M. POIARES MADURO
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2007. február 15. [1]

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemben a Verwaltungsgerichtshof (Ausztria) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv [2] („keretirányelv") 4. és 16. cikkének értelmezésére vonatkozó két kérdést terjesztett a Bíróság elé.

I – Az alapeljárás, a jogi háttér és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

2. A Tele2 UTA Telecommunication GmbH (a továbbiakban: felperes vagy Tele2) elektronikus hírközlő hálózatokat üzemeltető és elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó osztrák vállalkozás. A Telekom Control Kommission (a továbbiakban: szabályozó hatóság vagy TCK) által lefolytatott közigazgatási piacelemzési eljárás keretében 2004. július 16-án a Tele2 kérte, hogy a távközlésről szóló 2003. évi törvény (Telekommunikationsgesetz, BGBl. I., 70/2003, a továbbiakban: TKG) 37. §-a alapján ismerjék el számára a fél jogállását, valamint az iratokhoz való hozzáférés jogát.

3. A TKG „Piacelemzési eljárás" című 37. §-a szerint:

„(1) A szabályozó hatóság két évet meg nem haladó rendszeres időközönként, az Európai Közösségek rendelkezéseinek figyelembevételével hivatalból elvégzi a 36. § (1) bekezdésében előírt rendeletben meghatározott érintett piacok elemzését. Ezen eljárás célja – annak megállapítását követően, hogy a meghatározott érintett piacon egy vagy több vállalkozás jelentős piaci erővel rendelkezik, vagy a piacon hatékony a verseny –, hogy konkrét szabályozó kötelezettségeket szüntessen meg, tartson fenn, változtasson meg vagy állapítson meg.

(2) Ha ezen eljárás keretében a szabályozó hatóság azt állapítja meg, hogy az érintett

1 – Eredeti nyelv: portugál.

2 – HL L 108., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 349. o.; (a továbbiakban: keretirányelv).

piacon egy vagy több vállalkozás jelentős piaci erővel rendelkezik, és ennélfogva ezen a piacon nem hatékony a verseny, a szabályozó hatóság e vállalkozás(ok) vonatkozásában köteles a 38–46. §-ában vagy a 47. § (1) bekezdésében meghatározott megfelelő konkrét szabályozó kötelezettségeket megállapítani. A szabályozó hatóság a vállalkozások vonatkozásában már létező konkrét szabályozó kötelezettségeket – amennyiben azok az érintett piacra vonatkoznak – az eljárás eredményeitől függően és a szabályozás céljára figyelemmel megváltoztatja, vagy újból megállapítja.

(3) Amennyiben a szabályozó hatóság az eljárás alapján megállapítja, hogy az érintett piacon hatékony a verseny, ennélfogva ezen a piacon egyetlen vállalkozás sem rendelkezik jelentős piaci erővel, akkor – a 47. § (2) bekezdésének kivételével – a (2) bekezdés alapján nem állapíthat meg szabályozó kötelezettségeket; ebben az esetben az eljárást e piac vonatkozásában a szabályozó hatóság határozatával megszünteti, és ezt a határozatát közzéteszi. Az ezen a piacon e vállalkozások vonatkozásában még fennálló konkrét szabályozó kötelezettségeket ez a határozat megszünteti. Ennek a határozatnak e megszüntetés hatálybalépése vonatkozásában egy legfeljebb hat hónapos ésszerű határidőt is meg kell határoznia.

(4) Az Európai Bizottság határozatában meghatározott tagországok közötti piacok esetében az érintett nemzeti szabályozó hatóságok – a piacelemzésre és a jelentős piaci erő felmérésére vonatkozó iránymutatásokat a lehető legnagyobb mértékben figyelembe véve – a piacelemzést egymással szoros együttműködésben közösen végzik el, és összehangolt módon megállapítják, hogy egy vagy több vállalkozás az érintett piacon jelentős piaci erővel rendelkezik-e, vagy hogy ezen a piacon hatékony-e a verseny. Az (1), (2), (3) és (5) bekezdést értelemszerűen alkalmazni kell.

(5) Kizárólag azok a vállalkozások minősülnek félnek, amelyek vonatkozásában konkrét szabályozó kötelezettségeket állapítottak meg, változtattak meg vagy szüntettek meg.

(6) A hírközlési szolgáltatások és hálózatok felhasználói és üzemeltetői a 90. §-ban meghatározott mértékben kötelesek együttműködni a 36. és 37. §-ban szabályozott eljárásokban.

(7) A nemzeti szabályozó hatóság köteles a 2–4. § alapján hozott határozatait közzétenni, és azok egy példányát az Európai Bizottság számára elküldeni.

[…]”

4. A TKG ezen, a piacelemzési eljárásra vonatkozó 37. §-a a keretirányelv szintén „piacelemzési eljárás” című 16. cikkét ülteti át, amely szerint:

„(1) Amint az ajánlás elfogadását vagy annak esetleges frissítése elfogadását követően lehetséges, a nemzeti szabályozó hatóságok – az iránymutatásokat a lehető legnagyobb mértékben figyelembe véve – elvégzik az érintett piacok elemzését. A tagállamok biztosítják, hogy ennek az elemzésnek az elvégzésére szükség szerint a nemzeti versenyhatóságokkal együttműködésben kerüljön sor.

(2) Amennyiben a 2002/22/EK irányelv (»egyetemes szolgáltatási irányelv«) 17., 18. vagy 19. cikke alapján, vagy a 2002/19/EK irányelv [3] (»hozzáférési irányelv«) 7. vagy 8. cikke alapján a nemzeti szabályozó hatóság köteles dönteni arról, hogy a vállalkozások számára kötelezettséget állapít-e meg, tart-e fenn, módosít-e vagy az ilyen kötelezettséget megszünteti-e, az e cikk (1) bekezdésében említett piacelemzés alapján állapítja meg azt, hogy egy adott érintett piacon hatékony-e a verseny.

3 – HL L 108., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 323. o.

(3) Amennyiben a nemzeti szabályozó hatóság megállapítja, hogy a piacon hatékony a verseny, nem vezet be, illetve nem tart fenn az e cikk (2) bekezdésében említett konkrét szabályozó kötelezettséget. Amennyiben már léteznek ágazathoz kötött szabályozó kötelezettségek, a nemzeti szabályozó hatóság ezeket az adott érintett piacon lévő vállalkozások tekintetében megszünteti. Az ilyen kötelezettségmegszüntetés által érintett feleket erről megfelelő időben értesíteni kell.

(4) Amennyiben a nemzeti szabályozó hatóság megállapítja, hogy egy érintett piacon nem hatékony a verseny, a 14. cikkel összhangban meghatározza az e piacon jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozásokat, és az ilyen vállalkozások számára az e cikk (2) bekezdésében említett megfelelő konkrét szabályozó kötelezettségeket állapít meg, illetve a már létező ilyen kötelezettségeket fenntartja vagy módosítja.

(5) A 15. cikk (4) bekezdésében említett határozatban meghatározott, tagországok közötti piacok esetében az érintett nemzeti szabályozó hatóságok – az iránymutatásokat a lehető legnagyobb mértékben figyelembe véve – a piacelemzést közösen végzik el, és összehangolt módon határoznak az e cikk (2) bekezdésében említett szabályozó kötelezettségek bevezetéséről, fenntartásáról, módosításáról vagy megszüntetéséről.

(6) Az e cikk (3), (4) és (5) bekezdésének rendelkezései szerint hozott intézkedésekre a 6. és a 7. cikkben említett eljárások vonatkoznak.”

5. A szabályozó hatóság 2004. szeptember 6-i határozatával elutasította a Tele2-nek a piacelemzési eljárásban félként történő elismerésre irányuló kérelmét azzal az indoklással, hogy a TKG 37. §-a (5) bekezdésének megfelelően a piacelemzési eljárásokban kizárólag azok a vállalkozások lehetnek felek, amelyek vonatkozásában konkrét szabályozó kötelezettségeket állapítottak meg, változtattak meg vagy szüntettek meg; a felperes esetében pedig nem pontosan ez a helyzet.

