YVES BOT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2016. június 30.[1]

C-424/15. sz. ügy

Xabier Ormaetxea Garaiés
Bernardo Lorenzo Almendros
kontra
Administración del Estado

(a Tribunal Supremo [legfelsőbb bíróság, Spanyolország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal — 2002/21/EK irányelv — Távközlési ágazat — Elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások — Nemzeti szabályozó hatóságok — A függetlenség követelménye — A tagállamok intézményi önállósága”

1. A jelen ügyben a Bíróságnak elsőként azt a kérdést kell megvizsgálnia, hogy tekintettel a tárgyban őket megillető intézményi önállóságra, milyen mozgástérrel rendelkeznek a tagállamok a nemzeti szabályozó hatóságok szervezetének felépítésére és átszervezésére vonatkozóan. Másodszor, a Bíróságnak arra kell választ adnia, hogy sérti-e a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségének biztosítását valamely nemzeti szabályozó hatóság elnökének és tanácsosának e nemzeti hatóságot más szabályozó hatóságokkal egyesítő intézményi reform következtében történő, idő előtti elbocsátása.

2. A jelen ügyben a spanyol kormány széleskörű reformot valósított meg, amelynek célja a méretgazdaságosság optimalizálása, valamint az összes szabályozó szerv több ágazatra kiterjedő szervezetbe történő beolvasztásával a hálózati iparág szabályozására irányuló következetes megközelítés biztosítása. Ily módon egy intézményi reform következtében az alapeljárásban szereplő nemzeti szabályozó hatóság, azaz a Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (távközlési piacfelügyeleti bizottság, Spanyolország, a továbbiakban: CMT) egyesült többek között a Comisión Nacional de la Competenciával (nemzeti versenybizottság, Spanyolország), a Comisión Nacional del Sector Postallal (nemzeti postai ágazati bizottság) és a Comisión Nacional de Energíával (nemzeti energiabizottság, Spanyolország). E reform közvetlen következményeként a nemzeti szabályozó hatóság elnökének és tanácsosának megbízatása idő előtt megszűnt anélkül, hogy ezeket a felmentéseket a spanyol jogban szabályozott taxatíve felsorolt okok egyikével indokolták volna.

1 — Eredeti nyelv: francia.

3. A jelen indítványban rámutatok, hogy véleményem szerint a 2002/21/EK irányelvet [2] úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes egy nemzeti szabályozó hatóság intézményi reform keretében történő egyesítése olyan egyéb szabályozó hatóságokkal, mint a versenyfelügyeleti, a postai ágazati vagy az energiaágazati nemzeti szabályozó hatóság, amennyiben a nemzeti szabályozó hatóság az ezen irányelvben ráruházott feladatokat az ugyanezen irányelvben előírt követelmények és biztosítékok tiszteletben tartása mellett látja el, aminek ellenőrzése a nemzeti bíróság feladata.

4. Ezt követően kifejtem majd azokat az okokat, amelyek alapján úgy gondolom, hogy a keretirányelv 3. cikkének (3a) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a nemzeti szabályozó hatóság függetlenségét sérti az e nemzeti szabályozó hatóság elnökének és tanácsosának a nemzeti hatóságot más szabályozó hatóságokkal egyesítő intézményi reform következtében történő, idő előtti elbocsátása olyan átmeneti rendelkezések meghozatala nélkül, amelyek biztosítanák az elnök megbízatási idejének betartását, és a tanácsos megbízatásának rendezését.

I – Jogi háttér

A – *Az uniós jog*

5. A keretirányelv hozta létre az elektronikus hírközlés szabályozási keretét annak érdekében, hogy megteremtse a hatékony verseny feltételeit a hírközlési ágazatban. [3]

6. Az irányelv többek között meghatározza a nemzeti szabályozó hatóságok feladatait és működésének alapelveit.

7. A keretirányelv 2. cikke g) pontjának meghatározása szerint nemzeti szabályozó hatóság „a tagállam által az ezen irányelvben és a különös irányelvekben foglalt szabályozási feladatok bármelyikével megbízott szerv vagy szervek”.

8. A keretirányelv 3. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy az ebben az irányelvben és a különös irányelvekben a nemzeti szabályozó hatóságokra ruházott valamennyi feladatot a hatáskörrel rendelkező szerv végezze.

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

(3) A tagállamok biztosítják, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok pártatlanul és átlátható módon gyakorolják hatáskörüket. A tagállamok biztosítják, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok megfelelő anyagi és humán erőforrásokkal rendelkezzenek a rájuk bízott feladatok ellátásához.

2 — A 2009. november 25-i 2009/140/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 337., 37. o., helyesbítés: HL 2013. L 241., 8. o.) módosított, az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 108., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 349. o.; a továbbiakban: keretirányelv).

3 — Lásd ezen irányelv (1) preambulumbekezdését.

(3a) A (4) és az (5) bekezdésben foglalt rendelkezések sérelme nélkül az előzetes piacszabályozásért vagy a vállalkozások közötti jogviták rendezéséért az ezen irányelv 20. és 21. cikkével összhangban felelős nemzeti szabályozó hatóságok a közösségi jogi aktust végrehajtó nemzeti jogszabály értelmében rájuk ruházott feladatok teljesítésével kapcsolatban függetlenül járnak el, és más szervtől nem kérhetnek vagy fogadhatnak el utasításokat. A nemzeti szabályozó hatóságok azonban a nemzeti alkotmányos jogszabályokkal összhangban felügyeletnek vethetők alá. A nemzeti szabályozó hatóságok határozatainak felfüggesztésére vagy felülbírálására kizárólag a 4. cikk szerint létrehozott jogorvoslati szervek rendelkeznek hatáskörrel.

