PAOLO MENGOZZI
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2016. április 28.[1]

C-28/15. sz. ügy

Koninklijke KPN NV,
KPN BV,
T-Mobile Netherlands BV,
Vodafone Libertel BV,
Tele2 Nederland BV,
Ziggo BV,
Ziggo Services BV, korábban UPC Nederland BV,
Ziggo Zakelijk Services BV, korábban UPC Business BV,
kontra
Autoriteit Consument en Markt (ACM)

(a College van Beroep voor het bedrijfsleven [gazdasági ügyekben eljáró közigazgatási fellebbviteli bíróság, Hollandia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal — Az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozása — A 2002/19/EK irányelv — 8. és 13. cikk — A 2002/21/EK irányelv — 4., 8. és 19. cikk — 2009/396/EK ajánlás — Joghatás — Árellenőrzés és a költségszámítási rendszerre vonatkozó kötelezettségek — Helyhez kötött és mobil végződtetési szolgáltatások díjai — A nemzeti szabályozó hatóság által a jelentős piaci erővel rendelkező üzemeltetők részére előírt kötelezettségek — A nemzeti szabályozó hatóság gazdasági jellegű értékelései bírósági felülvizsgálatának terjedelme”

I – **Bevezetés**

1. Egy nemzeti szabályozó hatóság jelentős piaci erővel rendelkező üzemeltetők által nyújtott helyhez kötött és mobil végződtetési szolgáltatások díjplafonjait megállapító határozatával szemben benyújtott kereset ügyében eljáró nemzeti bíróság jogosult-e eltérni az Európai Bizottság ezen nemzeti szabályozó hatóság által alkalmazott ajánlásától, és milyen megfontolások alapján? Igenlő válasz esetén e nemzeti bíróság jogosult-e többek között arra, hogy megvizsgálja a nemzeti szabályozó hatóság által előírt díjszabályozási intézkedés arányosságát az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozása által követett célokhoz képest, és megkövetelheti-e a nemzeti szabályozó hatóságtól annak megfelelő bizonyítását, hogy a szóban forgó díjszabályozási intézkedés ténylegesen lehetővé teszi a követett célok megvalósítását?

2. Lényegében ez a College van Beroep voor het bedrijfsleven (gazdasági ügyekben eljáró közigazgatási fellebbviteli bíróság, Hollandia) által a 2009. november 25-i 2009/140/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel[2] módosított, az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi

1 — Eredeti nyelv: francia.
2 — HL 2009. L 337., 37. o.

irányelv[3] (a továbbiakban: keretirányelv) 4. cikke (1) bekezdésének és 8. cikkének, illetve a 2009/140 irányelvvel módosított, az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/19/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv[4] (a továbbiakban: hozzáférési irányelv) 8. és 13. cikkének értelmezésével összefüggésben előzetes döntéshozatal céljából előterjesztett két kérdés tárgya.

3. Ezek a kérdések a több holland távközlési szolgáltató, köztük a Koninklijke KPN NV, és az Autoriteit Consument en Markt (fogyasztóvédelmi és piacfelügyeleti hatóság, a továbbiakban: ACM) között az utóbbi azon határozata kapcsán folyamatban lévő jogvita keretében merültek fel, amellyel az ACM az EU-ban a helyhez kötött és mobil végződtetési díjak szabályozói kezeléséről szóló, 2009. május 7-i 2009/396/EK bizottsági ajánlásban[5] (a továbbiakban: 2009/396 ajánlás) ismertetett és ajánlott költségszámítási modell alapján rögzítette az említett üzemeltetők által nyújtott helyhez kötött és mobil végződtetési szolgáltatások díjplafonjait.

II – **Jogi háttér**

A – *Az uniós jog*

1. Keretirányelv

4. A keretirányelv „Jogorvoslati jog” című 4. cikke ekként rendelkezik:

„(1) 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 a felektől független jogorvoslati szervnél jogorvoslattal élhet. E szervnek, amely lehet bíróság, rendelkeznie kell a feladatai hatékony elvégzését lehetővé tevő megfelelő szakértelemmel. A tagállamok biztosítják az ügyek érdemi elbírálását, továbbá azt, hogy hatékony jogorvoslati mechanizmus álljon rendelkezésre.

[...]”