6. A felperes keresetet nyújtott be az említett határozattal szemben a Verwaltungsgerichtshof előtt, mivel szerinte a TKG 37. §-ának (5) bekezdésében foglalt tagállami rendelkezés ellentétes a keretirányelv „jogorvoslati jog” című 4. cikkének (1) bekezdésével, mely szerint „[a] tagállamok gondoskodnak arról, hogy nemzeti szinten olyan hatékony mechanizmusok létezzenek, amelyek keretében a nemzeti szabályozó hatóság határozata által érintett minden felhasználó, illetve elektronikus hírközlő hálózatokat szolgáltató vagy elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó vállalkozás a határozat ellen a felektől független jogorvoslati szervnél jogorvoslattal élhet. E szervnek, amely lehet bíróság, rendelkeznie kell a feladatai elvégzését lehetővé tevő megfelelő szakértelemmel. A tagállamok gondoskodnak az ügyek érdemi elbírálásáról, és arról, hogy hatékony jogorvoslati mechanizmus álljon rendelkezésre. Az ilyen jogorvoslat elbírálásáig a nemzeti szabályozó hatóság határozata hatályban marad, kivéve, ha a jogorvoslati szerv másként határoz”.

7. A felperes szerint a TCK által a piacelemzési eljárás keretében hozott határozat a keretirányelv értelmében olyan határozatnak minősül, amely nemcsak azt a vállalkozást „érinti”, amelynek vonatkozásában a konkrét szabályozó kötelezettségeket megállapították, megváltoztatták vagy megszüntették, hanem annak versenytársait is. E piacelemzési eljárás eredménye ugyanis közvetlenül függ azoktól a jogoktól, amelyeket az erőfölényben lévő vállalkozás versenytársa érvényesíthet e vállalkozással szemben.

8. Az alperes hatóság véleménye szerint a keretirányelv 4. cikkének (1) bekezdése nem ad iránymutatást arra a kérdésre, kit „érint” egy adott határozat. A keretirányelv 6. cikkében kötelezően előírt konzultációs eljárás biztosítja, hogy a közvetlenül érintett vállalkozások versenytársai is részt vegyenek a piacelemzési eljárásban. Ez a „konzultáció és az átláthatóság mechanizmusa” című cikk ugyanis azt írja elő, hogy „[a] 7. cikk (6) bekezdése, illetve a 20. vagy a 21. cikk alá tartozó eseteket kivéve a tagállamok biztosítják, hogy amennyiben a nemzeti szabályozó hatóságok ezzel az irányelvvel vagy a

különös irányelvekkel összhangban olyan intézkedéseket kívánnak tenni, amelyek jelentősen befolyásolják az érintett piacot, e hatóságok lehetőséget adjanak az érdekelt feleknek az intézkedéstervezettel kapcsolatos észrevételeik ésszerű időn belül történő megtételére. A nemzeti szabályozó hatóságok közzéteszik nemzeti konzultációs eljárásaikat. A tagállamok gondoskodnak arról, hogy létrejöjjön egy olyan információs pont, amelynél minden folyamatban lévő konzultációról tájékoztatás kapható. A konzultációs eljárás eredményét a nemzeti szabályozó hatóság nyilvánosan elérhetővé teszi, kivéve az üzleti titokra vonatkozó közösségi és nemzeti jog szerinti bizalmas információk esetét".

9. E körülmények között, tekintettel az irányelv 4. cikke (1) bekezdése és 16. cikke (3) bekezdése értelmezésének szükségességére, a Verwaltungsgerichtshof az eljárást felfüggesztette, és előzetes döntéshozatal céljából a következő két kérdést terjesztette a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni a »keretirányelv« 4. és 16. cikkét, hogy az »érintett« felek kifejezés alatt olyan, az érintett piacon versenytársként jelen lévő vállalkozásokat is érteni kell, amelyekkel szemben valamely piacelemzési eljárás keretében nem állapítanak meg, tartanak fenn vagy módosítanak konkrét szabályozó kötelezettségeket?

2) Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén:

Ellentétes-e a keretirányelv 4. cikkével az olyan nemzeti rendelkezés, amely előírja, hogy valamely piacelemzési eljárás keretében csak az a vállalkozás tekinthető félnek, amelyekkel szemben konkrét szabályozó kötelezettségeket állapítanak meg, módosítanak vagy szüntetnek meg?"

II – Elemzés

10. Az alapügyben a Tele2 azt kérte a TCK-tól, hogy az ismerje el számára a fél jogállását, más szóval a szabályozási hatóság által lefolytatott piacelemzési eljárásokban való részvétel jogát. Így, amint az az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kiderül, az osztrák közigazgatási jog szerint a piacelemzési eljárás keretében a fél jogállása többek között olyan jogokat biztosít, mint az iratokba való betekintéshez, a közigazgatási bizonyítási eljárás eredményeinek megismeréséhez és ez utóbbi tárgyában észrevételek benyújtásához, valamint a jogorvoslathoz való jogot.

11. Ebből következően az osztrák jog szerint a piacelemzési eljárásban csak azok élhetnek jogorvoslattal, akik rendelkeznek a fél jogállásával. Ez, az osztrák jog által a fél jogállása és a jogorvoslati lehetőségek gyakorlásának joga között létesített kapcsolat alapján felismerhetővé válik az első kérdés helytállósága, amennyiben az azt a problémát érinti, hogy a keretirányelv 4. cikkéből következően el kell-e ismerni az alapügy felpereséhez hasonló vállalkozás jogorvoslati jogát a nemzeti szabályozó hatóság által a piacelemzési eljárásban hozott határozattal szemben.

12. A fél jogállása és a jogorvoslati jog gyakorlása közötti ezen szoros kapcsolattal érvel mindenekelőtt a Tele2, amikor azt állítja, hogy a keretirányelv 4. cikke hatékony jogorvoslati lehetőséget biztosít számára a szabályozó hatóság által a piacelemzési eljárás keretében hozott határozatokkal szemben. A Tele2 úgy véli továbbá, hogy mivel a közösségi jog biztosítja számára ezt a hatékony jogorvoslati jogot, ebből az következik, hogy a félként való részvétel jogát is meg kell kapnia a piacelemzési nem peres eljárásban. Csak akkor tudja hatékonyan gyakorolni a jogorvoslati jogát, ha teljes körű ismerettel rendelkezik a nem peres eljárás alakulásáról, amely csak akkor lehetséges, ha félként részt vehet benne.

13. A kérdést előterjesztő bíróság az első kérdésével ennek megfelelően lényegében arra vár választ a Bíróságtól, hogy a keretirányelv 4. cikke értelmezhető-e úgy, hogy az a felpereshez hasonló vállalkozás számára jogorvoslati jogot biztosít egy olyan szabályozó hatóság határozata ellen, mint a jelen esetben a TCK. E kérdés összefüggésében az a probléma is felmerül, hogy a keretirányelv 16. cikkének (3) bekezdésében foglalt „érintett felek” fogalmába beletartozik-e az alapügy felpereséhez hasonló vállalkozás is. Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ, hogy a keretirányelv 4. cikkéből következik-e az, hogy az alapeljárás felpereséhez hasonló vállalkozás számára, a fél jogállását is el kell ismerni a piacelemzési nem peres eljárásban amennyiben a nemzeti szabályozó hatóság által a közigazgatási piacelemzési eljárás alapján meghozott határozattal szemben jogorvoslati joggal rendelkezik.

A – *Az első kérdésről*

14. A keretirányelv 4. cikke biztosít-e bírói jogvédelmet egy szabályozó hatóság határozata által hátrányosan érintett személyek számára, annak ellenére, hogy ezen

határozatnak ez utóbbiak nem címzettjei? Lényegében ez a megvizsgálandó első kérdés.