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

A tagállamok biztosítják, hogy az első albekezdésben említett nemzeti szabályozó hatóságok elkülönített éves költségvetéssel rendelkezzenek. A költségvetést nyilvánosságra kell hozni. A tagállamok biztosítják továbbá, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok megfelelő pénzügyi és humán erőforrásokkal rendelkezzenek az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületében (BEREC)[4] való aktív részvételhez és az ahhoz való hozzájáruláshoz.

(3b) A tagállamok biztosítják azt, hogy a BEREC-nek a nagyobb mértékű szabályozási koordináció és koherencia előmozdítására irányuló céljait a megfelelő nemzeti szabályozó hatóságok aktívan támogassák.

(3c) A tagállamok biztosítják azt, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok a legnagyobb mértékben figyelembe vegyék a BEREC által kiadott közös álláspontokat, amikor elfogadják nemzeti piacaikra vonatkozó határozataikat.

(4) A tagállamok a nemzeti szabályozó hatóságok által végzendő feladatokat könnyen hozzáférhető formában teszik közzé, különösen abban az esetben, ha e feladatokat egynél több szervre ruházzák. A tagállamok adott esetben gondoskodnak arról, hogy e hatóságok között, valamint e hatóságok és a versenyjog érvényesítéséért felelős nemzeti hatóságok, illetve a fogyasztóvédelmi jog érvényesítéséért felelős nemzeti hatóságok között a közös érdekű ügyekben konzultációra és együttműködésre kerüljön sor. Amennyiben az ilyen ügyekkel kapcsolatban egynél több hatóságnak van hatásköre, a tagállamok gondoskodnak arról, hogy az egyes hatóságok saját feladatainak könnyen hozzáférhető formában történő közzététele megtörténjen.

(5) A nemzeti szabályozó hatóságok és a nemzeti versenyhatóságok ellátják egymást az ezen irányelv és a különös irányelvek rendelkezéseinek alkalmazásához szükséges információval. Az információcsere tárgyát képező adat tekintetében az adatot átvevő hatóság ugyanolyan szintű titoktartást biztosít, mint amilyet az adatot továbbító hatóság biztosít.

[...]”

4 — Az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete (BEREC) és a Hivatal létrehozásáról szóló, 2009. november 25-i 1211/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 337., 1. o.).

9. A személyes adatok feldolgozása [helyesen: kezelése] vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv [5] megteremti a magánélet magas szintű védelme és a személyes adatok Európai Unión belüli áramlása közötti egyensúly létrehozását szolgáló szabályozási keretet.

10. E célból ezen irányelv 28. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

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

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

B – *A spanyol jog*

11. Az 1996. június 7-i Real Decreto-Ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones (a távközlés liberalizációjáról szóló 6/1996. sz. királyi rendelet) [6] hozta létre a CMT-t olyan független szervezetként, amelynek feladata a szabad verseny, az átláthatóság és az egyenlő bánásmód elve alkalmazásának biztosítása és az ágazat gazdasági szereplői közötti jogviták elbírálása.

12. A 2011. március 4-i Ley 2/2011 de Economía Sostenible (a fenntartható gazdaságról szóló 2/2011. sz. törvény) [7] 13. cikkének (1) bekezdése előírta, hogy a CMT elnökét és tanácsosait az illetékes minisztérium meghatalmazottjának ajánlása alapján a kormány királyi rendeletben nevezi ki. Olyan személyek közül kellett őket kiválasztani, akiknek a hírnevét és szakmai alkalmasságát a minisztérium és – az elnöknek és tanácsosnak javasolt személyek meghallgatása után, amely a jelöltek képességeire irányul – a Congreso de los Diputados (képviselőház, Spanyolország) adott bizottsága elismerte. Az elnök meghallgatásának többek között a szervezetre és a szabályozott ágazatra vonatkozó cselekvési tervre kellett irányulnia.

13. A 2/2011. sz. törvény 13. cikkének (2) bekezdése szerint az elnök és a tanácsosok megbízatása 6 évre szólt, a tanácsosként való újraválasztás lehetősége nélkül. Az állandóság és a folytonosság érdekében a tanácsosok körét mindig csak részlegesen újították meg.

14. E törvény 16. cikkének megfelelően a szabályozó szervezetek elnöke és tanácsosai kizárólag taxatíve felsorolt okokból – felmondás, a megbízatási idő lejárta, utólag bekövetkezett összeférhetetlenség, szándékos bűncselekmény miatti elítélés, tartós munkaképtelenség, a hivatalukkal járó kötelezettségek súlyos megsértése vagy az összeférhetetlenséggel, érdekütközéssel, illetve a titoktartással kapcsolatos kötelezettségek megszegése miatt a kormány által alkalmazott hivatalvesztés – bocsáthatók el. Ezzel összefüggésben a kormány által alkalmazott hivatalvesztés független az adott esetben az illetékes minisztérium meghatalmazottja által folytatott vizsgálatot követően alkalmazandó szankcióktól.

