JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2022. június 16.[1]

C-632/20 P. sz. ügy

Spanyol Királyság
kontra

Európai Bizottság

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

I. Bevezetés

1. Az ún. BEREC-rendelet[2] képezi az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (a továbbiakban: BEREC) és a BEREC Működését Segítő Ügynökség (a továbbiakban: BEREC Hivatal) jogi alapját.

2. A rendelet 35. cikke különösen ezen szervek és a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságai közötti együttműködést szabályozza. E rendelkezés alapján a Bizottság a megtámadott 2019. március 18-i határozatában[3] úgy döntött, hogy a koszovói nemzeti szabályozó hatóság részt vehet a BEREC szabályozói tanácsában és munkacsoportjaiban, valamint a BEREC Hivatal igazgatótanácsában.

3. Spanyolország vitatja ezt a határozatot, és különösen azt az álláspontot képviseli, hogy az a tény, hogy néhány tagállam, köztük Spanyolország, nem ismerte el Koszovót szuverén államként, és hogy maga az Unió sem foglalt állást ebben a kérdésben, kizárja a koszovói nemzeti szabályozó hatóság bevonását. Ezen túlmenően Spanyolország kétségbe vonja a Bizottság azon hatáskörét, hogy egyoldalúan döntsön erről a részvételről.

[1] Eredeti nyelv: német.

[2] 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.).

[3] 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.).

4. Bár a felek között e kérdésekben leginkább az elsődleges jog rendelkezéseivel kapcsolatban bontakozott ki heves vita, közelebbről megvizsgálva, a vitát a BEREC-rendelet és a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás [4] alapján lehet eldönteni.

II. Jogi háttér

A. A Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás

5. Az Unió 2001 és 2016 között stabilizációs és társulási megállapodást kötött Észak-Macedóniával, [5] Albániával, [6] Montenegróval, [7] Szerbiával, [8] Bosznia-Hercegovinával, [9] valamint Koszovóval. Jelen ügyben különösen a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodásnak van jelentősége.

6. A megállapodás címében, valamint a preambulum elején szereplő „Koszovó” kifejezés használatát a következő, tartalmilag a (17) preambulumbekezdésben is megjelenő lábjegyzettel látták el:

„Ez a megállapodás 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.”

7. A Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás 2. cikkének tárgyát ugyancsak Koszovó független államként történő elismerésének kérdése képezi:

„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.”

8. A Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke az elektronikus kommunikációs hálózatokra és szolgáltatásokra vonatkozik:

„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

[4] Egyrészről az Európai Unió és az Európai Atomenergia-közösség, másrészről Koszovó közötti stabilizációs és társulási megállapodás (HL 2016. L 71., 3. o.).

[5] Egyrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészről Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság közötti stabilizációs és társulási megállapodás (HL 2004. L 84., 13. o.).

[6] Egyrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészről az Albán Köztársaság közötti stabilizációs és társulási megállapodás (HL 2009. L 107., 166. o.).

[7] Egyrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészről a Montenegrói Köztársaság közötti stabilizációs és társulási megállapodás (HL 2010. L 108., 3. o.).

[8] Az egyrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészről a Szerb Köztársaság közötti stabilizációs és társulási megállapodás (HL 2013. L 278., 16. o.).

[9] Egyrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészről a Bosznia-Hercegovina közötti stabilizációs és társulási megállapodás (HL 2015. L 164., 2. o.).

vívmányokat, különös figyelmet fordítva a vonatkozó szabályozó hatóságok függetlenségének biztosítására és megerősítésére.”

9. Hasonló rendelkezéseket tartalmaz az Észak-Macedóniával kötött stabilizációs és társulási megállapodás 95. cikke, az Albániával kötött stabilizációs és társulási megállapodás 104. cikke, a Montenegróval kötött stabilizációs és társulási megállapodás 106. cikke, a Szerbiával kötött stabilizációs és társulási megállapodás 106. cikke és a Bosznia-Hercegovinával kötött stabilizációs és társulási megállapodás 104. cikke.

B. A BEREC-rendelet

10. A BEREC-rendelet a BEREC-et és a BEREC Hivatalt eredetileg létrehozó 1211/2009/EK rendelet [10] helyébe lépett.

11. A BEREC-rendelet ötödik preambulumbekezdése szerint a BEREC a nemzeti szabályozó hatóságok, valamint a nemzeti szabályozó hatóságok és a 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.

12. A BEREC-rendelet (13) preambulumbekezdése ismerteti a BEREC feladatát:

„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.”

13. A BEREC-rendelet (20) preambulumbekezdése a harmadik országok szerveivel való együttműködésre vonatkozik:

„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.”

[10] Az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és Hivatalának létrehozásáról szóló, 2009. november 25-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2009. L 337., 1. o.).

14. A BEREC-rendelet (34) preambulumbekezdése a harmadik országokkal való együttműködéssel foglalkozik:

„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 EGT-tag EFTA-államok vagy a tagjelölt országok."

15. A BEREC-rendelet 3. cikkének (1) bekezdése szerint a BEREC a tevékenységét a roaming-rendelet,[11] a nyílt internet-hozzáférésről szóló rendelet[12] és az európai elektronikus hírközlési kódexről szóló irányelv[13] hatályán belül végzi. E területen a BEREC-nek a 3. cikk (2) bekezdése szerint különösen az elektronikus hírközlés szabályozási kerete következetes végrehajtásának biztosítására kell törekednie az e cikk (1) bekezdésében említett hatályon belül.

16. A BEREC-rendelet 3. cikkének (3) és (4) bekezdése határozza meg a BEREC munkájának alapját:

„(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."

17. A BEREC-rendelet 4. cikke előírja, hogy a BEREC segítséget nyújt más intézményeknek az elektronikus hírközlés szabályozásában. Különösen bizonyos véleményeket, ajánlásokat, közös álláspontokat és bevált gyakorlatokat határoz meg, amelyeket a nemzeti szabályozó hatóságoknak és a Bizottságnak a lehető legnagyobb mértékben figyelembe kell vennie.

18. A BEREC-rendelet 7. cikke szerint a BEREC szabályozói tanácsának tagállamonként egy-egy tagja van. Minden egyes tagot az érintett tagállam nemzeti szabályozó hatósága nevez ki. A szabályozói tanács tagjait és a póttagokat az elektronikus hírközlés területével kapcsolatos szaktudásuk alapján kell kinevezni, a kapcsolódó vezetői, igazgatási és költségvetési készségek figyelembevételével.

19. A BEREC-rendelet 8. cikke szerint a szabályozói tanács és tagjai függetlenül és az Unió érdekében járnak el.

20. A harmadik országokkal való együttműködésre vonatkozó központi rendelkezés a BEREC-rendelet 35. cikke:

„(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,

[11] Az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról szóló, 2012. június 13-i 531/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2012. L 2012., 10. o.).

[12] 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 2015/2120/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2015. L 310., 1. o.).

[13] A 2018. december 11-i (EU) 2018/1972 európai parlamenti és tanácsi irányelv) (HL 2018. L 321., 36. o.).

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) [omissis]”

C. A Bizottság 2019. március 18-i vitatott határozata

21. A Bizottság 2019. március 18-án elfogadta a vitatott határozatot, valamint öt hasonló határozatot Montenegró,[14] Észak-Macedónia,[15] Bosznia-Hercegovina,[16] Szerbia[17] és Albánia[18] nemzeti szabályozó hatóságainak a BEREC-ben való részvételéről.

22. A vitatott határozat első két preambulumbekezdése az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésre, illetve a BEREC-rendelet 35. cikkének (2) bekezdésére hivatkozik.

23. A megtámadott határozat címéhez és mellékletének 1.1. pontjához fűzött lábjegyzet a „Koszovó” megjelölés tekintetében megismétli a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodáshoz fűzött megfelelő lábjegyzeteket[19]:

„Ez a megnevezés nem érinti a jogállással kapcsolatos álláspontokat, továbbá összhangban van az 1244/1999 ENSZ BT-határozattal és a Nemzetközi Bíróságnak a koszovói függetlenségi nyilatkozatról szóló véleményével.”

[14] A montenegrói nemzeti szabályozó hatóságnak az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületében való részvételéről szóló határozat (HL 2019. C 115., 6. o.).

[15] Az Észak-Macedón Köztársaság nemzeti szabályozó hatóságának az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületében való részvételéről szóló határozat (HL 2019. C 115., 11. o.).

[16] A Bosznia és Hercegovina Nemzeti Szabályozó Hatóságának az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületében való részvételéről szóló határozat (HL 2019. C 115., 16. o.).