5. A keretirányelv 7. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„[…]

(3) […] amennyiben valamely nemzeti szabályozó hatóság olyan intézkedést kíván tenni, amely:

a) ezen irányelv 15. vagy 16. cikkének, vagy a [hozzáférési irányelv] 5. vagy 8. cikkének hatálya alá tartozik, és

b) befolyásolná a tagállamok közötti kereskedelmet,

a hatóság […] az intézkedéstervezetet az azt megalapozó indokolással együtt egyidejűleg a Bizottság, [Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete (BEREC)]([6]) és a többi tagállam nemzeti szabályozó hatóságai részére hozzáférhetővé teszi […]. A nemzeti szabályozó hatóságok, a BEREC és a Bizottság csak egy hónapon belül küldhet észrevételeket az érintett nemzeti szabályozó hatóságnak […]

3 — HL 2002. L 108., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 349. o.

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

5 — HL L 124., 67. o.

6 — E szervet a 2009. november 25-i 1211/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2009. L 337., 1. o.) hozta létre.

[…]

(7) Az érintett nemzeti szabályozó hatóság a lehető legnagyobb mértékben figyelembe veszi a többi nemzeti szabályozó hatóság, a BEREC és a Bizottság észrevételeit […]

[…]”

6. A keretirányelv „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 […] a választék, az ár és a minőség tekintetében maximális előnyhöz jussanak;

b) biztosítják, hogy az elektronikus hírközlési ágazatban […] ne legyen versenytorzulás vagy versenykorlátozás;

[…]

(3) A nemzeti szabályozó hatóságok többek között a következőkkel járulnak hozzá a belső piac fejlődéséhez:

[…]

d) együttműködnek egymással, a Bizottsággal és a BEREC-kel a következetes szabályozási gyakorlat kialakulásának biztosítása, valamint ezen irányelv és az egyedi irányelvek következetes alkalmazásának biztosítása érdekében.([7])

(4) A nemzeti szabályozó hatóságok [elő]mozdítják […] az Európai Unió polgárainak érdekeit […]”

7. Ezen irányelv „Piacelemzési eljárás” című 16. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„[...]

(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.

7 — Az „egyedi irányelvek” kifejezés többek között a hozzáférési irányelvre vonatkozik.

(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 […]

(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.

[…]”

8. A keretirányelv „Harmonizációs eljárások” című 19. cikke kimondja:

„(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 a 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.

[...]”

2. Hozzáférési irányelv

9. A hozzáférési irányelv „Kötelezettségek előírása, módosítása, illetve visszavonása” című 8. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

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

(2) 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 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.

[...]”

10. A hozzáférési irányelv „Árellenőrzési és költségszámítási kötelezettségek” című 13. cikke a következőképpen szól:

„(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.

(3) Amennyiben egy üzemeltetőt az árai költségalapúságára vonatkozó kötelezettség terhel, az érintett üzemeltetőnek kell bizonyítania, hogy a díjak a költségekből következnek, beleértve a befektetések észszerű megtérülését. A hatékony szolgáltatásnyújtás költségének kiszámítása céljából a nemzeti szabályozó hatóságok a vállalkozás által alkalmazottól független költségszámítási módszereket alkalmazhatnak. A nemzeti szabályozó hatóságok megkövetelhetik az üzemeltetőtől, hogy árait teljeskörűen indokolja, és szükség szerint megkövetelhetik az árak kiigazítását is.”

3. A 2009/396 ajánlás

11. A 2009/396 ajánlás (1) preambulumbekezdése az alábbiakat mondja ki:

„[…] A [keretirányelv] 7. cikke értelmében bejelentett, 850-et meghaladó számú intézkedéstervezet értékelése során azonban úgy tűnt, hogy a beszédcélú hívásvégződtetési díjak szabályozása még nem egységes.”

12. A 2009/396 ajánlás (3) preambulumbekezdése kiemeli:

„A helyhez kötött vagy mobil végződtetési díjak szabályozói kezelésének jelentős eltérései lényegesen torzítják a versenyt. […]”

13. Ugyanezen ajánlás (4) preambulumbekezdése az alábbiakat mondja ki:

„A költségelszámolási elvek végződtetési piacokra való alkalmazása terén a harmonizáció eddigi hiánya igazolja a közös megközelítés szükségességét, amely nagyobb jogbiztonságot és a potenciális befektetőknek megfelelő ösztönzőket nyújt, valamint csökkenti a jelenleg több tagállamban tevékenykedő, meglévő üzemeltetők szabályozói terheit. […]”

14. A 2009/396 ajánlás (7) preambulumbekezdése kiemeli:

„[…] Az EU-ban 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 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.”