15. A 2/2011. sz. törvény által a szabályozási szervezetek és a nemzeti versenybizottság tanácsadó tagjai számának összehangolása érdekében bevezetett reform keretében e törvény kilencedik kiegészítő rendelkezése átmeneti rendelkezéseket tartalmaz. Ezek a rendelkezések többek között előírták, hogy e szervezetek új elnökeit a hivatalban lévő elnök megbízatásának lejártakor kell kinevezni, az új tanácsosokat pedig akkor, amikor kevesebb mint hat olyan tanácsos van, akinek megbízatása hamarosan lejár.

5 — HL 1995. L 281., 31. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 15. kötet, 355. o.

6 — A BOE 1996. június 8-i 139. száma, 18973. o.

7 — A BOE 2011. március 5-i 55. száma, 25033. o., a továbbiakban: 2/2011. sz. törvény.

16. A 2013. június 4-i Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (a nemzeti piac- és versenyfelügyeleti bizottság létrehozásáról szóló 3/2013. sz. törvény) [8] preambuluma rámutat, hogy e törvény célja egy olyan nemzeti piac- és versenyfelügyeleti bizottság (a továbbiakban: CNMC) létrehozása, amely több szabályozó hatóságot egyesít, nevezetesen a nemzeti energiabizottságot, a CMT-t, a nemzeti versenyfelügyeleti bizottságot, a Comité de Regulación Ferroviariát (nemzeti vasúti szabályozó bizottság, Spanyolország), a nemzeti postai ágazati bizottságot, Comisión de Regulación Económica Aeroportuariát (repülőtéri gazdasági szabályozó bizottság, Spanyolország) és a Consejo Audiovisual del Estadót (audiovizuális állami tanács, Spanyolország). Ez a törvény hatályon kívül helyezte a 2/2011. sz. törvény 13. cikkét.

17. A 3/2013. sz. törvény 6. cikkének megfelelően a CNMC feladata az elektronikus hírközlés piacainak felügyelete, és megfelelő működésének ellenőrzése. E törvény más rendelkezései szerint ennek a szervezetnek többek között a hatékony verseny valamennyi piacon és termelő ágazatban történő fenntartása és előmozdítása, valamint a villamosenergia- és gázpiac, a postai ágazat, az audiovizuális hírközlés és a vasúti ágazat felügyelete és ellenőrzése a feladata.

18. A 3/2013. sz. törvény 23. cikke a tanácsosok elbocsátásának ugyanazon indokait tartalmazza, mint a 2/2011. sz. törvény 16. cikke.

19. A 3/2013. sz. törvény második kiegészítő rendelkezése értelmében a CNMC létrehozása a nemzeti versenyfelügyeleti bizottság, a nemzeti energiabizottság, a CMT, a nemzeti postai ágazati bizottság, a nemzeti vasúti szabályozó bizottság, Comisión Nacional del Juego a (nemzeti szerencsejáték bizottság, Spanyolország), a repülőtéri gazdasági szabályozó bizottság és az audiovizuális állami tanács megszüntetésével járt együtt.

20. A 2013. augusztus 30-i Real Decreto 657/2013 por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competenciát (a nemzeti piac- és versenyfelügyeleti bizottság szervezeti szabályzatának jóváhagyásáról szóló 657/2013. sz. királyi rendelet) [9] 2013. augusztus 31-én tették közzé. A CNMC elnökének és tanácsosainak kinevezését a 2013. szeptember 10-én közzétett királyi rendeletek tartalmazzák.

21. Végül a 2013. október 11-i le Real Decreto 795/2013 por el que se dispone el cese de don Bernardo Lorenzo Almendros como Presidente de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (a Bernardo Lorenzo Almendros, a távközlési piacfelügyeleti bizottság elnökének elbocsátásáról szóló 795/2013. számú királyi rendelet) [10], és a 2013. október 11-i Real Decreto 800/2013 por el que se dispone el cese de don Xabier Ormaetxea Garai como Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (a Xabier Ormaetxea Garai, a távközlési piacfelügyeleti bizottság főtanácsosának elbocsátásáról szóló 800/2013. számú királyi rendelet) [11] visszamenőleges hatállyal megszüntette a CMT elnökének és egyik tanácsosának megbízatását. Ez a két királyi rendelet többek között előírta, hogy az elbocsátások visszamenőlegesen, 2013. október 7-én lépnek hatályba.

II – Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

22. 2011. március 10-én Bernardo Lorenzo Almendrost a CMT elnökévé, Xabier Ormaetxea Garait (a továbbiakban: felperesek) pedig a CMT főtanácsosává nevezték ki. A spanyol kormány intézményi reformja következtében 2013. október 15-én közzétételre került a 795/2013. és a 800/2013. sz. királyi rendelet, amelyek rendelkeztek a felperesek 2013. október 7-i hatályú elbocsátásáról.

8 — A BOE 2013. június 5-i 134. száma, 42191. o., a továbbiakban: 3/2013. sz. törvény.

9 — A BOE 2013. augusztus 31-i 209. száma, 63623. o.

10 — A BOE 2013. október 15-i 247. száma, 83736. o.

11 — A BOE 2013. október 15-i 247. száma, 83741. o.

23. A felperesek ekkor keresetet nyújtottak be e királyi rendeletekkel szemben. Úgy vélik, hogy ezek a rendeletek anélkül szüntették meg megbízatásuk lejárata előtt a feladatkörüket, hogy az elbocsátás bármelyik törvényes indoka fennállt volna. A felperesek azt is kifejtik, hogy e rendeletek elfogadását nem előzte meg fegyelmi eljárás, és még azok indokait sem közölték a felperesekkel, amivel megsértették a keretirányelv 3. cikke (3a) bekezdésének második albekezdését.

