A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2016. szeptember 15.*

„Előzetes döntéshozatal — Az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozása — 2002/21/EK irányelv — 4. és 19. cikk — Nemzeti szabályozó hatóság — Harmonizációs intézkedések — 2009/396/EK ajánlás — Jogi hatály — 2002/19/EK irányelv — 8. és 13. cikk — Jelentős piaci erejűnek minősített üzemeltető — Nemzeti szabályozó hatóság által előírt kötelezettségek — Árellenőrzés és költségszámítási kötelezettségek — Helyhez kötött és mobil végződtetési díjak — A nemzeti bíróságok által a nemzeti szabályozó hatóságok határozatai tekintetében gyakorolható felülvizsgálat terjedelme”

A C-28/15. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a College van Beroep voor het bedrijfsleven (gazdasági ügyekben eljáró közigazgatási fellebbviteli bíróság, Hollandia) a Bírósághoz 2015. január 23-án érkezett, 2015. január 13-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Koninklijke KPN NV**,

a **KPN BV**,

a **T-Mobile Netherlands BV**,

a **Tele2 Nederland BV**,

a **Ziggo BV**,

a **Vodafone Libertel BV**,

a **Ziggo Services BV**, korábban UPC Nederland BV,

a **Ziggo Zakelijk Services BV**, korábban UPC Business BV,

és

az **Autoriteit Consument en Markt (ACM)**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (második tanács),

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

* Az eljárás nyelve: holland.

főtanácsnok: P. Mengozzi,

hivatalvezető: L. Hewlett főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2016. március 16-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Koninklijke KPN NV és a KPN BV képviseletében L. Mensink és C. Schillemans advocaten,

– a T-Mobile Netherlands BV képviseletében B. Braeken és C. Eijberts advocaten,

– a Tele2 Nederland BV képviseletében P. Burger és P. van Ginneken advocaten,

– a Ziggo BV képviseletében W. Knibbeler, N. Lorjé és P. van den Berg advocaten,

– a Vodafone Libertel BV képviseletében P. Waszink advocaat,

– a Ziggo Services BV, korábban UPC Nederland BV, és a Ziggo Zakelijk Services BV, korábban UPC Business BV képviseletében W. Knibbeler, N. Lorjé és P. van den Berg advocaten,

– a holland kormány képviseletében J. Langer és M. Bulterman, meghatalmazotti minőségben,

– a német kormány képviseletében T. Henze és R. Kanitz, meghatalmazotti minőségben,

– az olasz kormány képviseletében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: A. De Stefano avvocato dello Stato,

– a lengyel kormány képviseletében B. Majczyna, meghatalmazotti minőségben,

– a finn kormány képviseletében S. Hartikainen, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében F. Wilman, G. Braun és L. Nicolae, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2016. április 28-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 2009. november 25-i 2009/140/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2009. L 337., 37. o.) módosított, az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (keretirányelv) (HL 2002. L 108., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 349. o.; a továbbiakban: keretirányelv) 4. cikkének 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 a tanácsi irányelv (hozzáférési irányelv) (HL 2002. L 108., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 323. o.; a továbbiakban: hozzáférési irányelv) 8. és 13. cikkével összefüggésben értelmezett (1) bekezdésének az értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet az egyrészről a Koninklijke KPN NV, a KPN BV, a T-Mobile Netherlands BV, a Tele2 Nederland BV, a Ziggo BV, a Vodafone Libertel BV, a Ziggo Services BV (korábban UPC Nederland BV) és a Ziggo Zakelijk Services BV (korábban UPC Business BV) és másrészről az Autoriteit Consument en Markt (ACM) (fogyasztóvédelmi és piacfelügyeleti hatóság, a továbbiakban: ACM) között, egy olyan határozat tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amely díjplafonokat állapított meg a helyhez kötött és mobil hívásvégződtetési szolgáltatások tekintetében.

Jogi háttér

Az uniós jog

A keretirányelv

3 A keretirányelv 4. cikkének (1) bekezdése, amelynek címe „Jogorvoslati jog”, a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok biztosítják, hogy nemzeti szinten létezzenek olyan hatékony mechanizmusok, 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 az érdekelt felektől független jogorvoslati szervnél jogorvoslattal élhet. E szervnek, amely lehet bíróság, rendelkeznie kell a feladatai elvégzését [helyesen: feladatai hatékony elvégzését] lehetővé tevő megfelelő szakértelemmel. A tagállamok gondoskodnak az ügyek érdemi elbírálásáról [helyesen: gondoskodnak arról, hogy az ügy érdemi körülményeit megfelelő módon figyelembe vegyék], és arról, hogy hatékony jogorvoslati mechanizmus álljon rendelkezésre.

A jogorvoslat elbírálásáig a nemzeti szabályozó hatóság határozata hatályban marad, kivéve, ha a nemzeti jogszabályokkal összhangban ideiglenes intézkedéseket hoznak.”

4 A keretirányelvnek az „Ágazatpolitikai célok és szabályozási elvek” című 8. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok gondoskodnak arról, hogy az ezen irányelvben és a különös irányelvekben meghatározott szabályozási feladatok ellátása során a nemzeti szabályozó hatóságok a (2), (3) és (4) bekezdésben meghatározott célok elérésére irányuló minden észszerű intézkedést meghozzanak. Az ilyen intézkedéseknek a célokkal arányosnak kell lenniük.

[…]

(2) A nemzeti szabályozó hatóságok többek között a következők révén mozdítják elő a versenyt az elektronikus hírközlő hálózatok, az elektronikus hírközlési szolgáltatások, a kapcsolódó eszközök és szolgáltatások nyújtása terén:

a) biztosítják, hogy a felhasználók, köztük a fogyatékkal élő, az időskorú és a szociális szempontból rászoruló felhasználók a választék, az ár és a minőség tekintetében maximális előnyhöz jussanak;

[…]

(3) A nemzeti szabályozó hatóságok […] a következőkkel járulnak hozzá a belső piac fejlődéséhez:

[…]

(4) A nemzeti szabályozó hatóságok [...] a következők révén mozdítják elő az Európai Unió polgárainak érdekeit:

[…]”

5 Az említett irányelv 16. cikke, melynek címe „Piacelemzési eljárás”, (2)–(4) bekezdésében a következőket írja elő:

„(2) Amennyiben […] [a hozzáférési irányelv] 8. cikke előírja, hogy egy nemzeti szabályozó hatóság eldöntse, hogy bevezeti, fenntartja, módosítja vagy megszünteti a vállalkozásokra vonatkozó kötelezettségeket, úgy az e cikk (1) bekezdésében említett piacelemzése alapján meg kell állapítania, hogy az érintett piacon tényleges verseny valósul-e meg.