15. A 2009/396 ajánlás (13) preambulumbekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„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. […] Az LRIC-modellek csak azokat a költségeket veszik figyelembe, amelyeket valamely meghatározott szolgáltatás nyújtása vált ki. A különbözeti költségeken alapuló megközelítés – amely csak a hatékonyan felmerülő, tehát a különbözeti szolgáltatás további nyújtása nélkül elmaradó költségeket (azaz az elkerülhető költségeket) veszi figyelembe – hatékony termelésre és fogyasztásra ösztönöz és minimalizálja a potenciális versenytorzulásokat. Minél távolabb kerülnek a végződtetési díjak a különbözeti költségektől, a verseny annál inkább torzul a helyhez kötött és a mobiltelefonálás piaca között és/vagy az aszimmetrikus piaci részesedéssel és forgalommal rendelkező üzemeltetők között. Ezért indokolt a tiszta LRIC-megközelítés alkalmazása, amelyben a releváns szolgáltatás a nagykereskedelmi hívásvégződtetési szolgáltatás, és amely csak az elkerülhető költségeket foglalja magában […]”

16. 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.”

17. Nem vitatott, hogy a Bizottság által a 2009/396/EK ajánlásban javasolt „Pure-BULRIC (*bottom-up long-run incremental costs*)” módszer, amely lényegében azt jelenti, hogy csak az érintett kínált szolgáltatások különbözeti költségeit veszik figyelembe – mivel a nagykereskedelmi piacokon a hívásvégződtetési szolgáltatásokat releváns kiegészítő szolgáltatásoknak tekintik –, és azok csak elkerülhető költségeket tartalmaznak, vagyis olyan költségeket, amelyek elkerülhetők, amennyiben egy kiegészítő szolgáltatást a továbbiakban nem nyújtanak. Az elkerülhetetlen költségeket – mint a közös költségek (az olyan költségek, amelyek nem tudhatók be közvetlenül egy konkrét szolgáltatás nyújtásának) és a kapcsolódó költségek (amelyek egynél több szolgáltatásnak tudhatók be közvetlenül) – tehát nem veszik figyelembe e költségszámítási módszer során.

B – *A holland jog*

18. A Telecommunicatiewet (távközlésről szóló törvény) 1.3 cikke (1) bekezdésének az alapeljárás tényállására alkalmazandó változata a következőket mondja ki:

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

b) a belső piac fejlesztése;

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

19. A távközlésről szóló törvény 1.3 cikkének (2) 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, akkor erről döntésének indokolásával együtt tájékoztatnia kell a Bizottságot.

20. E törvény 6a.1 cikkében kimondta, hogy az ACM-nek mint nemzeti szabályozó hatóságnak kell meghatároznia az érintett piacokat az elektronikus kommunikációs ágazatban. Ennek érdekében az ACM-nek e törvény 6a.1 cikke (5) bekezdésének megfelelően el kell döntenie, hogy a szóban forgó piacon tényleges verseny valósul-e meg, vagy nem. Amennyiben ez nem áll fenn, 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.

21. A távközlésről szóló törvény 6a.2 cikkének (3) bekezdése ehhez hozzáteszi, hogy 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.

22. E törvény 6a.7 cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) A 6a.2 cikk (1) bekezdésének megfelelően az [ACM] az általa meghatározott 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 a kötelezettség által érintett vállalkozás részéről a rendszer alkalmazásának bemutatásával kapcsolatos intézkedésekhez kötheti [...]”

III – **Az alapeljárás tényállása és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

23. Egy, az alapeljárást megelőző eljárás során az Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) (postai és távközlési független hatóság, Hollandia, később ACM, amely Hollandiában a távközlés területén a nemzeti szabályozó hatóság jogállásával rendelkezik) 2010. július 7-i határozatával, miután elvégezte az érintett piac elemzését, „Pure-BULRIC” költségszámítási modell szerinti árintézkedéseket írt elő a Hollandiában hívásvégződtetési szolgáltatásokat nyújtó üzemeltetők számára. 2011. augusztus 31-én a College van Beroep voor het bedrijfsleven (gazdasági ügyekben eljáró közigazgatási fellebbviteli bíróság, Hollandia) megsemmisítette e határozatot, többek között azzal az indokkal, hogy egy másik költségszámítási modellt, a „BULRIC plus” modellt kellett volna alkalmazni, amely lényegében lehetővé teszi a kapcsolódó költségek (azon költségek, amelyek egynél több szolgáltatásnak tudhatók be közvetlenül) és a közös költségek (azon költségek, amelyek nem tudhatók be közvetlenül egy konkrét szolgáltatás nyújtásának) figyelembevételét, sőt azok visszatérítettését is.[8]