24. A Tribunal Supremo (legfelsőbb bíróság, Spanyolország) azt is kifejti, hogy az egyik felperes 2013. november 4-i levelében e rendelkezés megsértése tárgyában az Európai Bizottsághoz panaszt nyújtott be, amely panaszt nyilvántartásba vették.

25. A Tribunal Supremo (legfelsőbb bíróság), mivel kételyei merültek fel az uniós jog értelmezésével kapcsolatban, felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) A [keretirányelv] értelmezése lehetővé teszi-e annak megállapítását az [elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások] területén a nemzeti szabályozó hatóság által képviselt közérdek hatékony védelmének szempontjából, hogy az irányelvvel ellentétes egy olyan szabályozó és felügyeleti szervezet nemzeti jogalkotó általi létrehozása, amely nem szakosított jellegű intézményi modellnek felel meg, és egyetlen szervezetben egyesíti az energia, a távközlés és a verseny területén addig fennálló ellenőrzési szervezeteket?

2) Hasonlónak kell-e lennie az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások területén a nemzeti szabályozó hatóságok »függetlensége« feltételeinek – amelyekről a [keretirányelv] 3. cikkének (2) és (3a) bekezdése rendelkezik – a személyes adatok védelmének ellenőrzését végző nemzeti hatóságokkal szemben a 95/46/EK irányelv[...] 28. cikke által megkövetelt feltételekhez?

3) Alkalmazható-e az Európai Unió Bíróságának 2014. április 8-i [Bizottság kontra Magyarország (C-288/12, EU:C:2014:237)] ítéletében [...] kialakított jogelv arra az esetre, amelyben egy nemzeti távközlési szabályozó hatóság vezetőit a megbízatásuk lejárata előtt elbocsátják azon új jogi háttér követelményei miatt, amely egy, a szabályozott ágazatok különböző nemzeti szabályozó hatóságait egyesítő felügyeleti szervet hoz létre? Összeegyeztethető-e a [keretirányelv] 3. cikkének (3a) bekezdésével az említett, idő előtti elbocsátás, amelyre pusztán az új nemzeti törvény hatálybalépése miatt, nem pedig az elbocsátás alanyainak a nemzeti jog által korábban előírt személyi feltételeiben időközben bekövetkezett változás miatt került sor?”

III – Elemzésem

26. A kérdést előterjesztő bíróság első kérdésével lényegében arra vár választ, hogy úgy kell-e értelmezni a keretirányelvet, hogy egy nemzeti szabályozó hatóság intézményi reform keretében történő egyesítése olyan egyéb szabályozó hatóságokkal, mint a versenyfelügyeleti, a postai ágazati vagy energiaágazati szabályozó hatóság, sérti ezen irányelv vonatkozó rendelkezéseit, nevezetesen azokat, amelyek e szabályozó hatóság függetlenségére, kialakítására és technikai alkalmasságára vonatkoznak.

27. Második és harmadik kérdésével, amelyet véleményem szerint együttesen kell vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy a keretirányelv 3. cikkének (3a) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy egy nemzeti szabályozó hatóság függetlenségét sérti az e nemzeti szabályozó hatóság elnökének és tanácsosának a nemzeti hatóságot más szabályozó hatóságokkal egyesítő intézményi reform következtében történő idő előtti elbocsátása olyan átmeneti rendelkezések meghozatala nélkül, amelyek biztosítanák az elnök megbízatási idejének betartását, és a tanácsos megbízatásának rendezését.

28. A kérdést előterjesztő bíróság által feltett első kérdés valójában annak a vizsgálatához vezet, hogy tekintettel a tárgyban őket megillető intézményi önállóságra, milyen mozgástérrel rendelkeznek a tagállamok a nemzeti szabályozó hatóságok szervezetének felépítésére és átszervezésére.

29. A keretirányelv nem tartalmaz előírást a nemzeti szabályozó hatóság formájára vonatkozóan. A keretirányelv 2. cikkének g) pontja a nemzeti szabályozó hatóság meghatározásánál arra szorítkozik, hogy az „a tagállam által az [említett] irányelvben és a különös irányelvekben foglalt szabályozási feladatok bármelyikével megbízott szerv vagy szervek". Másfelől az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében, még ha a tagállamok e területen intézményi önállósággal rendelkeznek is a nemzeti szabályozó hatóságaik szervezésének és felépítésének tekintetében, e rendelkezés értelmében ezen önállóságukat csak a keretirányelv által meghatározott célkitűzések és kötelezettségek tiszteletben tartásával gyakorolhatják. [12]

30. Így a Bíróság elfogadta, hogy a 2002/22/EK irányelvvel [13] főszabály szerint nem ellentétes, ha a nemzeti jogalkotó a keretirányelv értelmében vett nemzeti szabályozó hatóságként lép fel, illetve, ha valamely tagállam az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra vonatkozó keretirányelv végrehajtásából eredő feladatokat több szerv hatáskörébe utalja, azzal a feltétellel, hogy feladataik ellátása során e szervek mindegyike megfelel a szakértelem, a függetlenség, a pártatlanság és az átláthatóság említett irányelvekben előírt feltételeinek, és e szervezetek határozatai az érintett felektől független szervnél hatékony jogorvoslati kérelemmel megtámadhatók. [14] Ugyanígy a nemzeti számozási erőforrások kijelölésének és a nemzeti számozási terv kezelésének a nemzeti szabályozó hatóságok hatáskörébe utalt feladatait több független szabályozó hatóság, köztük minisztériumi hatóságok között osztható meg, feltéve hogy a feladatok megosztását könnyen hozzáférhető formában közzétették, és azt a Bizottságnak bejelentették. [15]

31. Ezen ítélkezési gyakorlat szerint a tagállamok az intézményi önállóságuk keretében nagy mozgástérrel rendelkeznek a nemzeti szabályozó hatóságaik szervezésére és felépítésére vonatkozóan, aminek a keretirányelvben előírt követelmények és biztosítékok tiszteletben tartása képezi a korlátját.