[17] A Szerb Köztársaság nemzeti szabályozó hatóságának az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületében való részvételéről szóló határozat (HL 2019. C 115., 21. o.).

[18] Az Albán Köztársaság nemzeti szabályozó hatóságának az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületében való részvételéről szóló határozat (HL 2019. C 115., 31. o.).

[19] Lásd a fenti 6. pontot.

24. A vitatott határozat harmadik preambulumbekezdése a következőképpen szól:

„[Az egyrészről az Európai Közösségek és tagállamaik, másrészről Koszovó közötti stabilizációs és társulási megállapodás] 111. cikke értelmében az elektronikus hírközlés területén folytatott együttműködésben a hangsúlyt elsősorban az e területtel kapcsolatos közösségi vívmányok kiemelt kérdéseire kell helyezni. A feleknek különösen az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások területén folytatott együttműködésüket kell szorosabbra fűzniük, különös figyelmet fordítva az illetékes szabályozó hatóságok függetlenségének biztosítására és megerősítésére. Az Unió és Koszovó ezért a [BEREC-rendelet] 35. cikkének (2) bekezdése értelmében megállapodást kötött."

25. A BEREC-rendelet ötödik preambulumbekezdése szerint „helyénvaló megállapítani Koszovó szabályozó hatóságának a BEREC szabályozói tanácsában és munkacsoportjaiban, valamint a BEREC Hivatal igazgatótanácsában való részvételére irányadó munkamegállapodásokat".

26. A vitatott határozat 1. cikke ennek megfelelően előírja, hogy Koszovó nemzeti szabályozó hatósága részt vehet a BEREC szabályozói tanácsában, a BEREC munkacsoportjaiban és a BEREC Hivatal igazgatótanácsában.

27. A részvételre vonatkozó érdemi rendelkezések a vitatott határozat mellékletében találhatóak. Tartalmazza továbbá a koszovói személyzet igénybevételére és Koszovó pénzügyi hozzájárulására vonatkozó rendelkezéseket is.

III. Az eddigi eljárás és a felek jogorvoslati kérelmei

28. A Spanyol Királyság – a Bíróság Hivatalához 2019. június 19-én benyújtott – keresetlevelével a vitatott határozat megsemmisítését kérte.

29. A Spanyol Királyság a keresete alátámasztására három jogalapra hivatkozik. Az első jogalap a BEREC-rendelet 35. cikkének megsértésére vonatkozik, mivel szerinte Koszovó nem „harmadik ország". A második jogalap ugyancsak e cikk megsértésére hivatkozik, mivel szerinte nem született „az Unióval kötött megállapodás" Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának a BEREC-ben való részvételéről. A harmadik, szintén az említett cikk megsértésén alapuló jogalappal Spanyolország azt hozza fel a Bizottsággal szemben, hogy az eltért a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságainak a BEREC-ben való részvételére vonatkozóan megállapított eljárásrendtől.

30. A megtámadott ítéletben a Törvényszék a keresetet elutasította, és a Spanyol Királyságot a költségek viselésére kötelezte.

31. A Spanyol Királyság 2020. november 24-én nyújtotta be a jelen fellebbezést, amelyben azt kérte, hogy

– a Bíróság adjon helyt a fellebbezésnek és helyezze hatályon kívül a Törvényszék 2020. szeptember 23-án, az Európai Bizottsággal szemben hozott T-370/19. ítéletét;

– a Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületében való részvételéről szóló, 2019. március 18-i bizottsági határozatot semmisítse meg;

– az ellenérdekű felet kötelezze a költségek viselésére.

32. Az Európai Bizottság a fellebbezés elutasítását, valamint azt kéri a Bíróságtól, hogy a fellebbezőt kötelezze a költségek viselésére.

33. Az eljárás résztvevői írásban fejtették ki álláspontjukat. A Bíróság eltekintett a szóbeli tárgyalás megtartásától.

IV. Jogi értékelés

34. A jogvita alapját az a tény képezi, hogy az Unió eddig kifejezetten tartózkodott attól, hogy állást foglaljon abban a kérdésben, hogy Koszovó a nemzetközi jog értelmében vett szuverén állam jogállásával rendelkezik-e. Ezt erősíti meg különösen a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás 2. cikke és (17) preambulumbekezdése. Ez az egyértelművé tétel abból ered, hogy néhány tagállam, köztük Spanyolország, nem ismerte el Koszovót szuverén államként.

35. Spanyolország ezért kifogásolja, hogy a Bizottság a vitatott határozattal engedélyezte a koszovói nemzeti szabályozó hatóság részvételét a BEREC-ben a BEREC-rendelet 35. cikke alapján. Miután a Törvényszék elutasította a keresetet, e tagállam benyújtotta a jelen fellebbezést, amelyet öt jogalapra épít, ezek pedig két alapvető kérdést foglalnak magukban.

36. Egyrészt az első három fellebbezési jogalappal és a negyedik fellebbezési jogalap első részével Spanyolország lényegében azt vitatja, hogy a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke és a BEREC-rendelet 35. cikkének (2) bekezdése elegendő jogalapot nyújt ahhoz, hogy a koszovói nemzeti szabályozó hatóság részt vehessen a szabályozói tanácsban, a munkacsoportokban és a BEREC igazgatótanácsában.

37. Másrészt Spanyolország különösen az ötödik jogalapjával, de a negyedik jogalap második részével is a Bizottságnak a megtámadott határozat elfogadására vonatkozó hatáskörét vitatja.

38. Mindazonáltal már az elején tisztázni kell, hogy Spanyolország ismételt állításaival ellentétben a vitatott határozat nem ismeri el államként Koszovót. A határozat ugyanis tartalmaz két lábjegyzetet, amelyek szerint a „Koszovó” megnevezés nem jelent a jogállással kapcsolatos álláspontot, és összhangban van az 1244/1999 ENSZ BT-határozattal és a Nemzetközi Bíróságnak a koszovói függetlenségi nyilatkozatról szóló véleményével. Ezek a lábjegyzetek lényegében megfelelnek a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás (17) preambulumbekezdésének, valamint az említett megállapodás hasonló lábjegyzetének, és egyértelművé teszik, hogy a szóban forgó határozat célja – a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodáshoz hasonlóan – nem Koszovó államként való (hallgatólagos) elismerése.

39. Koszovó elismerésének hiányában tehát a jelen eljárásban nem szükséges eldönteni, hogy az uniós intézmények milyen mértékben adhatnak ilyen elismerést. Ezért Spanyolország többször ismételt azon érve, miszerint a Bizottság nem rendelkezik hatáskörrel az ilyen elismerés tárgyában, nem releváns.

A. A fellebbezés első–harmadik jogalapja és a negyedik jogalap első része – A koszovói nemzeti szabályozó hatóság részvétele a BEREC-ben

40. A BEREC-rendelet 35. cikke szabályozza az uniós szervekkel, harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel való együttműködést. Így különösen a 35. cikk (2) bekezdésének első francia bekezdése alapján 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.

41. A BEREC-rendelet harmadik preambulumbekezdése szerint éppen ilyen megállapodás a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke. Ezért a Bizottság ezzel a határozattal engedélyezte a koszovói nemzeti szabályozó hatóság részvételét a BEREC-ben.

42. Az első három jogalappal, valamint a negyedik jogalap első részével Spanyolország vitatja azokat a megállapításokat, amelyekkel a Törvényszék azt erősítette meg, hogy a koszovói nemzeti szabályozó hatóság ilyen részvétele megengedett.

43. Konkrétabban, Spanyolország vitatja a „harmadik országok” kifejezés értelmezését (első jogalap), általánosságban vitatja, hogy a BEREC-rendelet 35. cikke és a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke lehetővé teszi Koszovó részvételét a BEREC-ben (második jogalap), és különösen, hogy a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke a BEREC-rendelet 35. cikkének (2) bekezdése értelmében vett megállapodásnak minősül (harmadik jogalap és a negyedik jogalap első része). Különösen az első jogalap tárgyalásakor azonban már most ki kell térni azokra az érvekre, amelyek a többi jogalap összefüggésében szerepet játszanak.

1. A fellebbezés első jogalapja – a „harmadik országok” fogalma

44. A megtámadott határozatban a Bizottság Koszovót a BEREC-rendelet 35. cikke értelmében vett „harmadik országnak” tekintette. A Törvényszék helyt adott ennek az álláspontnak, és a megtámadott ítélet 36. pontjában megállapította, hogy a 35. cikk (2) bekezdése értelmében vett „harmadik országok” kifejezés tágabb értelmű, mint a „harmadik államok” kifejezés, amely a nemzetközi jog értelmében vett szuverén államokon túlmutat, és különösen Koszovót is magában foglalja.