24. Ezt követően, miután megállapította, hogy a hívásvégződtetési szolgáltatások nagykereskedelmi piacán fennáll a túlzottan magas árak veszélye, az ACM 2013. augusztus 5-én határozatot hozott (ezt támadták meg az alapeljárásban), amely révén az említett szolgáltatások vonatkozásában díjplafonokat rögzített. E díjakat a „Pure-BURLIC” modellt követve állapították meg, a távközlésről szóló törvény azon rendelkezéseit alkalmazva, amelyek a hozzáférési irányelv 8. és 13. cikkét, valamint a 2009/396 ajánlást ültetik át. Az ACM úgy ítélte meg, hogy e modell megfelelő a költségalapú végződtetési díjak meghatározásához, valamint, hogy az említett ajánlás szerint ez az egyetlen, az uniós jognak megfelelő költségalapú modell. Úgy ítélte meg, hogy az e számítási modellre alapított díjintézkedés kiküszöböli a túlzottan magas díjak és az árprés veszélyét, ugyanakkor előnyben részesítve a versenyt, a belső piac fejlődését és a végfelhasználók érdekeit.

25. A Koninklijke KPN, a KPN BV, a T-Mobile Netherlands BV és a Vodafone Libertel BV, 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, amelynek végrehajtását a 2013. augusztus 13-i végzés ideiglenes intézkedésként felfüggesztette.

26. A kérdést előterjesztő bírósághoz benyújtott megsemmisítés iránti keresetben a Koninklijke KPN, KPN BV, T-Mobile Netherlands BV és a Vodafone Libertel BV előadják, hogy a „Pure-BULRIC” modell szerint meghatározott díjkötelezettség ellentétes a távközlésről szóló törvény 6a2 cikkének (3) bekezdésével és 6.a7 cikkének (2) bekezdésével, amelyek azt írják elő, hogy a díjnak a költségeken kell alapulniuk, valamint, hogy az ACM által előírt kötelezettségnek megfelelőnek kell lennie.

27. Ehhez hozzáteszik, hogy az ACM valamennyi, a „Pure-BULRIC” modell alkalmazása által a díjstruktúrára gyakorolt várt pozitív hatásokkal kapcsolatos állítása sem igazolhatja az alapeljárásban szereplőhöz hasonló díjkötelezettségek előírását. Ezen üzemeltetők szerint az e modell szerint meghatározott díjak hatása az, hogy a hívásvégződtetési díjak alacsonyabbak, mint amelyek egy versengő piacon állnának fenn. Következésképpen a 2009/396 ajánlás nem felel meg a hozzáférési irányelv 13. cikkének.

28. A kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy a távközlésről szóló törvény 6a7. cikke (2) bekezdésének szövege nem teszi lehetővé azon érvelés alátámasztását, amely szerint a díjszabályozás valamilyen formája az olyan árszabályozáson túl is előírható, amely már költségalapúnak tekinthető.

8 — Az a kérdés, hogy e két költségkategóriát az érintett üzemeltetők visszatéríttethetik-e a „Pure-BULRIC” modell alkalmazása során, vitatott a felek között, ennek részleges vizsgálatára a jelen indítvány 88–91. pontjában kerül sor.

29. Mindazonáltal úgy ítéli meg, hogy engedélyezhető szigorúbb díjkötelezettség, 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. Ebben az esetben az ACM-nek a kérdést előterjesztő bíróság szerint meg kell határoznia, hogy az érintett díjintézkedés megfelelő-e a követett cél elérésére, illetve, hogy nem lép-e túl azon, ami ebből a célból szükséges. Ezenkívül ismertetnie kell határozatának indokait, valamint mérlegelnie kell minden érintett érdeket.

30. A kérdést előterjesztő bíróság számára ugyanakkor kérdésként merül fel, hogy melyek azok az érdekek, amelyeket mérlegelni kell, vagy lehet, illetve, hogy milyen súlyt kell vagy lehet tulajdonítani az egyes ilyen érdekeknek a díjkötelezettség előírása előtt elvégzendő elemzés során. Másodszor, a kérdést előterjesztő bíróság felveti, hogy az alapeljárásban milyen jelentőséget kell tulajdonítani annak, hogy a Bizottság a 2009/396 ajánlásban a „Pure-BULRIC” modellt javasolta a helyhez kötött és mobil végződtetési szolgáltatások nagykereskedelmi piacán a megfelelő díjintézkedés bevezetése érdekében.