32. Így a keretirányelv 3. cikke (2) bekezdésének megfelelően az ezen irányelvben a nemzeti szabályozó hatóságokra ruházott feladatokat ellátó nemzeti szervezetnek jogilag el kell különülnie, és funkcionálisan függetlennek kell lennie valamennyi olyan szervezettől, amely elektronikus hírközlő hálózatokat vagy elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújt, és adott esetben a tagállamnak gondoskodnia kell arról, hogy a szabályozó funkció az elektronikus hírközlő hálózatokat üzemeltető és/vagy hírközlési szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások tulajdonlásával, illetve ellenőrzésével összefüggő tevékenységektől szerkezetileg ténylegesen elkülönüljön.

33. Emellett a keretirányelv 3. cikkének (3) bekezdésében foglalt követelmények betartása érdekében e szervezetnek pártatlanul és átlátható módon, a megfelelő időben kell az ezen irányelvben a nemzeti szabályozó hatóságokra ruházott feladatokat gyakorolnia, és úgyszintén rendelkeznie kell az e feladatokhoz szükséges megfelelő pénzügyi és humán erőforrásokkal.

12 — Lásd: 2015. szeptember 17-i KPN-ítélet (C-85/14, EU:C:2015:610, 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

13 — A 2009. november 25-i 2009/136/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 337., 11. o.) módosított, az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló, 2002. március 7-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (egyetemes szolgáltatási irányelv) (HL L 108., 51. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 367. o.).

14 — Lásd: 2010. október 6-i Base és társa ítélet (C-389/08, EU:C:2010:584, 30. pont), és 2015. szeptember 17-i KPN-ítélet (C-85/14, EU:C:2015:610, 57. pont).

15 — Lásd: 2008. március 6-i Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ítélet (C-82/07, EU:C:2008:143, 25–27. pont).

34. Ennélfogva úgy vélem, főszabály szerint semmi sem akadályozhatja meg, hogy valamely tagállam – a spanyol törvényben előírt módon – elrendelje egy nemzeti szabályozó hatóság és más szabályozó hatóságok egyetlen szervezetben történő egyesítését. A nemzeti bíróságnak ugyanakkor meg kell vizsgálnia, hogy a keretirányelvben a nemzeti szabályozó hatóságokra ruházott feladatokat az ezen irányelvben előírt garanciák betartása mellett látják-e el.

35. Egyébiránt az Unióban a spanyol modell nem kivételes. A Luxemburgi Nagyhercegség és a Holland Királyság ugyanis szintén egységes szervezettel rendelkezik, amelynek feladata a különböző ágazatok, mint a közlekedés, a gáz, a villamos energia, a postai szolgáltatások vagy az elektronikus hírközlési szolgáltatások ágazatának szabályozása. Az Egyesült Királyságban a média és hírközlési hatóság feladata a televízió, a rádió és az elektronikus hírközlés ellenőrzése. Belgiumban, Görögországban, Franciaországban, Szlovákiában és Svédországban egyetlen szervezet feladata a postai és hírközlési ágazat szabályozása. [16]

36. Következésképpen a fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy a keretirányelvet úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes egy nemzeti szabályozó hatóság intézményi reform keretében történő egyesítése olyan egyéb szabályozó hatóságokkal, mint a versenyfelügyeleti, a postai ágazati vagy az energiaágazati nemzeti szabályozó hatóság, amennyiben a nemzeti szabályozó hatóság az ezen irányelvben ráruházott feladatokat az ugyanezen irányelvben előírt követelmények és biztosítékok tiszteletben tartása mellett látja el, aminek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata.

37. Ennek megállapítása után azt kell megvizsgálni, hogy sérti-e a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségének biztosítását az e nemzeti szabályozó hatóság elnökének és tanácsosának egy ilyen intézményi reform következtében történő, idő előtti elbocsátása.

38. A kérdést előterjesztő bíróság konkrétan arra keresi a választ, hogy a Bíróságnak a 95/46 irányelvre vonatkozó ítélkezési gyakorlata alkalmazható-e a jelen ügyben. A Bíróság ugyanis a kötelezettségszegés megállapítása iránt indított, 2014. április 8-i Bizottság kontra Magyarország ítéletének (C-288/12, EU:C:2014:237) alapjául szolgáló ügyben többek között azt kellett vizsgálnia, hogy az ezen irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdése, mely szerint biztosítani kell, hogy a ráruházott feladatok gyakorlása során a személyes adatok védelmét felügyelő hatóság teljes függetlenségben járjon el, magában foglalja–e azt a kötelezettséget, hogy az érintett tagállamnak e hatóság megbízatását az eredetileg megállapított időtartam leteltéig tiszteletben kell tartania. [17]