[…]

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

6 Ugyanezen irányelv „Harmonizációs eljárások” című 19. cikke értelmében:

„(1) [...] ha a Bizottság megállapítja, hogy az ezen irányelvben és az egyedi irányelvekben meghatározott szabályozási feladatok nemzeti szabályozó hatóságok általi végrehajtásában tapasztalható eltérések az egységes piac akadályát képezhetik, akkor a Bizottság a 8. cikkben foglalt célok elérésének előmozdítása érdekében – a lehető legnagyobb mértékben figyelembe véve [az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete [BEREC]] véleményét – ajánlást adhat ki vagy határozatot fogadhat el ezen irányelv és az egyedi irányelvek rendelkezéseinek harmonizált alkalmazásáról.

(2) […]

A tagállamok biztosítják, hogy feladataik elvégzése során a nemzeti szabályozó hatóságok a lehető legnagyobb mértékben figyelembe vegyék ezeket az ajánlásokat. Ha egy nemzeti szabályozó hatóság úgy dönt, hogy nem követ egy ajánlást, erről tájékoztatja a Bizottságot, és megindokolja álláspontját.

[…]”

A hozzáférési irányelv

7 A hozzáférési irányelv (20) preambulumbekezdése értelmében:

„Árellenőrzésre lehet szükség abban az esetben, ha egy bizonyos piacon végzett piacelemzés a hatékony verseny hiányát tárja fel. […] A költségmegtérülés módszerét a körülményekhez kell igazítani, figyelembe véve a hatékonyság és a fenntartható verseny előmozdításának, valamint a fogyasztói előny maximalizálásának szükségességét.”

8 Ezen irányelv 1. cikkének a szövege a következő:

„(1) A [keretirányelv] szerinti keretben ez az irányelv harmonizálja azt, hogy milyen módon szabályozzák a tagállamok az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és a kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférést, valamint ezek összekapcsolását. A cél az, hogy a belső piaci elvekkel összhangban, a

hálózatok és szolgáltatások szolgáltatói közötti kapcsolatok olyan keretszabályozása jöjjön létre, amely fenntartható versenyhez, az elektronikus hírközlési szolgáltatások közötti együttműködési képességhez és a fogyasztók számára előnyökhöz vezet.

(2) Ez az irányelv [...] célokat határoz meg a nemzeti szabályozó hatóságok számára a hozzáférés és az összekapcsolás tekintetében, valamint eljárásokat állapít meg annak biztosítása érdekében, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok által előírt kötelezettségek felülvizsgálata megtörténjen [...]."

9 Az említett irányelvnek „A nemzeti szabályozó hatóságok hatásköre és feladatköre a hozzáférés és az összekapcsolás tekintetében" című 5. cikke (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„A nemzeti szabályozó hatóságok – a [keretirányelv] 8. cikkében foglalt célok érdekében eljárva – ösztönzik és adott esetben biztosítják, ezen irányelv rendelkezéseivel összhangban, a megfelelő hozzáférést és összekapcsolást, valamint a szolgáltatások átjárhatóságát, feladatkörüket oly módon gyakorolva, hogy az a hatékonyságot, a fenntartható versenyt, valamint a hatékony beruházást és innovációt előmozdítsa, és a végfelhasználók számára a lehető legelőnyösebb legyen.

[…]"

10 Ugyanezen irányelvnek a „Kötelezettségek előírása, módosítása, illetve visszavonása" című 8. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy a nemzeti szabályozó hatóságoknak legyen hatásköre arra, hogy a 9–13a. cikkben meghatározott kötelezettségeket írjanak elő.

(2) Amennyiben [a keret]irányelv 16. cikke szerint végzett piacelemzés eredményeként egy üzemeltetőt egy bizonyos piacon jelentős piaci erővel rendelkezőként jelölnek ki, a nemzeti szabályozóhatóságok szükség szerint előírják az ezen irányelv 9–13. cikkében meghatározott kötelezettségeket.

[…]

(4) Az e cikk szerint előírt kötelezettségeknek az azonosított probléma jellegén kell alapulniuk, és a [keretirányelv] 8. cikkében megállapított célokhoz képest arányosaknak és indokoltaknak kell lenniük. Ilyen kötelezettségek csak az ugyanazon irányelv 6. és 7. cikkének megfelelő konzultációt követően írhatók elő.

[…]"

11 A hozzáférési irányelv „Árellenőrzési és költségszámítási kötelezettségek" című 13. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A nemzeti szabályozó hatóság a 8. cikk rendelkezéseivel összhangban az összekapcsolás és/vagy a hozzáférés bizonyos típusainak szolgáltatása tekintetében a költségmegtérülésre és az árszabályozásra vonatkozó kötelezettségeket állapíthat meg – beleértve az árak költségalapúságára vonatkozó és a költségszámítási rendszerekre vonatkozó kötelezettségeket – abban az esetben, ha a piacelemzés azt mutatja, hogy a tényleges verseny hiányának következtében az érintett üzemeltető a végfelhasználók kárára túlságosan magas szinten tarthatja az árakat vagy árprést alkalmazhat. Az üzemeltető általi befektetések – többek között az új generációs hálózatokba való befektetések – ösztönzése érdekében, a nemzeti szabályozó hatóság figyelembe veszi az üzemeltető befektetését, és a megfelelő befektetett tőke észszerű megtérülését biztosítja számára az adott új hálózati beruházási projekthez szorosan kötődő minden kockázat figyelembevétele mellett.

(2) A nemzeti szabályozó hatóságok biztosítják, hogy minden kötelezővé tett költségmegtérülési mechanizmus és árképzési módszer a hatékonyság és a fenntartható verseny előmozdítását szolgálja, valamint a lehető legtöbb fogyasztói előnyt biztosítsa. E tekintetben a nemzeti szabályozó hatóságok az összehasonlítható versenypiacokon rendelkezésre álló árakat is figyelembe vehetik.

[…]”

A 2009/396/EK ajánlás

12 Az EU-ban a helyhez kötött és mobil végződtetési díjak szabályozói kezeléséről szóló, 2009. május 7-i 2009/296/EK bizottsági ajánlás (HL 2009. L 124., 67. o.) (5), (7) és (13) preambulumbekezdése a következőket állapítja meg:

„(5) Az elektronikus hírközlési hálózatok és szolgáltatások keretszabályozásának egyes rendelkezései előírják a szükséges és megfelelő költségelszámolási mechanizmusok [helyesen: költségelszámolási mechanizmusok és árszabályozási kötelezettségek] foganatosítását; ezek a rendelkezések a következők: [...] [a hozzáférési irányelv] 9., 11. és 13. cikke, az irányelv (20) preambulumbekezdésével összefüggésben.