45. A megtámadott ítélet 29–35. pontjában a Törvényszék megállapította, hogy hogy az EUMSZ a „harmadik országok” és a „harmadik államok” kifejezést egyaránt használja, azaz különbséget tesz e két kifejezés között. E tekintetben a Törvényszék utal az EUMSZ ötödik rész III. és IV. címének címsoraira, valamint a 212. és 217. cikkre. Ezért a megtámadott ítélet 30. pontjában megállapította, hogy „az EUMSZ »harmadik országokra« vonatkozó rendelkezései egyértelműen arra irányulnak, hogy »az államokon kívüli más [jogalanyokkal]« megnyissák a lehetőséget nemzetközi megállapodások megkötésére”.

46. A fellebbezés első jogalapjával Spanyolország arra hivatkozik, hogy ez a megállapítás téves jogalkalmazáson alapul. Spanyolország szerint a „harmadik országok” kifejezés csak a nemzetközi jog által meghatározott államokat foglalhatja magában. E nézet szerint a „harmadik ország” kifejezés tág értelmezése az uniós jogban más jelentéstartalmat adna annak, mint amellyel az a nemzetközi jogban rendelkezik.

47. A Bizottság viszont úgy véli, hogy a Szerződések és az uniós jogi aktusok különböző rendelkezései alapján, amelyek különbséget tesznek harmadik országok és harmadik államok között, a két fogalom között érdemi különbségtételre is szükség van.

48. Véleményem szerint a megtámadott ítélet 36. pontjában a Törvényszék a BEREC-rendelet 35. cikkének (2) bekezdése értelmében végeredményben helyesen értelmezte a „harmadik országok” fogalmát. Ez már a BEREC-rendelet 35. cikkében szereplő „harmadik országok” kifejezésnek a klasszikus értelmezési módszerek alapján történő értelmezéséből következik, és összhangban van a nemzetközi jogi gyakorlattal (lásd a b)–f) pontokat).

49. Nem tartom azonban helyénvalónak a Törvényszéknek a megtámadott ítélet 29–35. pontjában kifejtett érvelését, miszerint a „harmadik állam” és a „harmadik ország” fogalmak közötti különbségtétel már a szerződések szövegéből (lásd az a) pontot) következik. A Törvényszéknek ezt az érvelést a BEREC-rendeletre alapozott megfontolásokkal kellene helyettesítenie.

a) A Szerződésekben használt kifejezésekről

50. Ami a Törvényszéknek a Szerződésekben használt kifejezésekkel kapcsolatos megállapításait illeti, azok nem veszik figyelembe, hogy a Szerződéseknek nem minden nyelvi változata tesz különbséget a harmadik államok és a harmadik országok, illetve az államok és az országok között. Különösen az észt, a lett, a lengyel és a szlovén nyelvben általában vagy majdnem mindig *ugyanazt* a kifejezést használják, nevezetesen a „harmadik ország” kifejezéssel egyenértékű kifejezést. Mindazonáltal az EUMSZ 198., 208. és 212. cikkből látható, hogy ezek a nyelvi változatok – a szlovén kivételével – az „ország” kifejezésnek is ismerik megfelelőit, például a „fejlődő ország” kifejezéssel összefüggésben vagy az „Európán kívüli országok és területek” fordulatban.

51. És még azok a nyelvi változatok sem mindig egyeznek meg, amelyek e kifejezések között általában különbséget tesznek. Az EUMSZ 67., 77., 78. és 79. cikkének német nyelvű változata például „harmadik országbeli állampolgárokról” beszél, míg például a francia változat a „ressortisants des pays tiers”, az angol változat a „third-country nationals” vagy „nationals of third countries”, a dán változat pedig a „tredjelandsstatsborgere”, azaz a harmadik országok állampolgárait használja.

52. Bár ez a koherenciahiány kevésbé volt hangsúlyos az eredeti, 1957-es EGK-szerződésben, amely csak négy nyelven volt kötelező érvényű, már ott is előfordult. Így a 3. cikk b) pontja a német nyelvű változatban a Közösség vám- és kereskedelempolitikai tevékenységeire utal „a harmadik országokkal szemben”, míg a másik három nyelvi változatban a „harmadik államok” kifejezést használták.

53. Mivel azonban a különböző nyelvi változatokat egységesen kell értelmezni,[20] és egyik nyelvi változat sem élvez elsőbbséget a többi nyelvi változattal szemben,[21] az „állam” és az „ország” kifejezések megkülönböztetése a Szerződések más nyelvi változataiban nem feltétlenül takar jelentésbeli különbséget.

[20] 1977. május 10-i Bouchereau ítélet (30/77, EU:C:1977:172, 13/14. pont); 1990. március 27-i Cricket St Thomas ítélet (C-372/88, EU:C:1990:140, 19. pont); 2021. október 6-i Consorzio Italian Management és Catania Multiservizi ítélet (C-561/19, EU:C:2021:799, 43. pont).

[21] 1990. március 27-i Cricket St Thomas ítélet (C-372/88, EU:C:1990:140, 18. pont); 2021. január 26-i Hessischer Rundfunk ítélet (C-422/19 és C-423/19, EU:C:2021:63, 65. pont).

54. Így a Törvényszék érvelésének kiindulópontja, nevezetesen az EUMSZ-ben a „harmadik ország” és a „harmadik állam” fogalmak közötti egyértelmű különbségtétel, ahogyan azt a megtámadott ítélet 29. és 30. pontja megállapítja, téves jogalkalmazáson alapul.

55. Ha azonban a Törvényszék ítéletének indokolása az uniós jog megsértésére utal, de annak rendelkező része más jogi alapon helyesnek bizonyul, ez a jogsértés nem vonhatja maga után a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezését. Inkább az indokokat kell helyettesíteni. [22]

56. Minden bizonnyal elképzelhető lenne, hogy a Törvényszék az említett rendelkezések általános rendszerének és céljának vizsgálatával erősítse meg az EUMSZ rendelkezéseinek értelmezését. [23] Nem elegendő azonban, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 30. pontjában arra utalt, hogy az EUMSZ „harmadik országokra” vonatkozó rendelkezései egyértelműen arra irányulnak, hogy lehetőséget teremtsenek nemzetközi megállapodások megkötésére „az államokon kívüli [jogalanyokkal]”. Sokkal inkább a Szerződések azon rendelkezései rendszerének és céljának jelentősen intenzívebb vizsgálata lenne szükséges, amelyek bizonyos nyelvi változatokban a „harmadik országok” vagy „harmadik állam” kifejezéseket, sőt talán még az „ország” és az „állam” kifejezéseket is használják.

57. Erre azonban a jelen eljárásban nincs szükség, mivel a vitatott határozat értékeléséhez a „harmadik ország” kifejezést csak a BEREC-rendelet 35. cikkében foglaltak szerint kell értelmezni. E rendelkezésnek a szokásos módszerekkel történő értelmezése pedig megerősíti a Törvényszék által megállapítottakat.

b) A BEREC-rendelet 35. cikkének szövege

58. Amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 28. pontjában is megállapította, a „harmadik országok” BEREC-rendelet 35. cikke értelmében vett fogalmát sem e rendelet, sem a Szerződések vonatkozó rendelkezései nem határozzák meg.

59. A BEREC-rendelet 35. cikkének legtöbb nyelvi változata azonban a „harmadik országok” kifejezést használja a „harmadik államok” kifejezés helyett. [24] Ebből a Bizottság azt a következtetést vonja le, hogy a harmadik ország kifejezésnek más jelentése van, mint a harmadik állam kifejezésnek.

60. Spanyolország ezzel szemben azt állítja, hogy a „harmadik állam” és a „harmadik ország” kifejezések között nincs szemantikai különbség. A két kifejezés között az egyetlen lényeges különbség csak a jogi formaiság mértéke. A köznyelvben ezért beszélnek egy „ország” nyelvéről, az „ország” éghajlatáról vagy gasztronómiájáról, míg jogi értelemben egy „állam” elismeréséről.

61. Ebben az értelemben a Bíróság korábban már azt is megállapította, hogy az „ország” kifejezést a Szerződésekben gyakran az „állam” kifejezés szinonimájaként használják. [25]

[22] 2008. szeptember 9-i FIAMM és mások kontra Tanács és Bizottság ítélet (C-120/06 P és C-121/06 P, EU:C:2008:476, 187. pont); 2017. szeptember 6-i Intel kontra Bizottság ítélet (C-413/14 P, EU:C:2017:632, 94. pont); 2018. november 6-i Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság, Bizottság kontra Scuola Elementare Maria Montessori és Bizottság kontra Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 48. pont).