39. A Bíróság ebben az ítéletben emlékeztet arra, hogy a személyes adatok védelmét felügyelő hatóságoknak olyan függetlenséggel kell rendelkezniük, amely lehetővé teszi számukra, hogy feladataik ellátása során külső befolyástól mentesen járjanak el, amely kizár többek között bármilyen összefonódást vagy bármely más formában jelentkező, akár közvetlen, akár közvetett külső befolyást, amely hatással lehetne határozataikra, és így akadályozhatná az említett hatóságoknak a magánélet védelméhez való alapvető jog és a személyes adatok szabad áramlása közötti helyes egyensúly létrehozásában álló feladatuk teljesítését. [18] A Bíróság számára önmagában az a kockázat, hogy az adatkezelést ellenőrző hatóságok döntéseire az őket felügyelő állami hatóságok politikai befolyást gyakorolhatnak, már elegendő akadályát jelenti annak, hogy az előbbiek független módon láthassák el feladatkörüket, mivel ez – mondja a Bíróság – e hatóságok „idő előtti igazodásához” és a részrehajlás gyanújához vezethet. [19]

16 — Lásd az Autorité de régulation des communications électroniques et des postes weboldalán a következő címet: http://www.arcep.fr/index.php?id= 11270#c21478

17 — 2014. április 8-i Bizottság kontra Magyarország ítélet (C-288/12, EU:C:2014:237, 50. pont)

18 — 2014. április 8-i Bizottság kontra Magyarország ítélet (C-288/12, EU:C:2014:237, 51. pont).

19 — 2014. április 8-i Bizottság kontra Magyarország ítélet (C-288/12, EU:C:2014:237, 53. pont).

40. A Bíróság az említett ítéletben ezen okból állapította meg, hogy „ha valamennyi tagállam számára megengedett lenne, hogy a felügyelő hatóság megbízatását az eredetileg megállapított megbízatási idő lejárta előtt megszüntessék, anélkül hogy tiszteletben tartanák az alkalmazandó jogszabályok által e célból előzetesen meghatározott szabályokat és garanciákat, akkor e hatóság fölött megbízatásának gyakorlása közben végig ott lebegne a megbízatás idő előtti megszüntetésének fenyegetése, ami e hatóság politikai hatalomnak való megfeleléséhez vezetne, és ez ellentétes az említett függetlenségi követelménnyel. [...] Mindez akkor is igaz, ha a megbízatás idő előtti megszüntetésére újraszervezés vagy modellváltás eredményeként kerül sor, mivel ezeket úgy kell megszervezni, hogy az alkalmazandó jogszabályok által támasztott függetlenségi követelmények tiszteletben tartása biztosított legyen” [20].

41. A spanyol, a belga és a holland kormány, valamint a Bizottság szerint az egyrészről a személyes adatok védelmét felügyelő hatóságokra, másrészről a nemzeti szabályozó hatóságokra ruházott feladatok közötti alapvető különbségek indokolják, hogy a függetlenség kifejezést a Bíróság a jelen ügyben az általa a fent említett ítéletben alkalmazottól eltérő módon határozza meg.

42. Igaz ugyan, hogy a személyes adatok védelmét felügyelő hatóságokra és a nemzeti szabályozó hatóságokra ruházott feladatok célkitűzései eltérnek egymástól, ugyanakkor a függetlenség biztosításának tiszteletben tartása a nemzeti szabályozó hatóságok megfelelő működésének is alapvető feltétele. Ennélfogva nem látom indokát annak, miért kellene a 2014. április 8-i Bizottság kontra Magyarország ítéletben (C-288/12, EU:C:2014:237) alkalmazottól eltérő megoldáshoz folyamodni.

43. Nem szabad kisebbíteni az elektronikus hírközlési szolgáltatások szabályozásának jelentőségét, mivel ez többek között közvetlenül érinti a közlés szabadságát és a fogyasztók védelmét. Így a nemzeti szabályozó hatóság függetlenségének, nemcsak a gazdasági, hanem a politikai szereplőkkel szemben is ténylegesnek kell lennie. Ez egyébként magukból az uniós jogszabályok szövegéből is egyértelműen kiderül.

44. A keretirányelv 3. cikkének (2) bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy a tagállamok oly módon biztosítják a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségét, hogy gondoskodnak e hatóságoknak minden, elektronikus hírközlő hálózatokat, berendezéseket vagy elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó szervezettől való jogi elkülönüléséről és funkcionális függetlenségéről. Ami a keretirányelv 3. cikkének a 2009/140/EK irányelv [21] útján beillesztett (3a) bekezdését illeti, az utóbbi irányelv (13) preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy a jogalkotó annak beillesztésével éppen a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségét kívánta megerősíteni „egy olyan rendelkezés [előírásával], amely biztosítja, hogy az előzetes piacszabályozásért vagy a vállalkozások közötti jogviták rendezéséért felelős nemzeti szabályozó hatóságok feladataik ellátása során védve legyenek az eléjük kerülő kérdések független elbírálásának veszélyeztetésére alkalmas *külső beavatkozással vagy politikai nyomással szemben*” [22] Az uniós jogalkotó ehhez még azt a magyarázatot is hozzáfűzi, hogy „ilyen külső nyomás esetén a nemzeti szabályozó hatóságok nem képesek megfelelő nemzeti szabályozó hatóságként eljárni a keretszabályozás alapján”.

45. A nemzeti szabályozó hatóságokra ruházott szabályozási feladatokat és az e célból megállapított hatásköröket figyelembe véve nem meglepő az uniós jogalkotó törekvése a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségét biztosító garanciák megerősítésére. Emlékezzünk ugyanis arra, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok a rájuk ruházott feladatok keretében többek között egyedi jogok odaítéléséről döntenek, [23] és vállalkozások közötti jogvitákat rendeznek, amelynek során

20 — 2014. április 8-i Bizottság kontra Magyarország ítélet (C-288/12, EU:C:2014:237, 54. pont).