[…]

(7) A nagykereskedelmi beszédcélú hívásvégződtetés az a szolgáltatás, amely a hívások hívott helyen (helyhez kötött hálózatokban) vagy előfizetőnél (mobilhálózatokban) való végződtetéséhez szükséges. Az [Európai Unióban] a díjfelszámítási rendszer a hívó fél hálózata fizet elven alapul, ami annyit jelent, hogy a végződtetési díjat a hívott hálózat határozza meg, és a hívó hálózat fizeti. A hívott félnek ezt a szolgáltatást nem számlázzák ki, és rendszerint semmi nem ösztönzi a hálózati szolgáltatója által meghatározott végződtetési árra való reagálásra. Ebben az összefüggésben a túlzó árazás a szabályozó hatóságok legfőbb versenyjogi aggálya. A magas végződtetési árakat végül a végfelhasználónak felszámított magasabb hívásdíjakban érvényesítik. A végződtetési piacokra jellemző kétirányú hozzáférést figyelembe véve a további potenciális versenyjogi problémák körébe tartozik az üzemeltetők közötti kereszttámogatási rendszer. Ezek a potenciális versenyjogi problémák a helyhez kötött vagy mobil végződtetési piacok esetében egyaránt gyakoriak. Ezért, figyelemmel a végződtetési üzemeltetők arra vonatkozó képességére és ösztönzöttségére, hogy az árakat jelentősen a költségeket meghaladó szintre emeljék, a költségalapúságot tekintik a legmegfelelőbb beavatkozásnak ezen aggály középtávú kezelésére. A [hozzáférési] irányelv (20) preambulumbekezdése szerint a költségmegtérülés módszerét a körülményekhez kell igazítani. A hívásvégződtetési piacok sajátos jellegzetességei és a kapcsolódó versenyjogi és forgalmazási aggályok fényében a Bizottság már régen felismerte, hogy egy hatékony üzemeltetőiköltség-standardon alapuló közös megközelítés meghatározása és a szimmetrikus végződtetési díjak alkalmazása előmozdítaná a hatékonyságot és a verseny fenntarthatóságát, és maximalizálná a fogyasztók előnyét az árak és a kínált szolgáltatások terén.

[…]

(13) A hívásvégződtetési piac különös jellegzetességeit figyelembe véve a végződtetési szolgáltatások költségeit a jövőbeli hosszú távú különbözeti költségek (long-run incremental costs – LRIC) alapján kell kiszámítani. […]”

13 A 2009/396 ajánlás 1. és 2. pontjának szövege a következő:

„1. Ha a nemzeti szabályozó hatóságok a [hozzáférési irányelv] 13. cikkével összhangban – a [keretirányelv] 16. cikkével összhangban elvégzett piaci elemzés eredményeképpen – árszabályozási és költségelszámolási kötelezettségeket vetnek ki az általuk az egyes nyilvános telefonhálózatok

nagykereskedelmi beszédalapú hívásvégződtetési piacán (a továbbiakban: helyhez kötött és mobil végződtetési piacok) jelentős piaci erővel rendelkezőként kijelölt üzemeltetőkre, akkor a hatékony üzemeltető költségein alapuló végződtetési díjakat kell meghatározniuk. Ezzel együtt jár, hogy a díjak egyben szimmetrikusak is lesznek. Az ármeghatározás során a nemzeti szabályozó hatóságoknak az alábbiakban ismertetett módszert kell követniük.

2. Ajánlott, hogy a hatékony költségek értékelése a folyó költségeken és – releváns költségmeghatározási módszerként – a hosszú távú különbözeti költségeket használó, alulról felfelé építkező modellezési megközelítésen alapuljon.”

A holland jog

14 A Telecommunicatiewet (távközlésről szóló törvény) 1.3 cikke (1) bekezdésének az alapeljárás tényállására alkalmazandó változata a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az [ACM] gondoskodik arról, hogy határozatai elősegítsék a [keretirányelv] 8. cikkének (2)–(5) bekezdésében hivatkozott célokat, mindenesetre a következők révén:

a) a verseny előmozdítása az elektronikus hírközlő hálózatok, az elektronikus hírközlési szolgáltatások, illetve a kapcsolódó eszközök nyújtása terén, többek között az infrastruktúrába és az innovációba való hatékony befektetések támogatása útján;

b) a belső piac fejlesztése;

c) a végfelhasználók érdekeinek előmozdítása a választék, az ár és a minőség tekintetében.”

15 A távközlésről szóló törvény 1.3 cikkének (2) és (3) bekezdése azt írja elő, hogy feladatai és hatáskörei gyakorlása során az ACM-nek a legnagyobb mértékben figyelembe kell vennie a Bizottságnak a keretirányelv 19. cikkének (1) bekezdésében hivatkozott ajánlásait. Amennyiben az ACM nem alkalmaz egy ajánlást, erről döntésének indokolásával együtt tájékoztatnia kell a Bizottságot.

16 E törvény a 6a.1. cikkében előírja, hogy az ACM-nek mint nemzeti szabályozó hatóságnak kell meghatároznia az érintett piacokat az elektronikus hírközlés ágazatában. Ennek érdekében az ACM-nek e törvény 6a.1 cikke (5) bekezdésének megfelelően meg kell állapítania, hogy a szóban forgó piacon tényleges verseny valósul-e meg, vagy sem. Amennyiben az nem valósul meg, az ACM-nek az említett törvény 6a.2 cikke alapján meg kell állapítania, hogy egy vagy több vállalkozás rendelkezik-e jelentős piaci erővel, valamint, hogy melyek azok a megfelelő kötelezettségek, amelyeket számukra elő kell írni.

17 A távközlésről szóló törvény 6a.2 cikkének (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az (1) bekezdésben hivatkozott kötelezettség akkor megfelelő, ha annak alapját az érintett piacon megállapított probléma jellege képezi, és az arányos és indokolt az 1.3 cikk céljaira figyelemmel.”

18 E törvény 6a.7. cikke értelmében:

„(1) A 6a.2. cikk (1) bekezdésének megfelelően az [ACM] az általa meghatározandó hozzáférési formák vonatkozásában a fent számított díjak ellenőrzésére, illetve a költségek számítására vonatkozó kötelezettséget írhat elő, amennyiben a piacelemzésből az tűnik ki, hogy az érintett üzemeltető hatékony verseny hiányában túlzottan magas árszintet tarthat fenn, vagy árprést alkalmazhat, mindkét esetben a végfelhasználók kárára. Az [ACM] e kötelezettséghez az annak megfelelő végrehajtásához szükséges szabályokat kapcsolhat.

(2) Az (1) bekezdésben hivatkozott kötelezettség keretében előírható, hogy a hozzáférésért költségalapú díjat kell felszámítani, vagy hogy az [ACM] által meghatározott vagy jóváhagyott költségszámítási módszert kell alkalmazni.