15. E kérdés megválaszolásához mindenekelőtt meg kell határozni, hogy az alapügy felperese a harmadik személyek melyik kategóriájába tartozik. Az első kérdés szövege csak az érintett piacon jelenlevő versenytársakra hivatkozik. Ugyanakkor az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kiderül, hogy a Tele2 a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozás versenytársa, ugyanakkor szerződéses partnere is, amely szerződéses kapcsolatot hátrányosan érintheti a szabályozó hatóság által a piacelemzés keretében hozott határozat. Ennélfogva az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből az következik, hogy a szabályozó hatóság által a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozással szemben előírt konkrét kötelezettségeken alapuló, az ilyen vállalkozással fenntartott szerződéses kapcsolat fennállása határozza meg a jelen ügy felperesének egyedi helyzetét, nem pedig pusztán az e vállalkozással szemben fennálló versenyhelyzete. Először e pontosabb összefüggésben kell meghatározni azt, hogy a felpereshez hasonló vállalkozásnak a keretirányelv 4. cikke szerint kell-e jogorvoslati jogot biztosítani.

16. A keretirányelv 4. cikkének (1) bekezdése előírja a tagállamoknak, hogy nemzeti szinten olyan hatékony mechanizmust hozzanak létre, amely által „a nemzeti szabályozó hatóság határozata által érintett minden felhasználó, illetve elektronikus hírközlő hálózatokat szolgáltató vagy elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó vállalkozás a határozat ellen a felektől független jogorvoslati szervnél jogorvoslattal élhet”. A „nemzeti szabályozó hatóság határozata által érintett” vállalkozás kifejezés definíciója nem található meg sem az irányelv 4. cikkében, sem annak más rendelkezésében.

17. A kérdést előterjesztő bíróság javaslata szerint a 4. cikk (1) bekezdésében található „érintett” fél kifejezés magyarázata a 16. cikk (3) bekezdésében található, mivel ez utóbbi szerint a korábban jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozással szemben alkalmazott, ágazathoz kötött szabályozó kötelezettségek megszüntetése által „érintett feleket” megfelelő időben értesíteni kell. Nem hiszem, hogy a 4. cikk értelmében érintett személyek vagy vállalkozások fogalma az ugyanezen irányelv 16. cikkének (3) bekezdésében foglalt „érintett felek” fogalmába történő egyszerű besorolással megmagyarázható.

18. Bár az igaz, hogy számos nyelvi változat ugyanazt a kifejezést használja a 4. cikkben

és a 16. cikk (3) bekezdésében,[4] például az angol változat az „affected”, a német változat a „betroffen(en)” kifejezést, ugyanakkor más verziók különböző szavakat alkalmaznak.[5] E két cikk különböző nyelvi változatainak összehasonlítása alapján tehát nem jelenthető ki, hogy e két kifejezés szükségképpen azonos jelentéssel bír. Ezenfelül amiatt, hogy az irányelv e rendelkezéseiben alkalmazott kifejezések értelmezése, amint az a későbbiekben láthatóvá válik, nem egyértelmű, a 16. cikk (3) bekezdésének segítségül hívása a 4. cikk (1) bekezdésében foglalt „érintett” kifejezés értelmezésére, jogi szempontból olyan, mintha egy vak próbálna meg kivezetni egy másik vakot egy labirintusból.

19. Véleményem szerint egy olyan vállalkozást, mint a Tele2, a jelen ügyben a 16. cikk (3) bekezdése értelmében vett „érintett félnek” kell tekinteni, amely ennélfogva jogosult arra, hogy a kötelezettséget megszüntető határozatról a megfelelő időben értesítést kapjon. Természetesen azt a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozást is értesíteni kell az egyes konkrét kötelezettségek megszüntetéséről, amely a határozat címzettje és közvetlen kedvezményezettje. Ily módon érthetetlen volna, ha a közösségi jogalkotó, amikor kifejezetten biztosítja, hogy „[a]z ilyen kötelezettségmegszüntetés által érintett feleket erről megfelelő időben értesíteni kell”, azt a redundáns megfogalmazást választaná, hogy kizárólag azokra a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozásokra korlátozza a tájékoztatási kötelezettséget, amelyek a határozatnak kedvezményezettjei.[6] Ugyanakkor véleményem szerint az a tény, hogy Tele2-höz hasonló vállalkozás a keretirányelv 16. cikkének (3) bekezdése értelmében „érintett” félnek minősüljön, nem jár azzal, hogy az alapügy felperesét a 4. cikk (1) bekezdése értelmében is automatikusan „érintett” félnek kellene tekinteni. Ugyanis, ha valamely vállalkozás a 4. cikk (1) bekezdése értelmében érintett félnek tekintendő, ez azzal a következménnyel jár, hogy jogosulttá válik a szabályozó hatóság őt érintő határozatai elleni jogorvoslat gyakorlására. A 4. cikk olyan sajátos következményéről van tehát szó, amely cikk céljai nagymértékben eltérnek az említett 16. cikk (3) bekezdésének céljaitól, amennyiben az az „érintett” feleket feljogosítja arra, hogy a határozatról értesítést kapjanak. Ez az értesítés teszi lehetővé az „érintett” felek számára, hogy már azelőtt felkészülhessenek a korábban jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozással szemben előírt kötelezettségeket megszüntető határozat miatt bekövetkező hátrányos helyzetre, hogy ez a határozat hatályba lépne.

20. Ebből következik, hogy annak megállapításához, hogy a felpereshez hasonló

4 – Így többek között az angol, német, olasz, spanyol, cseh, görög és svéd változat.

5 – Így a portugál változat a 4. cikk (1) bekezdésében a „prejudicadas”, illetőleg az „abrangidas” kifejezéseket alkalmazza. A francia változat szintén különböző kifejezéseket használ: „affecté(e)” és „concernés”. Ugyanígy a holland változat is különböző kifejezéseket alkalmaz: „getroffen” és „gevolgen”.

6 – Ez a (3) bekezdés azokra a vállalkozásokra vonatkozik, amelyek a határozat címzettjei. Ezt követően, a megszüntetés által érintett felekhez szól, amikor elismeri jogukat ahhoz, hogy a határozatról értesítést kapjanak. Ha e tájékoztatási kötelezettség csak a megszüntetés kedvezményezettjeire vonatkozna, akkor a legegyszerűbb az volna, hogy a következő mondatban a jogalkotó kijelentené, hogy „ezeket a vállalkozásokat” (és nem az „érintett feleket”) kell értesíteni a határozatról.

vállalkozás érintett-e a 4. cikk (1) bekezdése értelmében, lényegében nem azt kell vizsgálni, hogy a 16. cikk (3) bekezdésének sajátos következménye szempontjából érintett-e. Mivel a 4. cikk (1) bekezdésének megszövegezése nem ad iránymutatást az érintett vállalkozás fogalmának jelentéséről, ezért ezt a kérdést – amint arra a belga kormány írásbeli észrevételeiben emlékeztet – a 4. cikknek a keretirányelv összefüggésében értelmezett céljai alapján kell megválaszolni. Ha ugyanis valamely közösségi rendelkezés szövege kétértelmű, a rendelkezés összefüggéseinek és a kérdéses szabályozás célkitűzésének figyelembevételével kell meghatározni azon a szavak jelentését, amelyeknek az értelmezése vitára adhat okot. [7]

21. Az egyértelmű, hogy a 4. cikk (1) bekezdése olyan hatékony jogorvoslati mechanizmusok biztosítására irányul, amelyek keretében a nemzeti szabályozó hatóság határozata által érintett *„minden felhasználó”*, illetve „elektronikus hírközlő hálózatokat szolgáltató vagy elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó »*vállalkozás*«” jogorvoslattal élhet. [8] E cikk szövege a Bizottság eredeti javaslata szerint szűkszavúbb és korlátozottabb volt, mivel csak az írta elő, hogy „a tagállamok gondoskodnak arról, hogy […] *a felhasználók*, illetve elektronikus hírközlő hálózatokat szolgáltató vagy elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó *vállalkozások* a nemzeti szabályozó hatóság határozata ellen jogorvoslattal élhessenek” [9]. A 4. cikk ezen – nem elhanyagolható – módosításától eltérően nem módosították a (12) preambulumbekezdést, mely szerint „[a] nemzeti szabályozó hatóság határozata által érintett valamennyi fél számára biztosítani kell a jogot arra, hogy az érintett felektől független szervezethez forduljon jogorvoslatért” e határozatokkal szemben.