21 — A 2002/21 irányelv, az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról szóló 2002/19/EK irányelv, valamint az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló 2002/20/EK irányelv módosításáról szóló, 2009. november 25-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 337., 37. o.).

22 — Kiemelés tőlem.

23 — Lásd nevezetesen a keretirányelv 9–11. cikkét. Lásd még: a 2009/140 irányelvvel módosított, az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló, 2002. március 7-i 2002/20/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („engedélyezési irányelv”) (HL L 108., 21. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 337. o.).

kötelezettségeket írhatnak elő.[24] Ezek a hatóságok bizonyos szabályozó hatáskörrel is rendelkeznek, mivel szabályozhatják az árakat,[25] vagy amennyiben úgy ítélik meg, hogy az adott piacon nincs tényleges verseny, korrekciós intézkedéseket tehetnek, amelyben kötelezettségeket írhatnak elő a piacon jelentős erőt képviselő vállalkozásokkal szemben.[26] Ezek a hatóságok széles jogkörrel rendelkeznek tehát, amint arra a Bíróság a 2009. december 3-i Bizottság kontra Németország ítéletben (C-424/07, EU:C:2009:749)[27] emlékeztetett.

46. Ennélfogva alapvető jelentőséggel bír a függetlenség biztosításának tiszteletben tartása, és hogy a nemzeti szabályozó hatóságok pártatlanul és külső befolyástól mentesen gyakorolják feladataikat, főleg akkor, amikor a tagállam állami tulajdonban tartja az elektronikus hírközlő hálózatokat és/vagy elektronikus hírközlési szolgáltatásokat szolgáltató vállalkozásokat, illetve fenntartja az ilyenekben meglévő ellenőrzését. A Bíróság ezt már hangsúlyozta a 2010. március 9-i Bizottság kontra Németország ítéletben (C-518/07, EU:C:2010:125), amelyben rámutatott, hogy az ilyen független hatóságok – ebben az ügyben a Bíróság nemcsak a személyes adatok kezelésének felügyeletére hatáskörrel rendelkező német ellenőrző hatóságokkal foglalkozott, hanem a német jogrendszerben működő közigazgatási hatóságokkal is – gyakran szabályozási hatáskörrel is rendelkeznek, vagy olyan feladatokat látnak el, amelyeknek politikai befolyástól mentesnek kell lenniük, a törvényesség talaján maradva azonban, és a hatáskörrel rendelkező bíróságok felülvizsgálati jogkörének hatálya alatt.[28]

47. Ennek alapján a nemzeti szabályozó hatóságok összetétele, tagjai megbízatásának időtartama, és főként kizárólag a törvényben szabályozott okok alapján megengedett visszahívhatóságuk mind biztosítékok az esetleges külső befolyással szemben. Az uniós jogalkotó azzal, hogy a keretirányelv 3. cikke (3a) bekezdésének második albekezdésében előírta, hogy a nemzeti szabályozó hatóság vezetője vagy adott esetben a hatóságon belül ilyen funkciót betöltő testület tagjai, illetve azok helyettesei kizárólag a törvényben meghatározott indokok alapján, és csak akkor legyenek elbocsáthatók, ha már nem felelnek meg a feladataik teljesítéséhez szükséges feltételeknek, a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségét biztosító garanciák megerősítésére törekedett oly módon, hogy védelembe helyezze a döntéshozatalra jogosult tagot vagy tagokat minden külső beavatkozással, különösen azokkal szemben, amelyek, akár nem kifejezett módon is, a megbízatás törvényben nem szabályozott indokkal történő idő előtti megszüntetésével fenyegetnek.

48. Így tehát valamely nemzeti szabályozó hatóság függetlenségének biztosítását veszélyezteti, ha e nemzeti hatóság vezetőjét, mint a jelen esetben, és esetlegesen valamely tanácsosát idő előtt elbocsátják, kizárólag azon indok alapján, hogy tagállam úgy döntött, megváltoztatja e nemzeti szabályozó hatóság intézményi modelljét.

49. Ebben az esetben hogyan lehet összeegyeztetetni a tagállamokat megillető intézményi önállóságot a függetlenség biztosításával?

50. A Bíróság a 2014. április 8–i Bizottság kontra Magyarország ítéletében (C-288/12, EU:C:2014:237) megjegyezte, hogy egy felügyelő hatóság megbízatásának idő előtti megszüntetése veszélyezteti a függetlenség biztosítását, és „[m]indez akkor is igaz, ha [erre a] megszüntetésre újraszervezés vagy modellváltás eredményeként kerül sor, *mivel ezeket úgy kell megszervezni, hogy az alkalmazandó*

24 — Lásd a keretirányelv 20. cikkét.

25 — Lásd a 2009/140 irányelvvel módosított, az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/19/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („hozzáférési irányelv”) (HL L 108., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 323. o.) 13. cikkét.

26 — Lásd a módosított 2002/22 irányelv 17. cikkét.

27 — Lásd: 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

28 — Lásd a 42. pontot.

jogszabályok által támasztott függetlenségi követelmények tiszteletben tartása biztosított legyen” [29]. Ebből arra következtetek, hogy egy felügyelő hatóság, illetve – ami a jelen ügyet érinti – egy nemzeti szabályozó hatóság átszervezése vagy modelljének megváltoztatása tehát nem szükségképpen összeegyeztethetetlen e nemzeti szabályozó hatóság függetlenségének biztosításával.