(3) Amennyiben az [ACM] költségalapú díjkötelezettséget írt elő egy vállalkozás számára, e vállalkozásnak kell bizonyítania, hogy árait valóban a költségek alapján állapítja meg.

(4) Az (1) bekezdés második mondata rendelkezéseinek sérelme nélkül az [ACM] a költségelszámolási rendszer kialakítására irányuló kötelezettséget olyan intézkedésekhez kötheti, amelyek a rendszer alkalmazásának a kötelezett vállalkozás által ismertetett eredményeire vonatkoznak […]”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

19 Egy, az alapeljárás alapjául szolgáló eljárást megelőző eljárás során az Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) (postai és távközlési független hatóság, Hollandia), később ACM, amely Hollandiában a keretirányelv értelmében a nemzeti szabályozó hatóság jogállásával rendelkezik, 2010. július 7-i határozatával, miután elvégezte az érintett piac elemzését, a Hollandiában a helyhez kötött és mobil hívásvégződtetés piacán jelentős erejűnek minősített üzemeltetőkre vonatkozóan árintézkedéseket írt elő az úgynevezett „Bulric strict” költségszámítási modell (*Bottom-Up Long-Run Incremental Costs*, a továbbiakban: „Bulric strict” modell) szerint, mely alapján kizárólag a különbözeti költségek téríttethetők vissza. 2011. augusztus 31-én a kérdést előterjesztő bíróság, a College van Beroep voor het bedrijfsleven (gazdasági ügyekben eljáró közigazgatási fellebbviteli bíróság, Hollandia) megsemmisítette e határozatot azzal az indokkal, hogy egy másik költségszámítási modellt, a „Bulric plus” modellt kellett volna alkalmazni, amely több költséget vesz figyelembe, mint a „Bulric strict” modell.

20 Ezt követően, miután megállapította, hogy a helyhez kötött és a mobil hívásvégződtetés nagykereskedelmi piacán fennáll a túlzottan magas áraknak és az árprésnek a veszélye, az ACM 2013. augusztus 5-én határozatot hozott (ezt támadták meg az alapeljárásban), amelyben a hozzáférési irányelv 8. és 13. cikkét, valamint a 2009/396 ajánlást átültető holland szabályozásnak megfelelően az említett szolgáltatások vonatkozásában díjplafonokat rögzített a „Bulric strict” modell alkalmazásával. Az említett hatóság úgy ítélte meg, hogy e modell megfelelő a költségalapú hívásvégződtetési díjak meghatározásához, valamint, hogy az említett ajánlás szerint ez az egyetlen, az uniós jognak megfelelő költségalapú modell. Az említett hatóság álláspontja szerint az e számítási modellre alapított díjintézkedés kiküszöböli a túlzottan magas díjak és az árprés veszélyét, ugyanakkor előnyben részesíti a versenyt, a belső piac fejlődését és a végfelhasználók érdekeit.

21 A Koninklijke KPN, a KPN, a T-Mobile Netherlands, a Tele2 Nederland, a Ziggo, a Vodafone Libertel, a Ziggo Services és a Ziggo Zakelijk Services, amelyek többek között mobil hívásvégződtetési szolgáltatásokat nyújtó üzemeltetők, a kérdést előterjesztő bírósághoz megsemmisítés iránti keresetet nyújtottak be az ACM 2013. augusztus 5-i határozatával szemben. Ezen utóbbi bíróság, mely az ideiglenes intézkedés iránti kérelmet elbírálta, az említett határozat végrehajtását a 2013. augusztus 13-i végzéssel felfüggesztette.

22 A Koninklijke KPN, a KPN, a T-Mobile Netherlands és a Vodafone Libertel a keresetükben azzal érvelnek, hogy a „Bulric strict” modell szerint meghatározott díjkötelezettség ellentétes a távközlésről szóló törvény 6a.2 cikkének (3) bekezdésével és 6a.7 cikkének (2) bekezdésével, amelyek azt írják elő, hogy a díjnak a költségeken kell alapulnia, valamint, hogy az ACM által előírt kötelezettségnek megfelelőnek kell lennie.

23 E vállalkozások azzal érvelnek, hogy az ACM valamennyi, a „Bulric strict” modell alkalmazása által a kiskereskedelemi piac díjstruktúrájára gyakorolt várt pozitív hatásokkal kapcsolatos állítása sem igazolhatja a 2013. augusztus 5-i határozatban megállapított díjkötelezettségek előírását. Ezen

üzemeltetők álláspontja szerint az e modell szerint meghatározott díjak hatása az, hogy a hívásvégződtetési díjak alacsonyabbak azoknál, amelyek egy versengő piacon állnának fenn. Következésképpen a 2009/396 ajánlás nem felel meg a hozzáférési irányelv 13. cikkének. Ezenfelül az említett vállalkozások úgy vélik, hogy e díjkötelezettségek, mivel nem arányosak az ACM határozatának a céljai tekintetében, ellentétesek többek között a távközlésről szóló törvény 6a.2 cikkének (3) bekezdésével.

24 A kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy a távközlésről szóló törvény 6a.7 cikke (2) bekezdésének szövege nem teszi lehetővé azon érvelés alátámasztását, amely szerint a „Bulric strict” modell alapján előírható olyan díjszabályozási forma, amely a „Bulric plus” szerinti kevésbé szigorú árszabályozást meghaladja, mely utóbbi már költségalapúnak tekinthető.

25 E bíróság azonban úgy ítéli meg, hogy az ACM számára engedélyezhető, hogy szigorúbb díjkötelezettséget írjon elő, ha az arányos és indokolt, figyelemmel az érintett piacon megállapított probléma jellegére, valamint, ha az a keretirányelv 8. cikkének (2)–(4) bekezdésében meghatározott célokat követi. Ilyen kötelezettségek előírása esetében az ACM-nek a kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint meg kell vizsgálnia, hogy a tervezett díjkötelezettség megfelelő-e a követett cél eléréséhez, illetve, hogy nem lép-e túl azon, ami ebből a célból szükséges. E hatóságnak ezenkívül ismertetnie kell határozatának indokait, valamint mérlegelnie kell minden érintett érdeket.

26 A kérdést előterjesztő bíróság azonban úgy véli, hogy kétely áll fenn az ilyen értelmezés pontosságát illetően. Egyrészt az a kérdés merült fel benne, hogy melyek azok az érdekek, amelyeket mérlegelni kell, vagy lehet, illetve, hogy milyen súlyt kell vagy lehet tulajdonítani az egyes ilyen érdekeknek az ACM-nek az előtte vitatott határozatára vonatkozó bírósági felülvizsgálat során, és másodszor az a kérdés, hogy e bíróság az előtte folyamatban lévő ügyben milyen jelentőséget kell, hogy tulajdonítson annak, hogy a Bizottság a 2009/396 ajánlásban a „Bulric strict” modellt javasolta a megfelelő díjintézkedésnek a helyhez kötött és mobil hívásvégződtetési szolgáltatások nagykereskedelmi piacán való bevezetéséhez.