22. Először is egyetértek a Bizottság, a Tele2 és a belga kormány azon álláspontjával, amely szerint ez a 4. cikk a hatékony bírói jogvédelem elvének kifejeződése. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint ez az általános jogelv a tagállamok azon közös alkotmányos hagyományain alapul, amely előírja, hogy „a magánszemélyek a közösségi jogrendből eredő jogaik hatékony bírói védelmére jogosultak” [10]. Ez a gyakorlat előírja tehát a szabályozó hatóságok valamennyi, a közösségi jog által biztosított kedvezményt megszüntető határozatának bírósági felülvizsgálatát. [11]

7 – Lásd többek között a 803/79. sz. Roudolff-ügyben 1980. június 19-én hozott ítélet (EBHT 1980., 2015. o.) 7. pontját; a C-287/98. sz. Linster-ügyben 2000. szeptember 19-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-6917. o.) 43. pontját és a C-373/00. sz. Adolf Truley-ügyben 2003. február 27-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-1931. o.) 35. pontját.

8 – Kiemelés tőlem. Lásd a C-438/04. sz. Mobistar-ügyben 2006. július 13-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-6675. o.) 41. pontját.

9 – Lásd a Bizottság által javasolt szöveget és a Parlament módosításait (HL 2001. C 277., 92. és 98. o.).

10 – Lásd a C-50/00. P. sz., Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ügyben 2002. július 25-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6677. o.) 39. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot; különösen a 222/84. sz. Johnston-ügyben 1986. május 15-én hozott ítélet (EBHT 1986., 1651. o.) 17–20. pontját és a C-263/02. P. sz., Bizottság kontra Jégo-Quéré ügyben 2004. április 1-jén hozott ítélet (EBHT 2004., I-3425. o.) 29. pontját.

11 – Lásd a C-228/98. sz. Dounias-ügyben 2000. február 3-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-577. o.) 64. pontját és a C-459/99. sz. MRAX-ügyben 2002. július 25-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6591. o.) 101. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

23. A keretirányelv (12) preambulumbekezdését pontosan a 4. cikkben kifejezett alapelv figyelembevétele alapján kell értelmezni. Ezt a preambulumbekezdést a megszövegezése által sugalmazottnál szélesebb értelemben kell alkalmazni, mely szerint a keretirányelv 4. cikkének (1) bekezdése alapján nem csak a szabályozó hatóság határozatának címzettjeit, hanem minden olyan, a közösségi jog által feljogosított személyt megillet ezen határozattal szemben a jogorvoslat, amelyet ez a határozat érint. [12]

24. Másodsorban a keretirányelv 8. cikkének (2) bekezdésében megfogalmazott, a nemzeti szabályozó hatóságra vonatkozó általános célok és szabályozó elvek fényében egyértelműen elkülönül az a célkitűzés, [13] mely szerint a szabályozó hatóságoknak elő kell mozdítaniuk „a versenyt az elektronikus hírközlő hálózatok, az elektronikus hírközlési szolgáltatások, a kapcsolódó eszközök és szolgáltatások nyújtása terén” [14]. Márpedig, amint arra a dán kormány észrevételeiben helyesen rámutatott, nehezen összeegyeztethető a verseny elősegítésének céljával az irányelv 4. cikke (1) bekezdésének olyan szigorú értelmezése, amely nem biztosít jogorvoslati jogot azon személyeknek, amelyek nem címzettjei a határozatnak. Az ilyen értelmezés azzal a következménnyel járhat, hogy kizárólag a jelentős piaci erővel rendelkező szereplők tekinthetők eleve „érintett” félnek. A többi versenytársa, bár jogaikat érinti a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozással szemben előírt konkrét kötelezettségeknek a nemzeti szabályozó határozatban történő megállapítása, megváltoztatása vagy megszüntetése, a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozással ellentétben semmilyen jogorvoslatra sem lennének jogosultak ezen határozattal szemben.

25. Ennélfogva véleményem szerint sem a megfogalmazás, sem a 4. cikkben kifejezett hatékony bírósági jogvédelem biztosításának követelménye, sem a szabályozó hatóságra vonatkozó általános célok és szabályozó elvek – különösen a hatékony verseny elősegítése – nem indokolja a 4. cikk (1) bekezdésének értelmében vett „érintett vállalkozás” fogalmának az osztrák és szlovén kormány által javasolt megszorító értelmezését, amely szerint ez a cikk kizárólag azokra a vállalkozásokra vonatozik, amelyek a szabályozó hatóság határozatainak címzettjei.

26. Éppen a keretirányelv 4. cikkének kevésbé szigorú olvasatán alapuló okfejtés során, a hatékony bírósági jogvédelem figyelembevételével a Bíróság 2003. május 22-én

12 – E tekintetben meg kell említeni, hogy a 4. cikk (1) bekezdése a szabályozó hatóság határozata által *érintett* felhasználókról vagy vállalkozásról szól, nem pedig az olyan felhasználókról, illetve vállalkozókról, amelyek az ilyen határozatok *címzettjei*.

13 – Lásd még a keretirányelv (1) preambulumbekezdését, amely kellőképp rámutat annak jelentőségére, hogy „a monopóliumról a teljes körű versenyre történő áttérés során” megvalósultak „a távközlési ágazatban a hatékony verseny feltételei”.

14 – Lásd a keretirányelv 8. cikkének (2) bekezdését.

a Connect Austria ügyben hozott ítéletben [15] egy olyan rendelkezést értelmezett, amely a 4. cikk (1) bekezdése elődjének tekinthető. Az 1997. október 6-i 97/51/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel [16] módosított, a távközlési szolgáltatások belső piacának a nyílt hálózatellátás bevezetése révén történő létrehozataláról szóló, 1990. június 28-i 90/387/EGK tanácsi irányelv [17] 5a. cikkének (3) bekezdéséről van szó.

27. Ennek az ügynek, a jelen ügyhöz hasonlóan a harmadik személy által benyújtott kereset a tárgya. A Bíróság mindenekelőtt arra hívta fel a figyelmet, hogy a tagállamokat terheli a felelősség azért, hogy minden esetben biztosítsák „a közösségi jogból származó egyéni jogok" „hatékony védelmét" [18], és hogy a 90/387 irányelv 5a. cikkének (3) bekezdése szerint „[a] tagállamok nemzeti szinten olyan megfelelő eljárásokat biztosítanak, amelyek lehetővé teszik a nemzeti szabályozó hatóság határozatával érintett félnek, hogy az érdekelt felektől független fórumhoz forduljon" [nem hivatalos fordítás]. Ezt követően a Bíróság megállapította, hogy „a nemzeti jog 90/387 irányelvnek megfelelő értelmezése és a jogalanyok jogainak hatékony védelme megköveteli a nemzeti bíróságoktól, hogy vizsgálják meg a nemzeti joguknak azon megfelelő rendelkezéseit, amelyek lehetővé teszik a jogalanyok számára a szabályozó hatóság által hozott, a 90/387 irányelv 5a. cikkének (3) bekezdésében foglalt kritériumoknak megfelelő határozatokkal szembeni jogorvoslatot" [19] [nem hivatalos fordítás]. Amennyiben ez a nemzeti jog alapján nem lehetséges, a nemzeti szabályozó hatóság határozataival szembeni jogorvoslati jog elismerésére illetékes bíróságnak – amennyiben illetékességét egy nemzeti jogi rendelkezés kifejezetten nem zárja ki – ezt figyelmen kívül kell hagynia. [20]

28. Amint azt a Bizottság és a Tele2 észrevételeikben hangsúlyozták, a Bíróság közvetve elismerte, hogy a 90/387 irányelv 5a. cikkének (3) bekezdésében foglalt jogorvoslati jogot olyan érintett harmadik felekre is ki kell terjeszteni, amelyek a Connect Austriához hasonlóan nem voltak a szabályozó hatóságok határozatainak címzettjei, annak ellenére, hogy ezek a határozatok ténylegesen érintik őket. [21] Véleményem szerint ugyanakkor az a tény, hogy a Connect Austria ügyben hozott ítéletből ezt a következtetést lehet levonni, önmagában nem jelenti azt, hogy a jelen ügyben is alkalmazható. A

15 – C-462/99. sz. ügy (EBHT 2003., I-5197. o.). A keretirányelv 4. cikke (1) bekezdésének értelmezéséről lásd még a fent hivatkozott Mobistar-ügyben hozott ítélet 40. és 43. pontját.