31. E körülmények között a kérdést előterjesztő bíróság felfüggesztette az eljárást, és a következő kérdéseket terjesztette előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni a keretirányelvnek a hozzáférési irányelv 8. és 13. cikkével összefüggésben értelmezett 4. cikkének (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 Pure-BULRIC módszert] 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 meghatározzák, 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 (Pure-BULRIC) valamely másik, nem szabályozható piacon szolgálja a keretirányelv egyik céljának – a végfelhasználók érdekeinek – előmozdítását?"

IV – **A Bíróság előtti eljárás**

32. E kérdésekre írásbeli észrevételt tettek az alapeljárás felei, az alapeljárásban beavatkozóként részt vevő Tele 2 Nederland BV, Ziggo BV, Ziggo Services BV és Ziggo Zakelijk Services BV,[9] a holland, az olasz, a lengyel és a finn kormány, valamint a Bizottság. A 2016. március 16-án tartott tárgyaláson ezen érintett felek, valamint a német kormány terjesztett elő szóbeli észrevételeket, a Tele2 Nederland, valamint az olasz és a lengyel kormány kivételével, amelyek a tárgyaláson nem képviseltették magukat.

V – **Elemzés**

A – *Előzetes észrevételek*

33. A keretirányelv létrehozza az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra, az elektronikus hírközlő hálózatokra, a kapcsolódó eszközökre és a kapcsolódó szolgáltatásokra vonatkozó szabályozás harmonizált keretét. Megállapítja a nemzeti szabályozó hatóságok feladatait, és kialakítja a keretszabályozásnak az Unió egészében történő harmonizált alkalmazását biztosító eljárások összességét.[10]

34. A keretirányelv az elektronikus hírközlési piacok szabályozásával kapcsolatos sajátos feladatokat bíz a nemzeti szabályozó hatóságokra.

35. Feladataik ellátása során a nemzeti szabályozó hatóságoknak a lehető legnagyobb mértékben figyelembe kell venniük a keretirányelv 8. cikkének célkitűzéseit. Ezen irányelv 8. cikke (1) bekezdésének megfelelően a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok az említett cikkben meghatározott célok elérésére irányuló minden észszerű intézkedést meghozzanak. Az utóbbi rendelkezés azt is kimondja, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok által hozott intézkedéseknek e célokkal arányosnak kell lenniük.

36. A keretirányelv rendelkezései értelmében a nemzeti szabályozó hatóságok a Bizottsággal szorosan együttműködve kötelesek meghatározni az érintett piacokat az elektronikus hírközlés területén, és értékelik, hogy e piacokon tényleges verseny valósul-e meg.[11] Ha egy piacon nem valósul meg a tényleges verseny, az érintett nemzeti szabályozó hatóság jogosult arra, hogy előzetes szabályozási kötelezettségeket írjon elő azon vállalkozások számára, amelyek e piacon jelentős erővel rendelkeznek.

9 — E négy fél olyan kereseteket nyújtott be az ACM határozata ellen, amelyek sem az alapeljárás, sem az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések alapját nem jelentő pontokat érintenek. A tárgyaláson a Ziggo, a Ziggo Services és a Ziggo Zakelijk Services képviselője jelezte, hogy e társaságok a hívásvégződtetési díjakat fizető legfontosabb üzemeltetők Hollandiában.

10 — Lásd ebben az értelemben: 2009. december 3-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-424/07, EU:C:2009:749, 53. pont).

11 — A keretirányelv 15. és 16. cikke.