27 E körülmények között a College van Beroep voor het bedrijfsleven (gazdasági ügyekben eljáró közigazgatási fellebbviteli bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni a [keretirányelv] 4. cikkének a hozzáférési irányelv 8. és 13. cikkével összefüggésben értelmezett (1) bekezdését, hogy a nemzeti bíróságoknak főszabály szerint lehetőségük van arra, hogy a nemzeti szabályozó hatóság által a hívásvégződtetési szolgáltatások nagykereskedelmi piacán bevezetett költségalapú díj jogszerűségéről folytatott jogvitában [a „Bulric strict” modellt] a hívásvégződtetési piacokon megfelelő árszabályozási intézkedésként ajánló [2009/396 ajánlással] nem összhangban álló döntést hozzanak, ha ezt tekintik szükségesnek az általuk értékelendő ügy ténybeli körülményei és/vagy nemzeti, illetve nemzetközi jogi megfontolások alapján?

2) Az első kérdésre adandó igenlő válasz esetén: ebben az esetben mennyiben van lehetőségük a nemzeti bíróságoknak arra, hogy a költségalapú árszabályozási intézkedés értékelése során:
   a) a [keretirányelv] 8. cikkének (3) bekezdésére tekintettel a belső piac működésére gyakorolt tényleges hatás mértéke alapján értékeljék a nemzeti szabályozó hatóságnak a belső piac fejlődésének előmozdítására vonatkozó érvét?
   b) a [keretirányelv] 8. cikkében és a hozzáférési irányelv 13. cikkében rögzített politikai célkitűzésekre és szabályozási alapelvekre tekintettel megvizsgálják, hogy az árszabályozási intézkedés
      i. arányos-e;
      ii. megfelelő-e;
      iii. indokolt-e?
   c) megköveteljék a nemzeti szabályozó hatóságtól annak megfelelő valószínűsítését, hogy

i ténylegesen megvalósul az a [keretirányelv] 8. cikkének (2) bekezdésében említett politikai célkitűzés, amely szerint a nemzeti szabályozó hatóságok előmozdítják a versenyt az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások terén, és a felhasználók a választék, az ár és a minőség tekintetében ténylegesen maximális előnyhöz jutnak,

ii. ténylegesen megvalósul a [keretirányelv] 8. cikkének (3) bekezdésében említett, a belső piac fejlődéséhez való hozzájárulásra vonatkozó politikai célkitűzés;

iii. ténylegesen megvalósul a [keretirányelv] 8. cikkének (4) bekezdésében említett, az Unió polgárai érdekeinek előmozdítására vonatkozó politikai célkitűzés?

d) a [keretirányelv] 16. cikkének (3) bekezdésére, valamint a hozzáférési irányelv 8. cikkének (2) és (4) bekezdésére tekintettel azon kérdés megválaszolásakor, hogy megfelelő árszabályozási intézkedésről van-e szó, figyelembe vegyék azt a körülményt, hogy az intézkedés bevezetésére olyan piacon került sor, amelyen a szabályozott vállalkozások jelentős piaci erővel rendelkeznek, az intézkedés azonban a választott formában [„Bulric strict” modell] valamely másik, nem szabályozható piacon szolgálja a [keretirányelv] egyik céljának – a végfelhasználók érdekeinek – előmozdítását?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdésről

28 A kérdést előterjesztő bíróság az első kérdésével lényegében arra vár választ, hogy a keretirányelv 4. cikkének a hozzáférési irányelv 8. és 13. cikkével összefüggésben értelmezett (1) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy a nemzeti szabályozó hatóság által a helyhez kötött és mobil hívásvégződtetési szolgáltatások tekintetében megállapított díjkötelezettség jogszerűségét érintő jogvitában eljáró nemzeti bíróság eltérhet a 2009/396 ajánlástól, amely a hívásvégződtetés piacán megfelelő árszabályozó intézkedésként a „Bulric strict” modell alkalmazását javasolja.

29 A hozzáférési irányelv 8. és 13. cikke tekintetében meg kell állapítani, hogy az előbbi cikk a (2) bekezdésében azt írja elő, hogy amennyiben a keretirányelv 16. cikke szerint végzett piacelemzés eredményeként egy üzemeltetőt egy bizonyos piacon jelentős piaci erővel rendelkezőként jelölnek ki, a nemzeti szabályozó hatóságok szükség szerint előírják a hozzáférési irányelv 9–13. cikkében meghatározott kötelezettségeket.

30 A hozzáférési irányelv pedig a 13. cikkének (1) bekezdésében azt írja elő, hogy a nemzeti szabályozó hatóság – az ugyanezen irányelv 8. cikkének rendelkezéseivel összhangban – az összekapcsolás és/vagy a hozzáférés bizonyos típusainak szolgáltatása tekintetében a költségmegtérülésre és az árszabályozásra vonatkozó kötelezettségeket állapíthat meg – beleértve az árak költségalapúságára vonatkozó és a költségszámítási rendszerekre vonatkozó kötelezettségeket – abban az esetben, ha a piacelemzés azt mutatja, hogy a tényleges verseny hiányának következtében az érintett üzemeltető a végfelhasználók kárára túlságosan magas szinten tarthatja az árakat, vagy árprést alkalmazhat.

31 A hozzáférési irányelv 8. cikke (2) bekezdésének és 13. cikke (1) bekezdésének az együttes értelmezéséből tehát az következik, hogy abban az esetben, ha a keretirányelv 16. cikke szerint végzett piacelemzés eredményeként egy üzemeltetőt egy bizonyos piacon jelentős piaci erővel rendelkezőként jelölnek ki, a nemzeti szabályozó hatóság szükség szerint „az összekapcsolás és/vagy a hozzáférés bizonyos típusainak szolgáltatása tekintetében a költségmegtérülésre és az árszabályozásra vonatkozó kötelezettségeket állapíthat meg, beleértve az árak költségalapúságára vonatkozó és a költségszámítási rendszerekre vonatkozó kötelezettségeket”.

32 A 2009/396 ajánlás a hozzáférési irányelv 13. cikkének a végrehajtása céljából egy meghatározott költségszámítási modellt javasol, nevezetesen a „Bulric strict” modellt. Ezen ajánlás (5), (7) és (13) preambulumbekezdése szerint azt abból a célból fogadták el, hogy megszüntessék a helyhez kötött és a mobil hívásvégződtetés piacán az Unión belül fennálló eltéréseket és versenytorzításokat, amelyek, a hívásvégződtetés piacának különleges jellemzőit is figyelembe véve, károsak a versenyre és a végső felhasználókra nézve.