16 – HL L 295., 23. o. A keretirányelv 26. cikkében e keretirányelv hatálybalépésének időpontjában hatályon kívül helyezett 90/387/EGK irányelv 5a. cikkének (3) bekezdése a keretirányelv 4. cikkének (1) bekezdésével megegyezően rendelkezik: „[a] tagállamok nemzeti szinten olyan megfelelő eljárásokat biztosítanak, amelyek lehetővé teszik a nemzeti szabályozó hatóság határozatával érintett félnek, hogy az érdekelt felektől független fórum előtt jogorvoslattal éljen". [nem hivatalos fordítás]

17 – HL L 192., 1. o.

18 – A fent hivatkozott Connect Austria ügyben hozott ítélet 35. pontja.

19 – Ugyanott, 42. pont.

20 – Ugyanott, 42. pont.

21 – Ez még akkor is igaz, ha a Bíróság ítéletében kifejezetten nem osztotta Geelhoed főtanácsnok álláspontját, aki indítványának 48. pontjában világosan kifejtette, hogy „teljességgel érthetetlen, hogy a határozatok által közvetlenül érintett érdekelt harmadik felek nem fellebbezhetnek e határozatokkal szemben. Ráadásul az 5a. cikk (3) bekezdése kifejezetten az olyan új piaci szereplők érdekeinek védelmére is irányul, mint a Connect Austria" [nem hivatalos fordítás].

Bíróság a Connect Austria ügyben ugyanis azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy a 90/387 irányelv 5a. cikkének (3) bekezdése értelmezhető-e úgy, hogy a „határozattal érintett fél" kifejezés e cikk értelmében, ezen ügy körülményei között magában foglalja-e a Connect Austriához hasonló vállalkozásokat is. A Bíróság tehát nem foglalkozott külön azzal a – jelen ügy lényegét jelentő – kérdéssel, amely azon feltételek meghatározására vonatkozik, amelyek teljesülése esetén a Tele2-höz hasonló szabályozó hatóság közigazgatási határozata által jogaiban érintettnek kell tekinteni.

29. Emlékeztetni kell arra, hogy a keretirányelv 4. cikke (1) bekezdésének alapját elsősorban *a magánszemélyek közösségi jogrendszerből eredő jogainak* hatékony bírósági jogvédelme biztosítására irányuló követelmény képezi. Amint arra a Tele2 és a Bizottság észrevételeiben emlékeztetett, el kell ismerni, hogy a piaci erővel rendelkező vállalkozással szemben a keretirányelv 16. cikke (3) és (4) bekezdésének, illetve a hozzáférési irányelv rendelkezéseinek megfelelően megállapított bizonyos konkrét kötelezettségek a felhasználók és a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozás versenytársai érdekében elfogadott olyan védelmi intézkedéseknek minősülnek, amelyek ez utóbbiak számára jogokat biztosíthatnak. E védelmi intézkedések között szerepelnek például azok, amelyeket a hozzáférési irányelv 8. cikkének megfelelően a nemzeti szabályozó hatóság fogadhat el,[22] többek között a versenytársak hátrányos megkülönböztetésének tilalmára vonatkozó (a hozzáférési irányelv 10. cikke) és a meghatározott hálózati eszközökhöz való hozzáférésnek a lehetővé tételére vonatkozó (a hozzáférési irányelv 12. cikke) kötelezettségek.

30. A hozzáférési irányelv 12. cikkének (1) bekezdésében említett hálózati eszközökhöz való hozzáférés lehetővé tételére vonatkozó kötelezettségeket illetően ez a rendelkezés előírja, hogy „[a] nemzeti szabályozó hatóság a 8. cikk rendelkezéseivel összhangban kötelezettségeket állapíthat meg az üzemeltetők számára a meghatározott hálózati elemekhez és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférés iránti, és azok használata iránti ésszerű kérelmek teljesítésére vonatkozóan, többek között olyan helyzetekben, amikor a nemzeti szabályozó hatóság úgy ítéli meg, hogy a hozzáférés biztosításának megtagadása, illetve az ahhoz hasonló hatású indokolatlan feltételek kikötése gátolná kiskereskedelmi szinten a fenntartható versenypiac kialakulását, vagy nem szolgálná a végfelhasználók érdekeit"[23]. A keretirányelv 10. cikkében előírt hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó kötelezettséghez hasonlóan a meghatározott hálózati eszközökhöz való hozzáférésnek és azok használatának a lehetővé tételére vonatkozó kötelezettségek arra irányulnak, hogy az érdekelt versenytársak részesüljenek ebből a hozzáférésből. Ennek megfelelően ezeket a versenytársakat a nemzeti szabályozó hatóság által e jelentős piaci erővel rendelkező szereplő

22 – A hozzáférési irányelv 1. cikkének (2) bekezdése szerint ez az irányelv „jogokat és kötelezettségeket állapít meg az üzemeltetők és azon vállalkozások számára, amelyek az üzemeltetők hálózataihoz, illetve kapcsolódó eszközeihez kívánnak hozzáférni, illetve azokkal összekapcsolódni".

23 – Ugyanez a rendelkezés számos, a piaci szereplőkkel szemben előírható konkrét kötelezettséget tartalmaz, amelyek között szerepel különösen a harmadik személyeknek a meghatározott hálózati elemekhez és/vagy kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférés biztosítására, beleértve a helyi hurok átengedésére, valamint a hozzáférést kérő vállalkozásokkal való jóhiszemű tárgyalás folytatására irányuló kötelezettség.

vonatkozásában megállapított konkrét kötelezettségeknek megfelelő jogok közvetlen kedvezményezettjeinek kell tekinteni. [24]

31. A hozzáférési irányelv 10. és 12. cikkében előírt kötelezettségek előírása hozzáférési jogot és/vagy hátrányos megkülönböztetéstől mentes bánásmódot biztosít a kedvezményezett versenytársaknak. E kötelezettségek előírása ugyanis arra kényszeríti a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozásokat, hogy a pontosan körülhatárolt, és hátrányos megkülönböztetéstől mentesen meghatározott körülmények teljesülése esetén a versenytársak rendelkezésére bocsássák az elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz szükséges eszközöket és/vagy szolgáltatásokat. [25] Ilyen körülmények között a nemzeti szabályozó hatóság által a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozással szemben előírt konkrét kötelezettség eltörlésére vonatkozóan hozott esetleges határozat például érinteni fogja az olyan versenytársak közösségi jogból eredő jogait, amelyek – a Tele2-höz hasonlóan – e vállalkozások szerződéses partnerei.

32. Amint ugyanis az az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből és a felperes írásbeli észrevételeiből következik, bár a Tele2 rendelkezett a korábban jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozással kötött szerződésből eredő jogokkal, ezek a jogosultságok a szabályozó hatóság által a keretirányelv 16. cikke (4) bekezdésének és a hozzáférési irányelv fent idézett rendelkezéseinek alkalmazásában a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozással szemben előírt konkrét kötelezettségeken alapultak. A Tele2 egyértelműen azért vált a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozás szerződéses partnerévé, mivel ez utóbbival szemben olyan kötelezettségeket írt elő a szabályozó hatóság, amelyek arra kényszerítették, hogy bizonyos kérdésekben szerződést kössön a Tele2-vel. A Tele2 számára tehát a közösségi jog biztosította a hozzáférési jogot, mivel ezek a közösségi jog alapján az erőfölényben lévő vállalkozással szemben előírt konkrét kötelezettségekből erednek.