[23] 1977. május 10-i Bouchereau ítélet (30/77, EU:C:1977:172, 13/14. pont); 2021. január 26-i Hessischer Rundfunk ítélet (C-422/19 és C-423/19, EU:C:2021:63, 65. pont).

[24] Ez vonatkozik a spanyol, cseh, dán, német, angol, francia, ír, görög, horvát, olasz, magyar, máltai, holland, portugál, román, román, szlovák, finn, svéd és svéd nyelvekre.

[25] 2019. november 12-i Organisation juive européenne és Vignoble Psagot ítélet (C-363/18, EU:C:2019:954, 28. pont).

62. Ugyanakkor az „állam” és az „ország” fogalmakat sem kötelező minden esetben ugyanúgy érteni. A „harmadik ország” kifejezés használata inkább lehetővé teszi a „harmadik állam” kifejezéstől való esetleges megkülönböztetést.

63. Az ilyen megkülönböztetés azonban a szövegezés szintjén a BEREC-rendelet 35. cikke esetében ugyanazzal a problémával szembesül, mint az EUMSZ már tárgyalt rendelkezései esetében. Az a körülmény ugyanis, hogy az elsődleges jogi aktusok legtöbb rendelkezésének észt, lett, lengyel és szlovén változata nem tesz különbséget a harmadik országok és a harmadik államok között,[26] megjelenik a BEREC-rendelet 35. cikke kapcsán is. Továbbá, bár az elsődleges jogi aktusok bolgár és litván nyelvű változatában néha két különböző kifejezést használnak, a BEREC-rendelet 35. cikke ezekben a nyelvi változatokban is a „harmadik országok” kifejezéssel egyenértékű kifejezést használja.

64. Márpedig egy uniós jogi rendelkezés valamely nyelvi változatának megfogalmazása nem szolgálhat e rendelkezés értelmezésének kizárólagos alapjául, illetve e tekintetben nem élvezhet elsőbbséget más nyelvi változatokkal szemben.[27] Az uniós jog rendelkezéseit ugyanis egységesen kell értelmezni és alkalmazni, az Unió valamennyi nyelvén készült változatok figyelembevételével. Az uniós szövegek egyes nyelvi változatai közötti eltérés esetén a szóban forgó rendelkezést azon szabályozás általános rendszerére és céljára tekintettel kell értelmezni, amelynek az a részét képezi.[28] Ezenkívül a rendelkezés keletkezéstörténete is hozzájárulhat annak értelmezéséhez.[29]

c) A BEREC-rendelet 35. cikkének szabályozási kontextusa

65. A BEREC-rendelet 35. cikkét tehát a szabályozási kontextusában kell vizsgálni.

66. A BEREC-ben való részvétel – a BEREC-rendelet 35. cikkének (2) bekezdésével összhangban – az érintett harmadik országok és az Unió közötti vonatkozó megállapodásoktól függ. A BEREC-rendelet *példaként* említi az EGT/EFTA-államokat és a tagjelölt országokat.

67. Következésképpen e rendelkezés elfogadásakor a jogalkotó mindenképpen szem előtt tartotta az elektronikus hírközlő hálózatok és szolgáltatások terén való együttműködésre vonatkozó, az Unió által akkor már tagjelölt országként elismert Albániával, Montenegróval és Szerbiával kötött társulási megállapodásokban foglalt vonatkozó megállapodásokat.

68. Ugyan Koszovó nem tagjelölt állam, ugyanakkor – ahogyan említettem – a tagjelölti jogállásra történő hivatkozás a (34) preambulumbekezdésben csak *példálózó* jellegű, és ezáltal nem szűkíti le az együttműködő partnerek lehetséges körét.

69. Sokkal nagyobb jelentősége van annak, hogy az Unió már a BEREC-rendelet kibocsátása előtt megállapodást kötött a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikkében, amely – amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 49. pontjában megállapította – lényegében megegyezik a tagjelölt államokkal, Albániával, Montenegróval és Szerbiával kötött ilyen

[26] Lásd a fenti 50. és 51. pontot.

[27] Lásd a fenti 53. pontot.

[28] 2016. március 1-i Kreis Warendorf és Osso ítélet (C-443/14 és C-444/14, EU:C:2016:127, 27. pont); 2022. február 24-i Tiketa ítélet (C-536/20, EU:C:2022:112, 27. pont).

[29] 2009. október 22-i Zurita García és Choque Cabrera ítélet (C-261/08 és C-348/08, EU:C:2009:648, 57. pont); 2012. november 12-i Pringle ítélet (C-370/12, EU:C:2012:756, 135. pont); 2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és mások kontra Parlament és Tanács ítélet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 50. pont); 2017. december 20-i Acacia és D'Amato ítélet (C-397/16 és C-435/16, EU:C:2017:992, 31. pont).

megállapodásokkal. E rendelkezések elegendőek voltak ezen országok nemzeti szabályozó hatóságainak részvételéhez. Ezért érthetetlen lenne, ha a BEREC-rendelet 35. cikkének (2) bekezdése nem hivatkozna a Koszovóval kötött megállapodásra is.

70. Spanyolország a harmadik jogalapjában azt kifogásolja, hogy a Törvényszék nem foglalkozott az Észak-Macedóniával kötött stabilizációs és társulási megállapodás 95. cikkével. A Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikkével ellentétben az Észak-Macedóniával kötött stabilizációs és társulási megállapodás 95. cikke (2) bekezdésének hatodik francia bekezdése kifejezetten megemlíti az „európai struktúrák keretén belüli együttműködést”, mint olyan területet, amelyre az együttműködésnek összpontosítania kell. Ezzel összefüggésben Spanyolország egy másik, az együttműködést részletező dokumentumra is hivatkozik, nevezetesen az EU–Tunézia cselekvési tervre (2013–2017) az európai szomszédságpolitika keretében megvalósítandó kiemelt partnerség végrehajtására.[30] Ezenfelül a negyedik jogalap első részében Spanyolország arra a megállapodásra hivatkozik, amely egyértelműen konkrétabb, mint a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke, és amely az EGT Vegyes Bizottság EGT-államok részvételéről szóló határozatából ered.[31]

71. A BEREC-rendelet 35. cikkének (2) bekezdése azonban nem kifejezetten az együttműködésre vonatkozó részletesebb nyilatkozatokra tekintettel, hanem a Törvényszék által hivatkozott társulási megállapodások hátterére tekintettel született. Ezért a Spanyolország által idézett szövegekből nem lehet arra következtetni, hogy az uniós struktúrákban való együttműködésről szóló kifejezett megállapodás kötelező követelmény lenne a BEREC-rendelet 35. cikke (2) bekezdésének alkalmazásához.

72. Tehát már a BEREC-rendelet 35. cikkének (2) bekezdése és a Nyugat-Balkánon kötött stabilizációs és társulási megállapodások közötti szabályozási összefüggés is arra utal, hogy a BEREC-rendelet 35. cikkének (2) bekezdésében szereplő „harmadik ország” kifejezés Koszovóra is vonatkozik.

d) A BEREC-rendelet 35. cikke (2) bekezdésének keletkezése

73. A BEREC-rendelet 35. cikke (2) bekezdése szövegének jogalkotási előzményei megerősítik a szabályozási kontextuson alapuló értelmezést.

74. A Bizottság javaslatának[32] 26. cikke (2) bekezdésének megfogalmazása még mindig nem volt egyértelmű, mivel az a „harmadik országok elektronikus hírközlés területén illetékes” azon „szabályozó hatóságainak részvételéről” rendelkezett, „amelyek e célból megállapodást kötöttek az Unióval”. Nem volt egyértelmű, hogy a szabályozó hatóságokkal vagy a harmadik országokkal kötött megállapodásokra van-e szükség.

75. A tanácskozások során azonban a BEREC-rendelet 35. cikkének (2) bekezdését pontosították, miszerint „ezeknek a harmadik országoknak kell megfelelő megállapodásokat kötniük az Unióval”.

[30] Együttes javaslat A TANÁCS HATÁROZATA Az egyrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészről a Tunéziai Köztársaság közötti társulást létrehozó euromediterrán megállapodás által létrehozott Társulási Tanács keretében a kiemelt partnerséget végrehajtó EU-Tunézia cselekvési terv (2013–2017) végrehajtására irányuló ajánlás elfogadása tekintetében képviselt uniós álláspontról (JOIN/2014/036 final – 2014/0316 (NLE)) 2. mellékletének 73. és 74. pontja.