33 A 2009/396 ajánlás 1. pontja értelmében, ha a nemzeti szabályozó hatóságok a hozzáférési irányelv 13. cikkével összhangban – a keretirányelv 16. cikkével összhangban elvégzett piaci elemzés eredményeképpen – árszabályozási és költségelszámolási kötelezettségeket vetnek ki az általuk a helyhez kötött és mobil hívásvégződtetések nagykereskedelmi piacán jelentős piaci erővel rendelkezőként kijelölt üzemeltetőkre, akkor a hatékony üzemeltető költségein alapuló végződtetési díjakat kell meghatározniuk. Ehhez a nemzeti a szabályozó hatóságoknak az említett ajánlásban ismertetett módszert kell követniük.

34 Emlékeztetni kell azonban arra, hogy az EUMSZ 288. cikk értelmében az ilyen ajánlás főszabály szerint nem rendelkezik kötelező erővel. Ezenfelül a keretirányelv 19. cikke (2) bekezdésének második albekezdése kifejezetten engedélyezi a nemzeti szabályozó hatóságok számára, hogy eltérjenek a Bizottság által a keretirányelv 19. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadott ajánlásoktól, feltéve, hogy erről értesítik a Bizottságot, és közlik az álláspontjuk indokait.

35 Ebből következően a 2009/396 ajánlás nem köti a nemzeti szabályozó hatóságot azon határozat elfogadásakor, amellyel az üzemeltetőkkel szemben a hozzáférési irányelv 8. és 13. cikke alapján díjkötelezettséget ír elő.

36 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a Bíróság már rámutatott arra, hogy e szabályozási funkciók gyakorlása során a nemzeti szabályozó hatóságok széles jogkörrel rendelkeznek annak érdekében, hogy mindig az adott esettől függően dönthessék el azt, hogy szükség van-e a piac szabályozására (2009. december 3-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-424/07, EU:C:2009:749, 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ugyanez igaz az árszabályozás esetére is, mivel a hozzáférési irányelv a (20) preambulumbekezdésében előírja, hogy a költségmegtérülés módszerét a körülményekhez kell igazítani, figyelembe véve a hatékonyság és a fenntartható verseny előmozdításának, valamint a fogyasztói előny maximalizálásának szükségességét.

37 A keretirányelv 19. cikke (2) bekezdésének második albekezdése ugyanakkor megköveteli, hogy feladataik elvégzése során a nemzeti szabályozó hatóságok „a lehető legnagyobb mértékben” figyelembe vegyék a Bizottság ajánlásait.

38 Következésképpen a nemzeti szabályozó hatóságnak az árszabályozási és költségelszámolási kötelezettségeknek a hozzáférési irányelv 13. cikke alapján való megállapításakor főszabály szerint követnie kell a 2009/386 ajánlásban foglalt útmutatásokat. E hatóság attól csak abban az esetben térhet el – az álláspontjának a megindokolása mellett –, ha az adott helyzet értékelése keretében úgy tűnik a számára, hogy az ezen ajánlás által javasolt „Bulric strict” modell nem megfelelő a körülmények tekintetében.

39 Ami a nemzeti szabályozó hatóság határozatára vonatkozó bírósági felülvizsgálat terjedelmét illeti, a keretirányelv 4. cikkének (1) bekezdéséből az következik, hogy az e rendelkezés által biztosított jogorvoslati jognak olyan hatékony jogorvoslati mechanizmuson kell alapulnia, amely lehetővé teszi, hogy az ügy érdemét megfelelő módon figyelembe vegyék. Ezenfelül e rendelkezés előírja, hogy az ilyen jogorvoslat elbírálására hatáskörrel rendelkező szervnek, amely lehet bíróság is, rendelkeznie kell a feladatai hatékony elvégzését lehetővé tevő megfelelő szakértelemmel.

40 Így a nemzeti bíróság abban az esetben, ha a nemzeti szabályozó hatóság által a hozzáférési irányelv 8. és 13. cikke alapján előírt díjkötelezettség jogszerűségre vonatkozó jogvitában jár el, eltérhet a 2009/396 ajánlástól.

41 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint azonban, bár az ajánlások nem irányulnak kötelező joghatások kifejtésére, a nemzeti bíróságok kötelesek figyelembe venni az ajánlásokat az eléjük terjesztett jogvita megoldása érdekében, különösen akkor, ha azok a végrehajtásuk biztosításának céljából hozott nemzeti rendelkezések értelmezését magyarázzák meg, vagy ha a céljuk kötelező jellegű uniós rendelkezések kiegészítése (lásd: 2008. április 24-i Arcor ítélet, C-55/06, EU:C:2008:244, 94. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

42 Következésképpen a nemzeti bíróság a nemzeti szabályozó hatóság által a hozzáférési irányelv 8. és 13. cikke alapján elfogadott határozat bírósági felülvizsgálata keretében csak abban az esetben térhet el a 2009/396 ajánlástól, ha – amint azt a főtanácsnok az indítványának a 78. pontjában megállapította – úgy ítéli meg, hogy az adott ügy körülményeihez, és különösen a szóban forgó tagállam piacának sajátos körülményeihez kapcsolódó indokok ezt megkövetelik.

43 A fenti megállapítások összességére tekintettel az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a keretirányelv 4. cikkének a hozzáférési irányelv 8. és 13. cikkével összefüggésben értelmezett (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a nemzeti szabályozó hatóság által a helyhez kötött és mobil hívásvégződtetési szolgáltatások tekintetében megállapított díjkötelezettség jogszerűségét érintő jogvitában eljáró nemzeti bíróság a 2009/396 ajánlástól, amely a hívásvégződtetés piacán megfelelő árszabályozó intézkedésként a „Bulric strict” modell alkalmazását javasolja, csak abban az esetben térhet el, ha úgy ítéli meg, hogy az adott ügy körülményeihez, és különösen a szóban forgó tagállam piacának sajátos körülményeihez kapcsolódó indokok ezt megkövetelik.

A második kérdésről

44 A kérdést előterjesztő bíróság a második kérdésével lényegében arra vár választ, hogy az uniós jogot úgy kell-e értelmezni, hogy a nemzeti szabályozó hatóság által a helyhez kötött és mobil hívásvégződtetési szolgáltatások tekintetében megállapított díjkötelezettség jogszerűségét érintő jogvitában eljáró nemzeti bíróság értékelheti e kötelezettségnek a keretirányelv 8. cikkében és a hozzáférési irányelv 13. cikkében előírt célokhoz viszonyított arányosságát, és figyelembe veheti azt, hogy az említett kötelezettség egy nem szabályozható kiskereskedelmi piacon szolgálja a végfelhasználók érdekeinek előmozdítását.