37. Amikor a nemzeti szabályozó hatóság ilyen kötelezettségeket ír elő, figyelembe kell vennie a keretirányelv 8. cikkében felsorolt célkitűzéseket, az előzetes szabályozásoknak pedig az említett célokkal arányban kell állniuk, és azok tekintetében indokoltnak kell lenniük. [12]

38. A hozzáférési irányelv 13. cikke (1) bekezdésének megfelelően ezek az előzetes szabályozások többek között kiterjedhetnek az összekapcsolás és/vagy a hozzáférés bizonyos típusainak szolgáltatása tekintetében az árak költségalapúságára vonatkozó és a költségszámítási rendszerekre vonatkozó kötelezettségekre, abban az esetben, ha a piacelemzés azt mutatja, hogy a tényleges verseny hiányának következtében az érintett üzemeltetők a végfelhasználók kárára túlságosan magas szinten tarthatják az árakat vagy árprést alkalmazhatnak. A hozzáférési irányelv 13. cikkének (2) bekezdése azt írja elő, hogy a költségmegtérülési mechanizmusok és árképzési módszerek a hatékonyság és a fenntartható verseny előmozdítását szolgálják, valamint a lehető legtöbb fogyasztói előnyt biztosítsák.

39. Az alapeljárásban nem vitatott, hogy az ACM többek között a hozzáférési irányelv 13. cikkének (1) bekezdése értelmében vett előzetes díjkötelezettségeket írt elő [13] azon üzemeltetők számára, amelyek vonatkozásában e hatóság megállapította, hogy azok a hívásvégződtetési szolgáltatások hollandiai nagykereskedelmi piacán jelentős erővel rendelkeznek, olyan költségalapú díjplafonok formájában, amelyek a Bizottság által a 2009/396 ajánlásban javasolt költségszámítási módszeren, a „Pure-BULRIC” modellen alapultak. Egyébiránt fontos kiemelni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság nem ezen ajánlás érvényességével kapcsolatban tesz fel kérdést a Bíróságnak, ahogy azt az alapeljárás felperesei neki láthatóan javasolták. [14]

40. Az alapeljárásban az sem vitatott, hogy a költségalapú díjkötelezettségek előzetes előírását a helyhez kötött és mobil végződtetési díjak nagykereskedelmi piacának nem versengő jellege és sajátosságai igazolják, ahogy az többek között kiemelésre került a 2009/396 ajánlás jelen indítvány 14. pontjában hivatkozott (7) preambulumbekezdésében.

41. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanakkor lényegében azt kérdezi, hogy az ACM által a 2009/396 ajánlásban javasolt „Pure-BULRIC” költségszámítási modell alapján megállapított díjintézkedések nem túlzóak-e, valamint, hogy nem lenne-e elegendő, az alapeljárás felperesei által előadottaknak megfelelően, egy némiképp eltérő számítási modellen, a „BULRIC plus” modellen alapuló díjplafon, amely lehetővé teszi az érintett üzemeltetők számára, hogy visszatérítessék az elkerülhetetlen költségeket, így a közös és a kapcsolódó költségeket [15] az érintett piacon, mivel egy, az e modellen alapuló díjintézkedés már megfelel a költségalapú árazás követelményeinek.

42. Konkrétan, ahogy kitűnik az iratokból, a „Pure-BULRIC” költségszámítási modell alkalmazása percenként 1,019 eurocent díjplafont eredményez a mobil hívásvégződtetéseknél, míg ez percenként 1,861 eurocent lenne a „BULRIC plus” modell alkalmazása esetén. A helyhez kötött hívásvégződtetések esetében a díjplafon 0,108 eurocent a „Pure-BULRIC” költségszámítási modell alkalmazása esetén, és 0,302 eurocent a „BULRIC plus” modell alkalmazása alapján.

43. Látható tehát mindkét esetben, hogy a „BULRIC plus” modell alkalmazása lehetővé tenné az érintett üzemeltetők számára, hogy díjaikat magasabb szinten állapítsák meg annál, ami az ACM által a 2009/396 határozat alapján alkalmazott „Pure-BULRIC” modellből következik.

12 — Lásd: hozzáférési irányelv 8. cikkének (4) bekezdése; 2009. december 3-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-424/07, EU:C:2009:749, 60. pont).

13 — Mindenesetre emlékeztetek arra, hogy a Bíróság már kimondta, hogy az, hogy egy nemzeti szabályozó hatóság a mobilhívás-végződtetési díjakra vonatkozó engedélyt ad ki, „az összekapcsolás és/vagy a hozzáférés bizonyos típusainak szolgáltatása tekintetében […] az árszabályozásra vonatkozó [kötelezettségek]” körébe tartozik, a hozzáférési irányelv 13. cikkének (1) bekezdése értelmében; lásd: 2016. január 14-i Vodafone-ítélet (C-395/14, EU:C:2016:9, 42. és 43. pont).

14 — Lásd a jelen indítvány 27. pontját.

15 — E költségeket illetően lásd a jelen indítvány 17. és 23. pontját.