[31] Az EGT Vegyes Bizottság 274/2021 határozata (2021. szeptember 24.) az EGT-megállapodás XI. mellékletének (Elektronikus kommunikáció, audiovizuális szolgáltatások és információs társadalom) és 37. jegyzőkönyvének (A 101. cikkben előírt listát tartalmazza) módosításáról (https://www.efta.int/eea-lex/32018R1971).

[32] Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének létrehozásáról (BEREC) (COM(2016) 591 final).

76. Ez a pontosítás, csakúgy, mint a BEREC-rendelet (34) preambulumbekezdése, azt mutatja, hogy az Unió a 35. cikket a ténylegesen létező megállapodások hátterében, és így a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikkében foglalt megállapodásra is tekintettel fogadta el.

e) A BEREC-rendelet 35. cikkének teleológiai értelmezése

77. Végezetül a BEREC-rendelet 35. cikkének szellemiségével és céljával is összhangban van a koszovói nemzeti szabályozó hatósággal való együttműködés lehetővé tétele.

78. Ez a rendelkezés nyilvánvalóan a BEREC és a BEREC Hivatal más elektronikus hírközlési szabályozó hatóságokkal való együttműködésének előmozdítását célozza. Ennek megfelelően a (20) preambulumbekezdés kimondja, hogy a BEREC munkamegállapodások célja az együttműködési kapcsolatok és a szabályozási kérdésekkel kapcsolatos véleménycsere lehet. Spanyolország azonban nem kérdőjelezi meg az ágazatot szabályozó hatóság létezését Koszovóban.

79. A BEREC-rendelet (34) preambulumbekezdéséből továbbá következik, hogy az együttműködés célja különösen az elektronikus hírközlés szabályozási keretének következetes végrehajtásának további kiterjesztése. A Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke ugyanezzel a céllal mondja ki, hogy Koszovónak át kell vennie az uniós vívmányokat ezen a területen.

80. Következésképpen a 35. cikk célkitűzései, amelyeket a BEREC-rendelet (20) és (34) preambulumbekezdése kifejezetten meghatároz, amellett szólnak, hogy Koszovót az említett rendelkezés értelmében harmadik országnak tekintsék.

f) További megfontolások a nemzetközi közjogra tekintettel

81. Spanyolország egyebekben azt állítja, hogy a „harmadik ország” fogalmának a Bizottság és a Törvényszék általi értelmezése a nemzetközi jog alanyainak egy olyan külön kategóriáját hozza létre, amelyről az általános nemzetközi jog nem rendelkezik.

82. A Bizottság azonban helyesen hivatkozik arra, hogy a nemzetközi jogban nem létezik a „harmadik ország”, illetve az „ország” fogalmának általánosan alkalmazható meghatározása.

83. Például a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény – legalábbis annak az Unió hivatalos nyelvének minősülő angol, francia és spanyol változata – csak az „államok” kifejezést használja, az „országok” kifejezést nem. Ezzel szemben például a menekültek jogállásáról szóló 1951. július 28-i genfi egyezmény egyrészt a Szerződő Államok (más nyelvi változatokban: Contracting States, États Contractants) kifejezést, másrészt az ország (country, pays) fogalmat használja, különösen a származási ország vagy a lakóhely szerinti ország formájában.

84. A Nemzetközi Valutaalap (IMF) példája azonban mindenekelőtt azt mutatja, hogy a nemzetközi jogban egy másik országfogalmat is használnak. A Nemzetközi Valutaalap[33] csak angol nyelven kötelező érvényű Alapokmányának II. cikke megnyitja a tagságot bizonyos

[33] Https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/pdf/aa.pdf.

„országok” előtt. Ezen az alapon az IMF különböző, államként el nem ismert területi egységeket is figyelembe vett, mint például különösen Koszovót,[34] de Hongkongot, Makaót vagy Anguilla és Montserrat brit tengerentúli területeket is.[35]

85. Az Unió nemzetközi jogi gyakorlata – különösen Koszovó tekintetében – azt mutatja, hogy kész jogilag kötelező erejű megállapodásokat kötni olyan területi egységekkel, amelyeket nem ismert el államként. A Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodáson kívül az Unió keretmegállapodást is kötött Koszovó uniós programokban való részvételének általános elveiről.[36] Többek között a Palesztin Felszabadítási Szervezettel (PFSZ), a Tajvantól, a Penghutól, a Kinmentől és a Matsutól elkülönülő vámterülettel, a Kínai Népköztársaság Hongkongi Különleges Közigazgatási Területének kormányával vagy a Kínai Népköztársaság Makaói Különleges Közigazgatási Területével kötött megállapodásokról van szó, amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 31. pontjában megállapította.

86. A nemzetközi joggal való esetleges ellentmondásra való hivatkozás ezért szintén nem meggyőző. Az első jogalapot tehát el kell utasítani.

2. A második fellebbezési jogalapról – Koszovó elismerése?

87. Második fellebbezési jogalapjával Spanyolország a megtámadott ítélet 33. és 34. pontját támadja. A Törvényszék e pontokban arra emlékeztet, hogy az Unió tartózkodott attól, hogy véleményt nyilvánítson Koszovó nemzetközi jogi státuszáról, amint az a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás (17) preambulumbekezdéséből és 2. cikkéből is kitűnik. A Törvényszék szerint ezek az elővigyázatossági jelzések arra irányulnak, hogy különbséget tegyenek egyrészt egy „állam” jogállása, másrészt Koszovó azon képessége között, hogy a „harmadik ország” tágabb fogalma alá tartozó nemzetközi jogi szereplőként nemzetközi jogi kötelezettségeket vállaljon.

88. Spanyolország e jogalaphoz kapcsolja a megtámadott határozattal szembeni különböző kifogásokat. E tagállam lényegében azt hozza fel a Bizottsággal szemben, hogy megsértette a tagállamok azon hatáskörét, hogy Koszovó államként való elismeréséről döntsenek. Bár nem minden tagállam ismerte el Koszovót államként, a Bizottság a megtámadott határozattal legalábbis hallgatólagosan elismerte azt, és ezzel túllépett a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodáson. Ez a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikkének megsértését jelentette a BEREC-rendelet 35. cikkével összefüggésben, amit a Törvényszék nem szankcionált.

89. Az azonban lényegtelen, hogy az államok elismerésével kapcsolatos hatáskörök hogyan oszlanak meg az Unió és a tagállamok között, mivel, mint már kifejtettem, jelen esetben nem lehet szó Koszovó elismeréséről.[37]

90. A legfontosabb, hogy a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke és a BEREC-rendelet 35. cikkének (2) bekezdése nem sérülhetett, mivel e rendelkezések célja – amint azt a fentiekben is bemutattam[38] – a koszovói nemzeti szabályozó hatóság integrálása a BEREC-be.

[34] Az IMF 09/240. sz., 2009. június 29-i sajtóközleménye, „Kosovo Becomes the International Monetary Fund’s 186th Member”.

[35] A tagállamok felsorolását lásd https://www.imf.org/en/Countries.

[36] HL 2017. L 195., 1. o.

[37] Lásd a fenti 38. és 39. pontot.

[38] Lásd a fenti 65. és 80. pontot.

91. Következésképpen a második fellebbezési jogalap megalapozatlan, anélkül, hogy szükséges lenne eldönteni, hogy az elsőfokú eljáráshoz képest új és ebből következően elfogadható-e.

3. A harmadik fellebbezési jogalapról – A koszovói nemzeti szabályozó hatóság részvétele a BEREC-ben és a BEREC Hivatal igazgatótanácsában

92. Harmadik jogalapjában Spanyolország azt állítja, hogy a Bizottság tévesen alkalmazta a jogot a BEREC-rendelet 35. cikkének a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikkével összefüggésben történő értelmezése során, amikor arra a következtetésre jutott, hogy az említett együttműködés magában foglalja a BEREC-ben való részvételt. Spanyolország szerint a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke nem képez elegendő jogalapot a megtámadott határozathoz, mivel a norma nem rendelkezik kifejezetten Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának a BEREC-ben és a BEREC Hivatalban való részvételéről.

93. A harmadik jogalap lényegi kérdése tehát az, hogy a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás, és különösen annak 111. cikke a BEREC-rendelet 35. cikkének (2) bekezdése értelmében vett „megfelelő megállapodásnak” minősül-e, amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 49. pontjában megállapította.