51. Ezzel összefüggésben úgy vélem, hogy tekintettel a fent említett ítélkezési gyakorlatra, az érintett tagállamnak jogosultsággal kell rendelkeznie azon átmeneti rendelkezések bevezetésére, amelyek egy nemzeti hatóság átszervezésének előkészítésével elősegítik e nemzeti szabályozó hatóság függetlenségének biztosítását.

52. A jelen esetben megjegyzem, hogy a spanyol kormány 2011-ben meghozta ezeket a rendelkezéseket, amelyeket később a 3/2013. sz. törvény hatályon kívül helyezett. A 2/2011. sz. törvénynek a szabályozó szervezetek és a nemzeti versenyfelügyeleti bizottság tanácstagjai összetételének kiigazításáról szóló kilencedik kiegészítő rendelkezése ugyanis olyan átmeneti intézkedéseket vezet be, amelyek pontosan az e törvény által létrehozott reform előkészítését teszik lehetővé, miközben biztosítják az érintett elnökök megbízatásának időtartamát. Így az említett törvény szerint az új elnököt a hivatalban lévő elnök megbízatásának lejártakor kell kinevezni, az új tanácsosokat pedig akkor, amikor kevesebb mint hat olyan tanácsos van, akinek megbízatása hamarosan lejár. Hasonlóképpen e törvény előírja, hogy a 2/2011. sz. törvény hatálybalépésekor a szabályozó szervezetek tanácsainak elnökhelyettesei megbízatásuk lejártáig továbbra is ellátják feladatkörüket, ezt követően valamennyi szervezetben megszűnik az elnökhelyettesi pozíció.

53. Bár, amint azt a spanyol kormány megjegyzi, a nemzeti szabályozó hatóság és a reform által érintett egyéb szabályozó szervezet valamennyi tanácsosa megbízatásának hatályban tartása egy új, költséges, és nem hatékony egység létrehozásához vezethet, ugyanakkor úgy vélem, hogy az átmeneti rendelkezések, amelyek előírják a nemzeti szabályozó hatóság vezetői, vagy adott esetben a hatóságon belül ilyen funkciót betöltő testület tagjai megbízatásának lejáratig való fenntartását, hozzájárulnak a nemzeti szabályozó hatóság függetlenségének biztosításához.

54. Ugyanígy, noha egy nemzeti szabályozó hatóság tanácsosának feladata eltér e hatóság vezetőjének feladatkörétől, mindazonáltal e hatóság tagjaiként e tanácsosoknak is lehetőséget kell biztosítani arra, hogy teljesen függetlenül járhassanak el, és kívülről nem kérhetnek vagy fogadhatnak el utasításokat. [30] Mivel a spanyol törvény taxatív felsorolásban határozta meg a tanácsosok elbocsátásának lehetséges indokait, az intézményi modellnek a spanyol kormány által elhatározott reformja átmeneti rendelkezés hiányában nem járhat e tanácsosok megbízatásának egyszerű megszüntetésével. Ezzel kapcsolatban úgy gondolom, hogy a 2/2011. sz. törvény által eredetileg alkalmazott megoldás lehetővé tette nemzeti szabályozó hatóság függetlenségének biztosítását. A nemzeti bíróságnak tehát véleményem szerint azt kell megvizsgálnia, hogy e tanácsosok megbízatását milyen mértékben kellett volna az átmeneti intézkedéseknek rendeznie.

55. A fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy a keretirányelv 3. cikkének (3a) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy egy nemzeti szabályozó hatóság függetlenségét sérti e nemzeti szabályozó hatóság elnökének és tanácsosának a nemzeti hatóságot más szabályozó hatóságokkal egyesítő intézményi reform következtében történő, idő előtti elbocsátása olyan átmeneti rendelkezések meghozatala nélkül, amelyek biztosítanák az elnök megbízatási idejének betartását, és a tanácsos megbízatásának rendezését.

29 — 54. pont. Kiemelés tőlem.

30 — Lásd a keretirányelv 3. cikke (3a) bekezdésének első albekezdését.

IV – Végkövetkeztetések

56. A fenti megállapításokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a következő választ adja a Tribunal Supremo (legfelsőbb bíróság, Spanyolország) kérdéseire:

A 2009. november 25-i 2009/140/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (keretirányelv) úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes egy nemzeti szabályozó hatóság intézményi reform keretében történő egyesítése olyan egyéb szabályozó hatóságokkal, mint a versenyfelügyeleti, a postai ágazati vagy az energiaágazati nemzeti szabályozó hatóság, amennyiben a nemzeti szabályozó hatóság a módosított 2002/21 irányelvben ráruházott feladatokat az ugyanezen irányelvben előírt követelmények és biztosítékok tiszteletben tartása mellett látja el, aminek ellenőrzése a nemzeti bíróság feladata.

A módosított 2002/21 irányelv 3. cikkének (3a) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a nemzeti szabályozó hatóság függetlenségét sérti az e nemzeti szabályozó hatóság elnökének és tanácsosának a nemzeti hatóságot más szabályozó hatóságokkal egyesítő intézményi reform következtében történő, idő előtti elbocsátása olyan átmeneti rendelkezések meghozatala nélkül, amelyek biztosítanák az elnök megbízatási idejének betartását, és a tanácsos megbízatásának rendezését.