44. Az alapeljárás gazdasági tétjének egyértelművé tételét követően a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett kérdések két részre oszthatók, a következők szerint: egyrészt, a nemzeti bíróság jogosult-e, és milyen jellegű megfontolások alapján arra, hogy eltérjen egy nemzeti szabályozó hatóság által alkalmazott bizottsági ajánlástól? Másrészt, igenlő válasz esetén, e nemzeti bíróság többek között jogosult-e arra, hogy felülvizsgálja a nemzeti szabályozó hatóság által előírt díjintézkedés arányos jellegét a keretirányelv és a hozzáférési irányelv által követett célok alapján, illetve előírhatja-e, hogy a nemzeti szabályozó hatóság kellő mértékben bizonyítsa, hogy a szóban forgó díjintézkedés ténylegesen lehetővé teszi a követett célok megvalósítását?

B – *A bírósági felülvizsgálat terjedelméről, a 2009/396 ajánlás jelentőségéről és a nemzeti bíróság számára az ajánlástól való eltérést lehetővé tévő megfontolásokról*

45. Abban az összefüggésben, amelyben a kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésében a „nem összhangban álló döntést hozzanak” kifejezést használja, eléggé egyértelmű, hogy annak lehetőségére gondol, hogy a Bizottság által a 2009/396 ajánlásában javasolt, az ACM által a kérdést előterjesztő bíróság előtt megtámadott határozatban alkalmazott „Pure-BULRIC” számítási modellt a „BULRIC plus” számítási modellel helyettesítse, ahogy e bíróság azt már a múltban is tette,[16] és ahogy az alapeljárás alperesei kérik. Úgy tűnik ugyanis, hogy a kérdést előterjesztő bíróság kész úgy tekinteni, hogy a „BULRIC plus” modell alapján rögzített díjak már megfelelnek az említett díjak költségalapúságára vonatkozó követelményeknek, ahogy az többek között a hozzáférési irányelv 13. cikkének (1) bekezdésében szerepel.

46. Bár vitatottnak tűnhet,[17] a kérdést előterjesztő bíróság azon hatáskörét, hogy a gazdasági és számviteli adatokra vonatkozó saját értékelésével helyettesítse az ACM ugyanezen adatokra vonatkozó, a 2009/396 ajánláson alapuló értékelését – ami úgy tűnik, az üzemeltetői költségszámítási modell másik modell helyetti előírásáig terjed – a keretirányelv kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésében értelmezni kért 4. cikkének (1) bekezdése nem irányozza elő, és nem is tiltja.

47. E cikk ugyanis általános jelleggel pusztán azt írja elő, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok határozatai ellen irányuló jogorvoslatokkal összefüggésben a tagállamoknak biztosítaniuk kell „az ügyek érdemi elbírálását, továbbá azt, hogy hatékony jogorvoslati mechanizmus álljon rendelkezésre”.[18]

48. Ebből következik, hogy a keretirányelv 4. cikkének (1) bekezdése nem harmonizálja az alkalmazandó bírósági eljárásokra vonatkozó nemzeti szabályokat és gyakorlatokat, ahogy a nemzeti bíróság által a nemzeti szabályozó hatóság határozatai tekintetében végzett felülvizsgálat terjedelmét sem. A keretirányelv 4. cikke (1) bekezdésének szövegéből legfeljebb azt lehet levezetni, hogy e rendelkezés egy olyan határt rögzít, amelyen túl úgy tekintik, hogy a tagállamok nem biztosítják a jogorvoslati mechanizmusok hatékonyságát, vagyis annak kizárását, hogy a jogorvoslati szerv pusztán formális felülvizsgálatot végezzen. Egyébiránt, ahogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre adandó válasz keretében részletesebben meg fogom vizsgálni,[19] a keretirányelv és a hozzáférési irányelv rendelkezései azt követelik meg, hogy a nemzeti szabályozó hatóság előzetes szabályozási kötelezettségeket rögzítő határozatai tekintetében végzett felülvizsgálat terjedjen ki az említett kötelezettségek arányosságának vizsgálatára, a keretirányelv által követett célokhoz képest.

16 — Lásd a jelen indítvány 23. pontját. Meg kell jegyezni, hogy az első ügy időszakában a 2009/396 ajánlásban javasolt „Pure-BULRIC” modellen alapuló díjazás végrehajtására nyitva álló határidő még nem járt le.