94. E tekintetben Spanyolország azt kifogásolja, hogy a Törvényszék nem vette figyelembe az Észak-Macedóniával kötött stabilizációs és társulási megállapodást, amely a többi vonatkozó társulási megállapodástól eltérően kifejezetten „az európai struktúrákban való együttműködésről” beszél. Az első jogalap tárgyalásakor azonban már kifejtettem, hogy az ilyen megfogalmazás nem előfeltétele a BEREC-rendelet 35. cikkének (2) bekezdése szerinti megállapodásnak. [39]

95. Spanyolország továbbá úgy véli, hogy Koszovó államként való elismerésének hiánya kizárja, hogy Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának a BEREC-ben való részvétele a BEREC-rendelet 35. cikke szerinti együttműködésnek minősüljön. A fenti megfontolásokból azonban az következik, hogy az ilyen elismeréstől függetlenül a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke és a BEREC-rendelet 35. cikke a koszovói nemzeti szabályozó hatóságok BEREC-be való integrálását célozza. [40]

96. Spanyolország mindazonáltal azt állítja, hogy a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikkében használt együttműködés kifejezés nem követeli meg a BEREC-rendelet 35. cikkének (2) bekezdése értelmében vett BEREC-ben való részvételt. Sokkal inkább megfelelő lenne a BEREC-rendelet 35. cikkének (1) bekezdése szerinti együttműködés, ahogyan arról más partnerekkel is megállapodtak. A Koszovónak a BEREC szervezetében való részvétele befolyást biztosítana számára az uniós jog kialakítására, mivel ezek a rendszerek hozzájárulnának a fejlődéséhez.

97. Igaz, hogy a megtámadott határozat értelmében a koszovói nemzeti szabályozó hatóság képviselői részt vehetnek a szabályozói tanácsban, a munkacsoportokban és az igazgatótanácsban, és különösen véleményt nyilváníthatnak.

98. A szabályozói tanácsban vagy az igazgatótanácsban kifejtett véleményükben azonban e személyeknek nem Koszovó vagy nemzeti szabályozó hatóságaik álláspontját kell képviselniük, hanem a megtámadott határozat melléklete 1.7. és 2.6. pontjának megfelelően utasítás nélkül kell

[39] Lásd a fenti 70. és 71. pontot.

[40] Lásd a fenti 65. és 80. pontot.

eljárniuk. A BEREC-rendelet 8. cikkének (2) bekezdése és 15. cikkének (3) bekezdése szerint a két tanács többi tagjának is ugyanilyen függetlennek kell lennie. Az (5) és a (13) preambulumbekezdés, valamint a 3. cikk (3) és (4) bekezdése szerint a BEREC-et azért hozták létre, hogy szakértelmet biztosítson, valamint, hogy függetlenül és átlátható módon járjon el.

99. A megtámadott határozat által létrehozott BEREC tanácsi együttműködés tehát nem rendelkezik az államok uniós jogalkotásban való részvételének jellemzőivel, hanem inkább egy olyan egységes szabályozási gyakorlatra utal, amely mellett a BEREC szövegeita BEREC-rendelet 4. cikkének (4) bekezdése szerint csak „a lehető legteljesebb mértékben" kell figyelembe venni.. Tehát a szabályozó hatóságok nem kötelező erejű koordinációjáról van szó.

100. A részvétel azonban még ebben a keretben sem biztosít döntő befolyást a koszovói nemzeti szabályozó hatóság képviselőinek a BEREC döntéshozatalára, mivel a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságai a BEREC-rendelet 35. cikke (2) bekezdésének második albekezdése értelmében nem rendelkeznek szavazati joggal.

101. Ezen túlmenően, tekintettel a BEREC-rendelet 35. cikkének (2) bekezdésében hivatkozott megfelelő megállapodásra, mint amilyen a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke, nem kifogásolható, hogy a Bizottság a BEREC-rendelet 35. cikkének (2) bekezdése szerinti részvétel révén valósította meg a koszovói nemzeti szabályozó hatósággal való együttműködést, nem pedig a 35. cikk (1) bekezdése szerinti kevésbé intenzív együttműködés révén.

102. Következésképpen ez az érv is megalapozatlan, és a harmadik jogalapot teljes egészében el kell utasítani.

4. A negyedik fellebbezési jogalap első részéről – a vitatott határozat jogalapja

103. A negyedik jogalap első részében Spanyolország ismét kétségbe vonja, hogy a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke elegendő alapot képez-e a megtámadott határozathoz.

104. Ezzel Spanyolország különösen a megtámadott ítélet 72. pontját támadja. Eszerint „jogilag nem szükséges előírni, hogy a harmadik országbeli nemzeti szabályozó hatóságok számára »nyitott« részvételt nemzetközi megállapodás alapján adott külön engedélyhez kössék. E nyitottság és a BEREC-ben való részvételre elfogadott »belépési szabályok« semmilyen jogi kötelezettséget nem rónak e nemzeti szabályozó hatóságokra, mivel végső soron ezek szabad döntésére van bízva, hogy a későbbiekben e szabályokkal összhangban részt vesznek-e a BEREC-ben."

105. Spanyolország ezzel szemben azzal érvel, hogy a BEREC-rendelet 35. cikkének (2) bekezdése sokkal konkrétabb megállapodást igényel, mint amelyet az EGT Vegyes Bizottság elfogadott.

106. Azonban már kifejtettem, hogy még ez a határozat sem változtat azon a tényen, hogy a BEREC-rendelet 35. cikkének (2) bekezdését a nyugat-balkáni tagjelölt országokkal kötött, sokkal kevésbé konkrét megállapodásokra tekintettel fogadták el, amelyeknek a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke megfelel. [41]

[41] Lásd a fenti 6. pontot.

107. Ezzel szemben az EGT Vegyes Bizottság a BEREC-rendelet 35. cikkének (2) bekezdésére tekintettel hozta meg döntését, ami a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás megkötésekor az idő rövidsége miatt még nem volt lehetséges. Már csak ezért is logikus, hogy az EGT Vegyes Bizottság határozata részletesebb, mint a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke.

108. A fellebbezés negyedik jogalapjának első része tehát megalapozatlan.

B. A negyedik fellebbezési jogalap második része és az ötödik fellebbezési jogalap – A Bizottság hatásköre

109. A negyedik jogalap második része és az ötödik jogalap azt kifogásolja, hogy a megtámadott határozatot éppen a Bizottság hozta meg. E jogalapok tehát a Bizottság hatásköréhez kapcsolódnak.

110. A negyedik jogalap második részében Spanyolország e tekintetben előadja, hogy Koszovó elismerésének igen érzékeny kérdése megköveteli, hogy nemzeti szabályozó hatóságának a BEREC-ben való részvételéről az EUSZ 17. cikk alapján a Tanács, és ne csak a Bizottság döntsön. Ezt a megtámadott ítélet 81. és 82. pontjában a Törvényszék is elismerte.

111. Ötödik jogalapjában Spanyolország azt is előadja, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 76. és 77. pontjában tévesen értelmezte a BEREC-rendelet 35. cikkének (2) bekezdését, amikor úgy ítélte meg, hogy a Bizottság végrehajtási feladatai és külső képviseleti jogköre alapján egyoldalúan köthet munkamegállapodásokat.

112. E fellebbezési okok elbírálásához tisztázni kell a hatásköröknek a BEREC-rendelet 35. cikke szerinti elosztását.

1. A megállapodások vonatkozó rendelkezései

113. A BEREC-rendelet 35. cikke (2) bekezdésének második albekezdése kimondja, hogy az első albekezdésben említett megállapodások vonatkozó rendelkezései alapján az Unió és az érintett harmadik országok között „együttműködési szabályokat 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”.

114. Első pillantásra tehát feltételezhető, hogy e hatáskör gyakorlásának módjai az Unió és az érintett harmadik ország közötti vonatkozó megállapodásból vezethetőek le, mivel a munkamegállapodást az említett megállapodás vonatkozó rendelkezéseivel összhangban kell kidolgozni.

115. A Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke nem tartalmaz erre vonatkozó rendelkezést. Gondolni kellene tehát a 126. cikkben előírt Stabilizációs és Társulási Tanácsra, amelynek Spanyolország a Törvényszék elé idézését követelte. A 128. cikk szerint azonban ez a Tanács csak az e megállapodásban meghatározott esetekben hozhat határozatot. A 111. cikkel összefüggésben azonban a Tanácsnak nincs ilyen hatásköre. Következésképpen a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás nem tartalmaz a BEREC-rendelet 35. cikke (2) bekezdésének második albekezdése szerinti munkamegállapodás megkötésére vonatkozó rendelkezéseket.