33. Ebből következően a szabályozó hatóságnak a keretirányelv 16. cikkének (3) bekezdésén alapuló, a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozással szemben előírt hozzáférési kötelezettséget módosító vagy megszüntető határozatai általában érintik a közösség jog által biztosított ennek megfelelő jogosultságokat. Ha egy versenytárs olyan szerződéses kapcsolatban áll a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozással, amely ezzel a vállalkozással szemben a szabályozó hatóság által előírt konkrét kötelezettségeken alapul, a keretirányelv 4. cikke szerint el kell ismerni ezen versenytárs jogorvoslati jogát a szabályozó hatóságnak az ilyen kötelezettsé-

24 – Lásd e tekintetben a hozzáférési irányelv (6) preambulumbekezdését, amely szerint: „[a]zokon a piacokon, ahol a vállalkozások között a tárgyalási pozíció tekintetében továbbra is nagy különbségek vannak, és ahol egyes vállalkozások a szolgáltatásaik teljesítése során a mások által biztosított infrastruktúrára támaszkodnak, helyénvaló a piac hatékony működését biztosító keretet létrehozni. A nemzeti szabályozó hatóságok részére hatáskört kell biztosítani arra, hogy abban az esetben, ha a kereskedelmi tárgyalás kudarcot vall, a végfelhasználók érdekében a megfelelő hozzáférést és összekapcsolást […] biztosítsák”.

25 – Lásd a „hozzáférés” kifejezés meghatározását a hozzáférési irányelv 2. cikkének a) pontjában.

geket esetlegesen módosító vagy megszüntető határozataival szemben. [26]

34. A tárgyaláson megvitatásra került az a kérdés, hogy azok a versenytársak, is rendelkeznek-e a keretirányelv 4. cikke alapján jogorvoslati joggal, amelyek nem állnak szerződéses kapcsolatban a korábban jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozással. E probléma vizsgálata hasznos lehet a kérdést előterjesztő bíróság számára.

35. Amint azt a Tele2, a Bizottság és a dán kormány is fenntartotta a tárgyaláson, azoknak a vállalkozásoknak is biztosítani kellene a 4. cikkben foglalt jogorvoslati jogot, amelyek, bár nem állnak szerződéses kapcsolatban jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozással, azonban konkrét szándékukat fejezték ki ilyen kapcsolat létesítésére a vállalkozás hálózatához való hozzáférés érdekében. Ugyanis abban az esetben, ha egy versenytárs szembesül a szabályozó hatóságnak a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozás konkrét kötelezettségét megállapító, módosító vagy megszüntető határozatával, amely nem nyit újabb lehetőséget a versenytárs által remélt szerződéses kapcsolat létesítésére, ez utóbbinak is részesülnie kellene a közösségi jog által biztosított jogosultságokból. Ennélfogva el kell fogadni, hogy ilyen körülmények között egy versenytárs is rendelkezhessen a szabályozó hatóságnak a közösségi távközlési jogot sértő határozatával szembeni jogorvoslati joggal.

36. Általánosabban, véleményem szerint a távközlésre vonatkozó közösségi jogszabályi aktus céljainak védelme, különösen a verseny elősegítése, amelyet a keretirányelv 8. cikkének (2) bekezdése szerint a nemzeti szabályozó hatóságoknak eljárásukban kifejezetten követniük kell, indokolja, hogy a jogorvoslati lehetőségek ne korlátozódjanak kizárólag az adott piacon jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozással szerződéses kapcsolatban álló versenytársakra.

37. Különösen azokra a vállalkozásokra gondolok, amelyek nem állnak szerződéses kapcsolatban a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozással, ugyanakkor amelyeket a távközlés terén a versenyt elősegítő közösségi jogszabályokból közvetlen előnyt élvező

26 – Lásd értelemszerűen a 11/82. sz., Piraiki-Patraiki és társai ügyben 1985. január 17-én hozott ítéletet (EBHT 1985., 207. o.) a Bizottságnak a Görögországból származó behozatal jogi szabályozására valamely tagállamot (a jelen esetben Franciaországot) feljogosító határozata ellen benyújtott megsemmisítés iránti kereset tárgyában. A Bíróság (a 19. pontban) megállapította, hogy „az, hogy a vitatott határozat elfogadása előtt kötötték meg azokat a szerződéseket, amelyeket az említett határozat hatálya alatt kellett volna végrehajtani, az ezeket megkötő személyeket más érintett személyekhez képest olyan helyzetbe hozza, hogy a határozat meghozatalával az általuk megkötött szerződés végrehajtása részben vagy egészben lehetetlenné válik”. [nem hivatalos fordítás] Lásd még ugyanezen ítélet 31. pontját.

vállalkozásokként negatívan érint a szabályozó hatóság által a piacelemzési eljárásban hozott határozat. Ezeknek a szerződéses kapcsolattal nem rendelkező vállalkozásoknak is biztosítani kell a jogorvoslati jogot a keretirányelv 4. cikkének (1) bekezdése alapján.

38. A közösségi jog kérdéses rendelkezései által követett célkitűzések hatékony megvalósulásához néhány esetben elegendő a jogorvoslati jog elismerése a korábbi jogviszonyaik révén érintett vállalkozások vonatkozásában. Ebből következően szimmetria áll fenn az ilyen jogviszonyokból származó jogosultságoknak a határozattal érintett szerződéses partner versenytársak részére biztosított jogorvoslati joghoz hasonló jogi védelme és a társadalmi értékeknek a közösségi jogszabályban – amelyen egyébként ezek a kapcsolatok is alapulnak – szabályozott védelme között. Ugyanakkor elképzelhető, hogy ez a szimmetria nem tökéletes, ha a jogszabály által védeni kívánt értékek kedvezményezetti köre túlterjed például a szerződéses partnerek körén. Ebben az esetben ezeknek a kedvezményezetteknek és a jogszabály által támogatott értékeknek a védelme nem biztosított, ha csak azok az alanyok rendelkeznek jogorvoslati joggal, akik már jogviszonyban állnak.

39. Márpedig pontosan ez az aszimmetria igazolódik be a távközlés terén a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozással szemben ezek hálózati elemeihez és kapcsolódó eszközeihez való hozzáférésnek, és használatának biztosítására irányuló kötelezettség előírása, módosítása vagy megszüntetése útján a hatékony verseny biztosítására vonatkozó közösségi szabályok alkalmazása során. Ugyanis logikusan feltételezhetjük, hogy sem a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozásnak, sem azoknak a versenytársaknak, amelyek számára szerződés biztosítja a hozzáférést, nem áll érdekében jogorvoslat kezdeményezése a piacon újként megjelenő, a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozással új kapcsolatot teremteni szándékozó más vállalkozások hátrányára a szabályozó hatóság által hozott esetleges határozatokkal szemben. A jogorvoslati jog biztosítása az ilyen, még nem szerződött vállalkozások számára, alapvető fontosságú a távközlési piacon az új szereplők belépésének és beilleszkedésének elősegítésére irányuló közösségi szabályok versenyszempontú célkitűzéseinek hatékony védelméhez.