45 E kontextusban a kérdést előterjesztő bíróságban az a kérdés is felmerült, hogy megkövetelheti-e azt, hogy a nemzeti szabályozó hatóság bizonyítsa, hogy az említett kötelezettség ténylegesen megvalósítja a keretirányelv 8. cikkében előírt célokat.

46 A második kérdés első részét illetően meg kell állapítani azt, hogy a keretirányelv 8. cikke (1) bekezdésének első albekezdése azt írja elő, hogy az ezen irányelvben és a különös irányelvekben – tehát konkrétan a hozzáférési irányelvben – meghatározott szabályozási feladatok ellátása során a nemzeti szabályozó hatóságoknak az e cikkben meghatározott célok elérésére irányuló minden észszerű intézkedést meg kell hozniuk, mely célok a versenynek az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások terén való előmozdításában, a belső piac fejlesztéséhez való hozzájárulásban, és az uniós polgárok érdekeinek az előmozdításában állnak. E rendelkezés továbbá előírja, hogy az ilyen intézkedéseknek e célokkal arányosnak kell lenniük.

47 A hozzáférési irányelv így az 1. cikkének (1) és (2) bekezdése szerint a keretirányelvben ismertetett háttérbe illeszkedik, és összehangolja azt, hogy a tagállamok miként szabályozzák az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és a hozzájuk kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférést, valamint azok összekapcsolását. A hozzáférési irányelv célja, hogy a belső piaci elvekkel összhangban a hálózatok és

szolgáltatások szolgáltatói közötti kapcsolatok olyan keretszabályozása jöjjön létre, amely fenntartható versenyt eredményez, és biztosítja az elektronikus hírközlési szolgáltatások interoperabilitását, valamint mindeközben a fogyasztók számára előnyökkel jár. Ezen irányelv többek között meghatározza a nemzeti szabályozó hatóságok számára a hozzáférés és az összekapcsolhatóság tekintetében kijelölt célokat.

48 Azon körülményeket illetően, amellyel a nemzeti szabályozó hatóság számára lehetővé teszik azt, hogy az érintett piacon jelentős piaci erővel rendelkezőként kijelölt üzemeltetőkkel szemben a helyhez kötött és mobil hívásvégződtetési szolgáltatások nyújtása tekintetében díjkötelezettséget állapítson meg, meg kell jegyezni, hogy a hozzáférési irányelv 8. cikkének (4) bekezdése azt írja elő, hogy a nemzeti szabályozó hatóság által előírt kötelezettségeknek – az ezen irányelv 13. cikkében előírt kötelezettségeket is ideértve – az azonosított probléma jellegén kell alapulniuk, és a keretirányelv 8. cikkében megállapított célokhoz képest arányosaknak és indokoltaknak kell lenniük, valamint azok csak a keretirányelv 6. és 7. cikkében meghatározott konzultációt követően írhatók elő (lásd ebben az értelemben: 2015. szeptember 17-i KPN-ítélet, C-85/14, EU:C:2015:610, 47. pont).

49 A hozzáférési irányelv 13. cikkének (2) bekezdése szerint a nemzeti szabályozó hatóságok az említett cikk (1) bekezdésében előírt hatáskör gyakorlása során biztosítják, hogy minden kötelezővé tett költségmegtérülési mechanizmus és árképzési módszer a gazdasági hatékonyság és a fenntartható verseny előmozdítását szolgálja, valamint a lehető legtöbb fogyasztói előnyt biztosítsa. E tekintetben a nemzeti szabályozó hatóságok az összehasonlítható versenypiacokon rendelkezésre álló árakat is figyelembe vehetik.

50 Mindebből következően a nemzeti szabályozó hatóságnak az olyan határozat elfogadásakor, amellyel az üzemeltetőkkel szemben a hozzáférési irányelv 8. és 13. cikke alapján kötelezettséget ír elő, biztosítania kell, hogy e kötelezettségek a keretirányelv 8. cikkében és a hozzáférési irányelv 13. cikkében előírt valamennyi célnak megfeleljenek. Ugyanígy a nemzeti bíróságnak e határozat bírósági felülvizsgálata keretében gondoskodnia kell arról, hogy a nemzeti szabályozó hatóság a két utóbbi cikkben foglalt célokból származó valamennyi követelménynek megfeleljen.

51 Amint azt a főtanácsnok az indítványának a 82. pontjában megállapította, az, hogy egy díjkötelezettség a 2009/396 ajánláson alapul, nem fosztja meg a nemzeti bíróságot attól a hatáskörétől, amelynek keretében ellenőrzi e kötelezettségeknek a keretirányelv 8. cikkében és a hozzáférési irányelv 13. cikkében előírt célokhoz képest fennálló arányosságát.

52 Következésképpen a nemzeti szabályozó hatóságnak a 2009/386 ajánlás által javasolt „Bulric strict” modellt alkalmazó határozata ellen benyújtott jogorvoslati kérelem tárgyában a jelen ügyhöz hasonló módon eljáró nemzeti bíróság a felülvizsgálata keretében a nemzeti eljárásjogi szabályok alkalmazásával ellenőrizheti, hogy a felperesek elegendő bizonyítékot terjesztettek-e elő annak bizonyításához, hogy e modell alkalmazása nem arányos a keretirányelv 8. cikkében és a hozzáférési irányelv 13. cikkében előírt célok viszonylatában, adott esetben figyelembe véve az érintett piac sajátos jellemzőit.

53 Ezenfelül a keretirányelv 8. cikke (2) bekezdése a) pontjának és (4) bekezdésének, valamint a hozzáférési irányelv 1. cikke (1) bekezdésének és 8. cikke (4) bekezdésének az együttes értelmezéséből, melyek közül az utóbbi cikk a keretirányelv 8. cikkére hivatkozik, az következik, hogy a nemzet szabályozó hatóságnak a verseny előmozdítása során biztosítania kell, hogy a végfelhasználók és a fogyasztók – főként a választék és az ár tekintetében – a lehető legnagyobb mértékű előnyhöz jussanak, és elő kell mozdítania az uniós polgárok érdekeit. Ezenfelül ha e hatóságok a hozzáférési irányelv 13. cikkének (2) bekezdése értelmében vett költségmegtérülési mechanizmust írnak elő, biztosítaniuk kell többek között azt, hogy e mechanizmus a fogyasztó számára nyújtott előnyöknek kedvezzen.