116. Ebből azonban nem lehet azt a következtetést levonni, hogy az ilyen megállapodások megkötése kizárt. Ezzel szemben a megtámadott ítélet 69. pontjában, amelyet Spanyolország nem is vitatott, a Törvényszék helyesen hangsúlyozta, hogy ilyen megállapodások nélkül a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikkében és a BEREC-rendelet 35. cikkének (2) bekezdésében foglalt célok nem valósulhatnak meg. A Törvényszék a megtámadott ítélet – ugyancsak nem vitatott – 70. pontjában ebből helyesen következtetett arra, hogy az egyezmények vonatkozó rendelkezéseire való hivatkozás csak azt jelenti, hogy a munkamegállapodások megkötése nem lehet ellentétes-e rendelkezésekkel.

117. Ezért az e hatáskör gyakorlására vonatkozó, a koszovói nemzeti szabályozó hatóság részvételét érintő részletes szabályokat kizárólag a BEREC-rendeletben kell keresni.

2. A munkamegállapodások megkötéséről

118. A harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságainak részvételéről szóló rendelkezés a BEREC-rendelet 35. cikke (2) bekezdésének második albekezdésében ugyan rendelkezik a munkamegállapodásokról, azonban sem egyoldalú határozatról (lásd b) pont), sem annak Bizottság általi elfogadásáról (lásd a) pont) nem tesz említést. Mindkét szempont olyan jogi hibának minősül, amely a megtámadott ítélet megsemmisítéséhez vezet.

a) A Bizottság hatásköre

119. Végeredményben Spanyolország eredményesen támadja a Bizottságnak – különösen a megtámadott ítélet 76. és 77. pontjában megállapított –, a vitatott határozat kibocsátására vonatkozó hatáskörét.

120. Az EUSZ 13. cikk (2) bekezdés első mondat szerint az egyes uniós intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el. E rendelkezés az Unió intézményi struktúrájára jellemző, intézményi egyensúly elvét közvetíti, amely elv magában foglalja, hogy valamennyi intézmény úgy gyakorolja hatásköreit, hogy közben a többi intézmény hatáskörét tiszteletben tartja. [42]

121. A megtámadott ítélet 76. és 77. pontjában a Törvényszék a megtámadott végzés elfogadásához szükséges hatáskört az EUSZ 17. cikk (1) bekezdés negyedik mondat szerinti bizottsági végrehajtói feladatokból és az EUSZ 17. cikk (1) bekezdés ötödik mondat szerinti külső képviseleti hatásköréből eredezteti. E területeken a Bizottságnál maradtak azok a hatáskörök, amelyeket nem ruháztak át kifejezetten a BEREC-re.

[42] 2016. július 28-i Tanács kontra Bizottság ítélet (C-660/13, EU:C:2016:616, 32. pont).

122. Már a hatásköröknek az EUSZ 17. cikkből való közvetlen levezetése is kétséges. A végrehajtási intézkedéseket általában felhatalmazáson alapuló jogi aktusok útján kell megtenni. Ehhez azonban az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdés és 291. cikk (2) bekezdése a Bizottságra történő kifejezett hatáskörátruházást ír elő.[43] A külső képviselet területén pedig az EUMSZ 218. cikk (2) bekezdés szerint általában a Tanács engedélye szükséges.

123. A megtámadott ítélet 81. pontjában a Törvényszék ugyanis arra hivatkozik, hogy az EUSZ 16. cikk hatásköröket ruházhat a Tanácsra,[44] és ezt az ítélkezési gyakorlatot az EUSZ 17. cikkre helyezi át. A Bíróságnak azonban nem kell eldöntenie, hogy ez az átruházás lehetséges-e, mivel – a Törvényszéknek a megtámadott ítélet 77. pontjában tett megállapításával ellentétben – a BEREC-rendelet szabályozza, hogy a 35. cikk (2) bekezdése alapján mely szervezetek köthetnek munkamegállapodásokat.

124. Igaz, hogy ha a BEREC-rendelet 35. cikke (2) bekezdésének második albekezdését elkülönítve szemléljük, az nem tartalmaz erre vonatkozó rendelkezését.

125. A BEREC-rendelet (20) preambulumbekezdése szerint azonban a BEREC-nek hatáskörrel kell rendelkeznie arra, hogy munkamegállapodásokat hozzon létre, különösen harmadik országok illetékes hatóságaival. Ennek megfelelően a 9. cikk i) pontja és a 20. cikk (6) bekezdésének m) pontja előírja, hogy a munkamegállapodások megkötését a szabályozói tanács és a BEREC Hivatal igazgatója hagyja jóvá.

126. A BEREC-rendelet (20) preambulumbekezdése szerint ezzel szemben a Bizottságnak csak irányítási funkciója van.

127. A harmadik országokkal való együttműködés tekintetében a BEREC-rendelet 35. cikkének (1) bekezdése ezért úgy rendelkezik, hogy a BEREC és a BEREC Hivatal a Bizottság előzetes jóváhagyását követően munkamegállapodásokat köt.

128. A hatásköröknek a BEREC és a Bizottság közötti ilyen megosztása összhangban van a BEREC-rendelet koncepciójával. A BEREC és a BEREC Hivatal ugyanis nem a Bizottság feladatainak ellátására szolgáló szervek, és így nem rendelkeznek a Bizottságtól származó hatáskörrel, ahogyan azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 76. pontjában feltételezi. A BEREC-rendelet (5) és (13) preambulumbekezdése, valamint 3. cikkének (3) bekezdése és 8. cikkének (1) bekezdése szerint a BEREC-nek inkább szakértelmet kell biztosítania és függetlenül kell eljárnia. Ezt megerősítik a tagok függetlenségére vonatkozó, a (22), (25) és (29) preambulumbekezdésben, valamint a 8. cikk (2) bekezdésében, a 16. cikk (1) bekezdésének m) pontjában, a 20. cikk (3) bekezdésében és a 42. cikkben meghatározott követelmények. A szabályozói tanácsnak a nemzeti szabályozó hatóságok által, a 7. cikk értelmében kinevezett tagjai tehát nem saját nemzeti szabályozó hatóságuk képviselőiként járnak el, hanem szakértőként

[43] Lásd például a növényvédő szerek forgalomba hozataláról, valamint a 79/117/EGK és a 91/414/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. október 21-i 1107/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2009. L 309., 1. o.) 78. és 79. cikkét, valamint a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, valamint a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. december 18-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 396., 1. o.) 131–133. cikkét, valamint a BEREC-rendelet hatálya alá tartozó területen az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló 2018/1972/EK irányelv 117. és 118. cikkét.

[44] 2016. július 28-i Tanács kontra Bizottság ítélet (C-660/13, EU:C:2016:616, 40. pont).

vesznek részt a BEREC-ben folytatott megbeszéléseken. Ezen túlmenően, e függetlenség biztosítása érdekében a BEREC Hivatal a (32) preambulumbekezdésnek megfelelően önálló költségvetéssel rendelkezik.

129. A BEREC függetlenségével aligha lenne összeegyeztethető, ha a Bizottság egyoldalú szabályozási hatáskörrel rendelkezne a BEREC munkájával kapcsolatban. A Bizottságnak a BEREC-rendelet (20) preambulumbekezdésében említett ellenőrzési funkciója is bizonyos kérdésekre korlátozódik, és nem vezethet bizonyos döntésekhez a BEREC vagy a BEREC-hivatal beleegyezése nélkül.

130. Ezért sem meggyőző a Törvényszék által, a megtámadott ítélet 78. pontjában, a BEREC-rendelet 35. cikkének (1) bekezdésében és 35. cikkének (2) bekezdésében szereplő, eltérő megfogalmazásokból levont következtetése. Az a tény, hogy csak a 35. cikk (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 más a hatáskörök megosztása a 35. cikk (2) bekezdése esetében.

131. A BEREC-rendelet 35. cikkének (1) bekezdése inkább a harmadik országokkal való együttműködés általános rendszere. A 35. cikk (2) bekezdése a harmadik ország nemzeti szabályozó hatóságának a szabályozói tanácsban, a munkacsoportokban és az igazgatótanácsban való részvétele formájában történő együttműködés különleges esetét szabályozza. Az (1) bekezdés általános szabálya azonban erre a konkrét esetre is vonatkozik, amennyiben a (2) bekezdés különös szabálya nem ír elő eltérést.

132. A BEREC-rendelet 35. cikkének (2) bekezdése szerinti, munkamegállapodások megkötésére vonatkozó hatáskör tekintetében hiányzik egy ilyen konkrét szabály. Ezért az (1) bekezdés általános szabálya, miszerint a BEREC és a BEREC-hivatal a Bizottság előzetes jóváhagyását követően köthet munkamegállapodásokat, a (2) bekezdéssel összefüggésben is alkalmazandó.