40. A keretirányelv 4. cikkének (1) bekezdését úgy kell tehát értelmezni, hogy a piacelemzési eljárásban a nemzeti szabályozó hatóság által hozott határozattal érintett vállalkozásnak tekintendő, és ezáltal az ilyen határozattal szembeni jogorvoslati joggal rendelkezik minden olyan versenytárs vállalkozás, amely szerződéses jogokkal rendelkezik az adott piac jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozásával szemben, és amelynek jogait érinti a szabályozó hatóság határozata a konkrét kötelezettségek megszüntetéséről vagy módosításáról, illetve minden olyan vállalkozás, amely szerződéses

kapcsolatot kíván létesíteni a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozással, és amelyet a távközlés területén a hatékony verseny biztosítására irányuló közösségi jogszabályok közvetlen kedvezményezettjeiként hátrányosan érint a nemzeti szabályozó hatóság valamely határozata.

B – *A második kérdésről*

41. Amennyiben az első kérdésre az általam javasoltnak megfelelően igenlő választ kell adni, meg kell határozni, hogy az alapeljárás felpereséhez hasonló vállalkozásnak, amennyiben a keretirányelv 4. cikkének (1) bekezdése szerint jogorvoslati joggal rendelkezik, ennek alapján meg kell-e kapnia a fél jogállását is a piacelemzési nem peres eljárásban.

42. E második kérdésnek a hátterében kevésbé megszokott gondolatmenet áll. Általában egy jogalany számára valamely jogosultsága alapján adnak jogorvoslati jogot. [27] Márpedig a felperes szerint ezzel éppen ellentétesen, abból kell levezetni a közigazgatási nem peres eljárásban való részvétel jogát is, hogy a közösségi jog biztosítja az ezen eljárás keretében hozott határozatokkal szembeni jogorvoslati jogot. A Tele2 így egyrészt azt állítja, hogy ha a keretirányelv 4. cikke a hatékony bírósági jogvédelem elve alapján valóban jogorvoslati jogot biztosít számára a szabályozó hatóságnak a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozással szemben megállapított konkrét kötelezettségeket fenntartó, módosító vagy megszüntető határozattal szemben, ez azt is magában foglalja, hogy ennek a jogorvoslati jognak hatékonynak kell lennie. Ugyanakkor, ha nincs lehetősége az iratokba való betekintésre, nem vehet részt a bizonyításfelvételen, és nem terjesztheti elő észrevételeit a piacelemzési eljárás során, akkor a jogorvoslati kérelmét sem tudja hatékonyan előkészíteni a szabályozó hatóság által ezen eljárás keretében elfogadott határozatokkal szemben. Másrészről a piacelemzési eljárásban való részvétel joga a tisztességes eljáráshoz való jogra tekintettel is nélkülözhetetlen.

43. A Verwaltungsgerichtshof által feltett második kérdésre adandó válaszhoz először is emlékeztetni kell arra, hogy a keretirányelv nem tartalmaz semmilyen kifejezett rendelkezést, amely arra utalna, hogy kik a felek 16. cikkben szabályozott közigazgatási nem peres eljárásban. E rendelkezés megfogalmazása ebben az értelemben egyáltalán nem ad iránymutatást arra, hogy a Tele2 félként jogosult-e részt venni a piacelemzési nem peres eljárásban. A 16. cikk (3) bekezdésének harmadik mondata ugyanis annak kijelentésére szorítkozik, hogy az „érintett feleket” a

27 – Lásd a fenti 22. pontot és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

konkrét kötelezettség megszüntetése előtt értesíteni kell. Tény, hogy a keretirányelv 6. cikke, amelyre a 16. cikk (6) bekezdése hivatkozik, valóban az „érintett felek" számára biztosítja a jogot a szabályozó hatóságok intézkedéstervezetével kapcsolatos észrevételeik megtételére, és a Tele2-t kétségkívül e rendelkezés értelmében vett érintett félnek lehet tekinteni. Ugyanakkor a konzultációs eljárásban az észrevételek megtételére irányuló jog nem téveszthető össze a Tele2 által kért, a piacelemzési eljárásban félként történő elismeréssel, amely szélesebb körű jogosultságokkal jár, többek között a piacelemzési eljárás irataiba történő betekintés és a bizonyítékokra vonatkozó észrevételek megtételének lehetőségével.

44. A keretirányelv 16. cikkében szabályozott piacelemzési nem peres eljárás előkészítésére és lefolytatására vonatkozó közösségi jogi szabályozás hiányában minden tagállam belső eljárási jogrendjének feladata e kérdés szabályozása. [28] Ennélfogva az osztrák jognak kell meghatároznia, hogy egy, az alapeljárás felpereséhez hasonló vállalkozás rendelkezik-e a fél jogállásával ebben a közigazgatási nem peres eljárásban. Amennyiben igen, meg kell határoznia, hogy e vállalkozás számára lehet-e az említett 16. cikkben kifejezetten előírt eljárási jogoktól és ugyanezen irányelv 6. cikkében kifejezetten meghatározott, a konzultációs eljáráshoz tartozó jogoktól eltérő jogokat biztosítani. A közösségi jog tehát *a priori* nem írja elő, hogy egy tagállam eljárási jogának egy jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozás valamennyi versenytársa számára biztosítania kellene a keretirányelv 16. cikkében foglalt piacelemzési eljárásban való részvétel jogát. A nem peres eljárás nagyon nagyszámú fél esetleges meghatározása általi megnehezítését a nemzeti jogalkotó jogszerűen találhatja szükségtelennek. [29]

45. Ugyanakkor ki kell emelni, amint azt a Bíróság a közösségi jog által a jogalanyok számára biztosított jogok védelmének biztosítását szolgáló keresetek eljárási szabályainak szabályozásáról szóló jogszabály hasonló összefüggésében megjegyezte, bár e tárgy szabályozása a nemzeti jog feladata, ugyanakkor tiszteletben kell tartania a közösségi jog általános alapelveiből eredő követelményeket. Többek között ezek az eljárási szabályok nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint azok, amelyek a hasonló nemzeti keresetekre vonatkoznak (az egyenértékűség elve), és nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé a közösségi jogrend által

28 – Lásd például e tekintetben a C-312/93. sz. Peterbroeck-ügyben 1995. december 14-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-4599. o.) 12. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

29 – Lásd a keretirányelv (22) preambulumbekezdését, amely rámutat a „gyors eljárások" jelentőségére.

biztosított jogok gyakorlását (a tényleges érvényesülés elve).[30]

46. A felperes a jelen ügyben pontosan a tényleges érvényesülés elvére hivatkozik a piacelemzési eljárásban való részvételi jogának igénylése céljából. Ennélfogva nem kizárt, hogy a Tele2 kizárása a piacelemzési eljárásban szereplő felek közül a TKG 37. §-ának (5) bekezdése alapján érzékelhetően korlátozza a szabályozó hatóság által ezen eljárás keretében hozott határozatával szemben a közösségi jog által biztosított jogorvoslati joga gyakorlásában.

47. Felmerül a kérdés, hogy egy olyan konkrét rendelkezés, mint a TKG 37. §-ának (5) bekezdése, amely a jelen ügyben nem biztosítja a Tele2 számára a fél jogállását a piacelemzési eljárásban, lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé teszi e jogorvoslati jog gyakorlását ezen nem peres eljárás keretében hozott határozatok ellen.[31] Ahhoz, hogy e szempontból lehessen értékelni az osztrák eljárási jogot, több, a Bíróság ítélkezési gyakorlatában már többször jelzett elemet kell megvizsgálni.[32] Ennek megfelelően figyelembe kell venni többek között az ilyen osztrák jogszabályi rendelkezésnek az egész eljárásban betöltött helyét, valamint a különböző nemzeti hatóságok előtti alkalmazását és sajátosságait.

48. Bár természetesen ilyen körülmények között a kérdést előterjesztő bíróságnak a feladata annak meghatározása, hogy egy vállalkozás jogorvoslati jogosultsága pusztán formális joggá válik-e azáltal, hogy ez a vállalkozás az osztrák jog szerint a piacelemzési eljárásban nem tekinthető félnek, ugyanakkor nem lehet automatikusan arra a következtetésre jutni, hogy a felperes által hiányolt, a piacelemzési eljárásban való részvétel joga mindenképpen elengedhetetlen ahhoz, hogy ez a vállalkozás tényleges jogorvoslati joggal rendelkezhessen a szabályozó hatóság határozataival szemben.