54 Következésképpen a nemzeti szabályozó hatóságnak az alapügyet jellemzőhöz hasonló körülmények közötti határozathozatali eljárás keretében figyelembe kell vennie a végső felhasználók és a fogyasztók érdekeit, függetlenül attól, hogy melyik piacon állapítanak meg szabályozási kötelezettségeket. Ezenfelül, mivel a végfelhasználók és a fogyasztók nincsenek jelen a helyhez kötött és mobil hívásvégződtetési szolgáltatások nagykereskedelmi piacán annak jellegéből következően, lényeges, hogy érdekeiket figyelembe lehessen venni, illetve értékelni lehessen azon hatás vizsgálatával összefüggésben, amelyet a kiskereskedelmi piacon kíván kiváltani a nemzeti szabályozó hatóság által a nagykereskedelmi piacon bevezetett díjintézkedés.

55 Következésképpen a nemzeti bíróság a nemzeti szabályozó hatóság által előírt díjkötelezettségnek a keretirányelv 8. cikkében és a hozzáférési irányelv 13. cikkében előírt célok viszonylatában fennálló arányosságára irányuló értékelés keretében vizsgálhatja, hogy a helyhez kötött és mobil hívásvégződtetések nagykereskedelmi piacán előírt ezen kötelezettség szintén előmozdítja-e a nem szabályozható kiskereskedelmi piacon a végső felhasználók érdekeit.

56 A második kérdés második részét illetően, amely arra vonatkozik, hogy a nemzeti bíróság megkövetelheti-e a nemzeti szabályozó hatóságtól annak a bizonyítását, hogy az említett kötelezettség ténylegesen eléri a keretirányelv 8. cikkében foglalt célokat, emlékeztetni kell arra, hogy e rendelkezés azt írja elő, hogy a nemzeti szabályozó hatóságoknak az ezen irányelvben és a többek között a hozzáférési irányelvben meghatározott szabályozási feladatok ellátása során az e rendelkezésben meghatározott célok elérésére irányuló minden észszerű és arányos intézkedést meg kell hozniuk, mely célok a versenynek az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások terén való előmozdításában, a belső piac fejlesztéséhez való hozzájárulásban, és az uniós polgárok érdekeinek az előmozdításában állnak.

57 A hozzáférési irányelv 5. cikkének (1) bekezdése a keretirányelv 8. cikkében foglalt célok elérése érdekében úgy rendelkezik, hogy a nemzeti szabályozó hatóságoknak többek között a feladatkörüket oly módon kell gyakorolniuk, hogy az a gazdasági hatékonyságot és a fenntartható versenyt előmozdítsa, ösztönözze a hatékony beruházást és innovációt, és a végfelhasználók számára a lehető legelőnyösebb legyen.

58 Azoknak a díjkötelezettségeknek tehát, amelyeket a nemzeti szabályozó hatóságok megállapíthatnak, ideértve az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló díjkötelezettségeket, a keretirányelv 8. cikkében foglalt célok elérésére kell irányulniuk. Ezzel szemben, amint azt a főtanácsnok az indítványának a 96. és 97. pontjában megállapítja, nem követelhető meg, hogy a nemzeti szabályozó hatóság bizonyítsa azt, hogy e kötelezettségek ténylegesen elérik ezeket a célokat.

59 Az ilyen bizonyítási tehernek a nemzeti szabályozó hatóságra telepítésével ugyanis figyelmen kívül maradna az, hogy a szabályozási kötelezettségek elfogadása a piaci fejlemények olyan előretekintő elemzésén alapul, amely a megállapított versenyproblémák orvoslása érdekében a hatékony üzemeltető magatartását és/vagy költségeit veszi alapul. Márpedig mivel jövőorientált intézkedésekről van szó, lehetetlen, vagy rendkívül nehéz lenne bizonyítékot előterjeszteni arra vonatkozóan, hogy a kötelezettségek ténylegesen elérik a keretirányelv 8. cikkében foglalt célokat.

60 A fenti megfontolásokra tekintettel a második kérdésre azt kell válaszolni, hogy az uniós jogot úgy kell értelmezni, hogy a nemzeti szabályozó hatóság által a helyhez kötött és mobil hívásvégződtetési szolgáltatások tekintetében megállapított díjkötelezettség jogszerűségét érintő jogvitában eljáró nemzeti bíróság értékelheti ezen kötelezettségnek a keretirányelv 8. cikkében és a hozzáférési irányelv 13. cikkében előírt célokhoz viszonyított arányosságát, és figyelembe veheti azt, hogy az említett kötelezettség valamely nem szabályozható kiskereskedelmi piacon szolgálja a végfelhasználók érdekeinek az előmozdítását.

61 A nemzeti bíróság a nemzeti szabályozó hatóság határozatára vonatkozó bírósági felülvizsgálat gyakorlása során nem követelheti meg e hatóságtól annak bizonyítását, hogy az említett kötelezettség ténylegesen eléri a keretirányelv 8. cikkében említett célokat.

A költségekről

62 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (második tanács) a következőképpen határozott:

1) **A 2009. november 25-i 2009/140/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (Keretirányelv) 4. cikkének 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 a tanácsi irányelv (Hozzáférési irányelv) 8. és 13. cikkével összefüggésben értelmezett (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a nemzeti szabályozó hatóság által a helyhez kötött és mobil hívásvégződtetési szolgáltatások tekintetében megállapított díjkötelezettség jogszerűségét érintő jogvitában eljáró nemzeti bíróság az EU-ban a helyhez kötött és mobil végződtetési díjak szabályozói kezeléséről szóló, 2009. május 7-i 2009/296/EK bizottsági ajánlástól, amely a hívásvégződtetés piacán megfelelő árszabályozó intézkedésként a „Bulric strict” (*Bottom-Up Long-Run Incremental Costs*) modell alkalmazását javasolja, csak abban az esetben térhet el, ha úgy ítéli meg, hogy az adott ügy körülményeihez, és különösen a szóban forgó tagállam piacának sajátos körülményeihez kapcsolódó indokok ezt megkövetelik.**

2) **Az európai uniós jogot úgy kell értelmezni, hogy a nemzeti szabályozó hatóság által a helyhez kötött és mobil hívásvégződtetési szolgáltatások tekintetében megállapított díjkötelezettség jogszerűségét érintő jogvitában eljáró nemzeti bíróság értékelheti ezen kötelezettségnek a 2009/140 irányelvvel módosított 2002/21 irányelv 8. cikkében és a 2009/140 irányelvvel módosított 2002/19 irányelv 13. cikkében előírt célokhoz viszonyított arányosságát, és figyelembe veheti azt, hogy az említett kötelezettség valamely nem szabályozható kiskereskedelmi piacon szolgálja a végfelhasználók érdekeinek az előmozdítását.**

   A nemzeti bíróság a nemzeti szabályozó hatóság határozatára vonatkozó bírósági felülvizsgálat gyakorlása során nem követelheti meg e hatóságtól annak bizonyítását, hogy az említett kötelezettség ténylegesen eléri a 2009/140 irányelvvel módosított 2002/21 irányelv 8. cikkében említett célokat.

Aláírások