133. Mindenesetre abból kell kiindulni, hogy a BEREC-rendelet 35. cikkének (2) bekezdése szerinti részvétel a BEREC munkájában az együttműködésnek a 35. cikk (1) bekezdéséhez képest szűkebb formáját jelenti. Ebből a szemszögből ugyanakkor nincs szükség a Bizottság döntésére, hiszen a szorosabb együttműködésről szóló politikai döntést a jogalkotó már meghozta. A 35. cikk (2) bekezdésének elfogadásával általánosságban megnyitotta ezt a lehetőséget, és az abban előírt megállapodással meg kell erősítenie az érintett harmadik ország tekintetében. Ezt tette jelen esetben a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikkével. A nemzeti szabályozó hatóságnak a BEREC-ben való részvételéről szóló határozatra vonatkozóan más intézkedéseket is meg lehetett volna hozni, de erre nem került sor.

134. Következésképpen a Törvényszéknek a megtámadott ítélet 77. pontjában tett azon megállapítása, miszerint a koszovói nemzeti szabályozó hatóság bevonásával kapcsolatos munkamegosztás meghatározása a Bizottság hatáskörébe tartozik, téves jogalkalmazáson alapul.

b) A részvételről szóló határozat formája

135. Ezenkívül kétséges a részvételről szóló határozat formája is.

136. A BEREC-rendelet német nyelvű változata 35. cikke (2) bekezdésének második albekezdése munkamegállapodások *megkötését* teszi lehetővé, azaz éppen nem az uniós intézmények vagy más szervek egyoldalú döntését.

137. Igaz, hogy e rendelkezés más nyelvi változatai kevésbé egyértelműen beszélnek a megállapodásokról. Így az angol nyelvű változat „working arrangements”-ről beszél, amelyeket ki kell alakítani. Az „arrangements” kifejezés jelenthet megállapodást, de többek között szabályzatokat is, amely utóbbi egyoldalúan is meghatározható. A francia változat a hasonló „arrangements de travail” kifejezést használja, amelyről rendelkezni kell („il est prévu”). A spanyol változat szerint még a „normas de trabajo”, azaz a munkaügyi normákat is meg kell állapítani („se irán estableciendo”). A „normas de trabajo” kifejezés azonban fordítási hibának tűnik, mivel a BEREC-rendelet más pontjain, ahol a többi nyelvi változat munkamegállapodásokról beszél, a spanyol változat az „acuerdos de trabajo” kifejezést használja, azaz szintén megállapodást feltételez.

138. A BEREC-rendeletben a munkamegállapodásokra való egyéb hivatkozások – akár más nyelveken is – azonban egyértelműen azt mutatják, hogy ezeket a szövegeket nem egyoldalúan határozzák meg, hanem a felek állapodnak meg. Ezt tükrözi különösen a BEREC-rendelet 9. cikkének i) pontja és 20. cikke (6) bekezdésének m) pontja, amely szerint a szabályozói tanács és a BEREC Hivatal igazgatójának egyik feladata, hogy engedélyezi a – többek között – harmadik országok illetékes hatóságaival kötött munkamegállapodások megkötését.

139. Számomra azonban úgy tűnik, hogy a döntő tényező a BEREC-rendelet 35. cikkének azon célja, hogy lehetővé tegye a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságaival való együttműködést. Az együttműködés feltételeit azonban az Unió nem határozhatja meg egyoldalúan.

140. A Törvényszék tehát megsértette a BEREC-rendelet 35. cikkének (2) bekezdését, amennyiben a megtámadott ítélet 82. pontjában megállapította, hogy a Bizottság hatáskörrel rendelkezett arra, hogy a megtámadott határozatban *egyoldalúan* kössön munkamegállapodásokat harmadik országok szabályozó hatóságainak részvételéről.

141. Bár elképzelhető lenne, hogy a szóban forgó határozatot úgy tekintsük, mint a koszovói nemzeti szabályozó hatóságnak tett ajánlatot egy munkamegállapodás megkötésére. A vitatott határozat ötödik preambulumbekezdése szerint azonban a Bizottság már létrehozta a munkamegállapodást. Ezért a megtámadott ítéletet e tekintetben semmilyen más okból nem lehet hatályában fenntartani.

3. Közbenső következtetés

142. A fentiekből következik, hogy hogyan kell a negyedik jogalap második részét és az ötödik jogalapot elbírálni.

143. Mivel megállapítást nyert, hogy a koszovói nemzeti szabályozó hatóság részvételéről a Bizottság, azaz nem a Tanács jóváhagyását követően a BEREC és a BEREC Hivatal dönt, a negyedik jogalap második részét el kell utasítani.

144. Ezzel szemben az ötödik jogalap azért alkalmazható, mert a Bizottságnak nem volt hatásköre a megtámadott határozat elfogadására.

145. A megtámadott ítéletet ennélfogva hatályon kívül kell helyezni.

V. A Törvényszék előtt előterjesztett keresetről

146. Az Európai Unió Bíróságának alapokmánya 61. cikkének (1) bekezdése szerint a Bíróság a Törvényszék határozatának hatályon kívül helyezése esetén az ügyet maga is érdemben eldöntheti, ha a per állása megengedi, illetve határozathozatalra visszautalhatja a Törvényszékhez.

147. A kereset határozatképes, mivel megállapítást nyert, hogy a Bizottság nem rendelkezett felhatalmazással a szóban forgó határozat elfogadására.

148. Következésképpen Spanyolország kérelmének helyt kell adni, és a megtámadott határozatot meg kell semmisíteni.

VI. A vitatott határozat joghatásainak fenntartásáról

149. Ha a Bíróság, ahogyan azt javaslom, a megtámadott határozatot kizárólag az ötödik jogalap alapján semmisnek nyilvánítja, akkor annak az EUMSZ 264. cikk (2) bekezdés szerinti joghatásait mindaddig fenn kell tartania, amíg azt megfelelő munkamegállapodás nem váltja fel.

150. Bár nem tartom kizártnak, hogy a koszovói nemzeti szabályozó hatóság már közvetlenül a BEREC-rendelet 35. cikke (2) bekezdés első albekezdése és a Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke alapján részt vehetne a szabályozási tanács, a munkacsoportok és a végrehajtó tanács munkájában.

151. Ugyanakkor a pénzügyi hozzájárulásokra és a BEREC Hivatal személyzetére vonatkozó, a BEREC-rendelet 35. cikke (2) bekezdésének második albekezdésében említett megállapodások nem következnek közvetlenül a rendeletből. Ennek megsemmisítése ezért veszélyeztetheti a koszovói nemzeti szabályozó hatóság részvételét, noha a fent említett okok miatt a végrehajtási intézkedésektől függetlenül jogilag ez már biztosított.

152. Meg kell továbbá jegyezni, hogy a többi nyugat-balkáni harmadik ország nemzeti szabályozó hatóságainak részvételéről szóló határozatok ugyanazon hibában szenvednek, mint a megtámadott határozat. Ezek azonban nem képezik a jelen eljárás tárgyát, így a Bíróságnak e tekintetben nem kell megállapításokat tennie. Célszerű lenne azonban ezeket a határozatokat a BEREC, a BEREC Hivatal és az egyes nemzeti szabályozó hatóságok közötti munkamegállapodásokkal helyettesíteni.

VII. A költségekről

153. A Bíróság eljárási szabályzata 184. cikke (2) bekezdésének értelmében, ha a fellebbezés megalapozott, és a Bíróság maga hoz a jogvita kapcsán végleges határozatot, a Bíróság határoz a költségekről.

154. Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése, amelyet e szabályzat 184. cikkének (1) bekezdése értelmében a fellebbezési eljárásban is alkalmazni kell, akként rendelkezik, hogy a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte.

155. Ennélfogva a Bizottságnak kell viselnie a Spanyolország részéről felmerült költségeket és a saját költségeit.

VIII. Végkövetkeztetések

156. A Bíróságnak tehát azt javaslom, hogy a következőképpen határozzon:

1) A Bíróság hatályon kívül helyezi a 2020. szeptember 23-i Spanyolország kontra Bizottság ítéletet (T-370/19, EU:T:2016:440).

2) A Bíróság a koszovói nemzeti szabályozó hatóságnak az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületében való részvételéről szóló, 2019. március 18-i bizottsági határozatot megsemmisíti.

3) A megsemmisített határozat joghatásait mindaddig fenn kell tartani, amíg azt az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és a BEREC Támogatási Ügynökségének (BEREC Hivatal) létrehozásáról szóló (EU) 2018/1971 rendelet 35. cikkének (2) bekezdése szerinti munkamegállapodás nem váltja fel.

4) Az Európai Bizottság viseli a Spanyol Királyságnak a Törvényszék és a Bíróság előtti eljárásban felmerült költségeit, valamint a saját költségeit.