49. A nemzeti eljárási jog számos eszközzel biztosíthatja, hogy a piacelemzési eljárás keretében hozott határozattal szembeni jogorvoslati jog ténylegesen érvényesüljön. Először is például, ha a szabályozó hatóság megfelelő indoklással látja el határozatát, a Tele2-höz hasonló vállalkozás elegendő

30 – A C-231/96. sz. Edis-ügyben 1998. szeptember 15-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-4951. o.) 19. és 34. pontja; a C-326/96. sz. Levez-ügyben 1998. december 1-jén hozott ítélet (EBHT 1998., I-7835. o.) 18. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; a fent hivatkozott Peterbroeck-ügyben hozott ítélet 12. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; a C-453/99. sz., Courage és Crehan ügyben 2001. szeptember 20-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-6297. o.) 29. pontja; a C-255/00. sz. Grundig Italiana ügyben 2002. szeptember 24-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-8003. o.) 33. pontja; a C-276/01. sz. Steffensen-ügyben 2003. április 10-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-3735. o.) 60. pontja; a C-63/01. sz. Evans-ügyben 2003. december 4-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-14447. o.) 45. pontja és a C-30/02. sz. Recheio–Cash & Carry ügyben 2004. június 17-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-6051. o.) 17. pontja. Lásd még legutóbb a C-290/05. és C-333/05. sz. Nádasdi és Németh egyesített ügyekben 2006. október 5-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-10115. o.) 69. pontját.

31 – Az alkalmazandó bizonyítási szabályok ezzel párhuzamos vizsgálatára lásd a fent hivatkozott Dounias-ügyben hozott ítélet 69. pontját és a C-343/96. sz. Dilexport ügyben 1999. február 9-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-579. o.) 48. pontját. Lásd még a fent hivatkozott Mobistar-ügyben Stix-Hackl főtanácsnok által ismertetett indítvány 85. pontját.

32 – Lásd a fent hivatkozott Steffensen-ügyben hozott ítélet 66. pontját, a fent hivatkozott Peterbroeck-ügyben hozott ítélet 14. pontját; a C-430/93. sz. és C-431/93. sz., Van Schijndel és Van Veen egyesített ügyekben 1995. december 14-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-4705. o.) 19. ponját; a fent hivatkozott Levez-ügyben hozott ítélet 44. pontját és a fent hivatkozott Evans-ügyben hozott ítélet 46. pontját.

információ birtokába jut ahhoz, hogy ne váljon gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé a jogorvoslati joga gyakorlása. Ezt a kapcsolatot az indoklási kötelezettség és a hatékony bírói jogvédelem elve között a Heylens és társai ügyben hozott ítélet [33] állapította meg. A fent hivatkozott Johnston-ügyben hozott ítélet alapján a Bíróság a Heylens és társai ügyben hozott ítéletben megállapította, hogy a közösségi jog által biztosított előnyöket elutasító nemzeti hatóság határozatával szembeni bírósági természetű jogorvoslati lehetőség megléte elengedhetetlen az egyén hatékony jogvédelmének biztosításához. [34] A jogvédelem ezen elvéből a Bíróság arra következtetett, hogy az illetékes nemzeti hatóság köteles ismertetni a visszautasítás alapját képező indokokat, akár magában a határozatban, akár az érdekelt személy kérésére megfogalmazott utólagos közleményben. [35]

50. Végezetül a felperes második érvével kell foglalkozni, amely szerint a piacelemzési eljárásban való részvétel joga egyben a tisztességes eljáráshoz való alapjog és a fegyveregyenlőség elvének tiszteletben tartását jelenti. [36] Úgy vélem, hogy ez nem fogadható el. Ez a következtetés abból az előfeltételből indul ki, hogy a piacelemzési eljárás a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozás és a felpereshez hasonló versenytárs között zajló kontradiktórius eljárás. Márpedig ez nyilvánvalóan nem igaz a közigazgatási piacelemzési eljárásokra, amelyek keretében a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozások konkrét kötelezettségeit megállapító, módosító vagy megszüntető határozat meghozatalára kerül sor.

51. Ennélfogva véleményem szerint a keretirányelv 4. cikkét a hatékony bírói jogvédelem elvének figyelembevételével – amelynek sajátos kifejeződése ez a cikk – úgy kell értelmezni, hogy az azt írja elő a tagállamok számára, hogy a piacelemzési eljárásban a határozathozatalra vonatkozó nemzeti eljárási szabályok ne tegyék lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé a nemzeti szabályozó hatóság által hozott ilyen határozatokkal szembeni jogorvoslati jog gyakorlását. A kérdést előterjesztő bíróság feladata azonban – a teljes osztrák eljárási jog figyelembevételével – annak vizsgálata, hogy gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé teszi-e a felpereshez hasonló vállalkozás számára a keretirányelv 4. cikkében biztosított jogorvoslati jog gyakorlását a TKG 37. §-ának (5) bekezdéséhez hasonló olyan rendelkezés, mely szerint egy ilyen vállalkozástól megtagadható a piacelemzési eljárásban félként való részvétel joga.

33 – A 222/86. sz. ügyben 1987. október 15-én hozott ítélet (EBHT 1987., 4097. o.).

34 – Ugyanott, 14. pont.

35 – Ugyanott, 15. pont.

36 – A Tele2 e tekintetben többek között a fent hivatkozott Steffensen-ügyben hozott ítéletre; a C-174/98. P. és C-189/98. P. sz., Hollandia és van der Wal kontra Bizottság egyesített ügyekben 2000. január 11-én hozott ítéletre (EBHT 2000., I-1. o.) és az Elsőfokú Bíróság T-42/96. sz., Eyckeler & Malt kontra Bizottság ügyben 1998. február 19-én hozott ítéletének (EBHT 1998., II-401. o.) 76–78. pontjára hivatkozik.

III – Végkövetkeztetések

52. A fenti megfontolások alapján úgy vélem, hogy Bíróságnak a Verwaltungsgerichtshof által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre az alábbi választ kell adnia:

„1) Az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (keretirányelv) 4. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a piacelemzési eljárásban a nemzeti szabályozó hatóság által hozott határozattal érintett vállalkozásnak tekintendő, és ezáltal az ilyen határozattal szembeni jogorvoslati joggal rendelkezik minden olyan versenytárs vállalkozás, amely szerződéses jogokkal rendelkezik az adott piac jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozásával szemben, és amelynek jogait érinti a szabályozó hatóság határozata a konkrét kötelezettségek megszüntetéséről vagy módosításáról, illetve minden olyan vállalkozás, amely szerződéses kapcsolatot kíván létesíteni a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozással, és amelyet a távközlés területén a hatékony verseny biztosítására irányuló közösségi jogszabályok közvetlen kedvezményezettjeiként hátrányosan érint a nemzeti szabályozó hatóság valamely határozata.

2) A keretirányelv 4. cikkét, amely a hatékony bírói jogvédelem elvének figyelembevételével – amelynek sajátos kifejeződése ez a cikk – úgy kell értelmezni, hogy az azt írja elő a tagállamok számára, hogy a piacelemzési eljárásban a határozathozatalra vonatkozó nemzeti eljárási szabályok ne tegyék lehetetlenné vagy rendkívül

nehézzé a nemzeti szabályozó hatóság által hozott ilyen határozatokkal szembeni jogorvoslati jog gyakorlását. Az előzetes kérdést előterjesztő bíróság feladata azonban a teljes osztrák eljárási jog figyelembevételével annak vizsgálata, hogy gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé teszi-e a felpereshez hasonló vállalkozás számára a részére a keretirányelv 4. cikkében biztosított jogorvoslati joga gyakorlását a távközlésről szóló törvény (Telekommunikationsgesetz) 37. §-ának (5) bekezdéséhez hasonló olyan rendelkezés, mely szerint az ilyen vállalkozástól megtagadható a piacelemzési eljárásban félként való részvétel joga."