17 — Míg írásbeli észrevételeiben a holland kormány úgy nyilatkozott, hogy az alapeljáráshoz hasonló helyzetben nem a holland bíróság feladata, hogy előírjon az ACM részére egy általa megfelelőnek ítélt díjintézkedést, ugyanezen kormány a Bíróság előtt tartott tárgyaláson kijelentette, hogy a holland bíróság felülvizsgálata nagyon alapos vagy nagyon szigorú, szinte eléri a korlátlan felülvizsgálat mértékét. Az alapeljárás egyes felei szintén ezt az értelmezést képviselték az ACM határozatai kapcsán végzett bírósági felülvizsgálat terjedelmét illetően.

18 — Mindenesetre emlékeztetek arra, hogy a Bíróság korábban már kimondta, hogy a keretirányelv 4. cikkének (1) bekezdése a hatékony bírói jogvédelem elvének kifejeződése, amelynek értelmében a tagállamok bíróságainak feladata a jogalanyok számára az uniós jog közvetlen hatályából eredő jogvédelem biztosítása; lásd többek között: 2015. január 22-i T-Mobile Austria ítélet (C-282/13, EU:C:2015:24, 33. pont).

19 — Lásd a jelen indítvány 80. és 81. pontját.

49. Ezzel szemben, ellentétben az olasz kormány által az írásbeli észrevételeiben lényegében képviselt állásponttal, sem a keretirányelv 4. cikkének (1) bekezdése, sem általában az uniós jog nem követeli meg azt, hogy egy nemzeti bíróság a jelen ügyhöz hasonló helyzetben a nemzeti szabályozó hatóság által elvégzett gazdasági értékelések korlátozott felülvizsgálatára szorítkozzon, mint például a nyilvánvaló mérlegelési hiba vizsgálata.

50. Egyebekben rámutatok, hogy a 2008. április 24-i Arcor-ítéletben (C-55/06, EU:C:2008:244, 163–169. pont) a Bíróság már elutasított egy ehhez hasonló érvet. Ebben az ügyben ugyanis – amely a keretirányelv és a hozzáférési irányelv elfogadását közvetlenül megelőző távközlési szabályozási háttér összefüggésébe illeszkedett, de amely e tekintetben továbbra is releváns – a Bíróság a nemzeti szabályozó hatóságoknak a jelentős piaci erővel rendelkező távközlési szolgáltatók helyi hurokja átengedésért felszámított díjakra, beleértve a figyelembe veendő költségeket, a számításukat és a számviteli igazolásukat, vonatkozó határozatai bírósági felülvizsgálatának terjedelmére vonatkozóan kimondta, hogy az uniós jog nem ír elő egyetlen olyan szabályt sem, amely szerint a tagállamoknak sajátos felülvizsgálati módot kell bevezetniük az említett határozatok tekintetében, kifejezetten elutasítva az egyik érdekelt fél által előterjesztett azon érvet, amely szerint e felülvizsgálatnak marginálisnak, sőt korlátozottnak kellett volna lennie.

51. E megfontolásokra figyelemmel ebből az következik, hogy az uniós jogban kialakított ilyen szabályok hiányában az egyes tagállamok belső jogrendjének feladata, hogy meghatározza az azon jogok védelmének biztosítását szolgáló keresetek eljárási szabályait, amelyek az uniós jogból erednek a jogalanyok számára, az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elveinek tiszteletben tartása mellett. [20]

52. Az, hogy a kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy felhatalmazással bír arra, hogy különös alapossággal vizsgálja meg az ACM határozatait, beleértve adott esetben azt is, hogy saját értékeléseivel helyettesítse az e hatóság által a 2008/936 ajánlás alapján végzett értékeléseket, az uniós jog alapján tehát egyáltalán nem tiltott, feltéve, hogy tiszteletben tartják a két, fent hivatkozott elvet. A jelen ügy e szempontjára még visszatérek – különösen a tényleges érvényesülés elvének tiszteletben tartását illetően – az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre adandó válasszal összefüggésben. [21]

53. Mindazonáltal e hatáskör gyakorlása során a nemzeti bíróságnak rendkívüli óvatossággal kell eljárnia, amennyiben el kíván térni a felülvizsgálata alá eső, a 2009/936 ajánláshoz hasonló bizottsági ajánláson alapuló gazdasági és számviteli jellegű értékelésektől.

54. Vitathatatlanul kevéssé kétséges, hogy egy nemzeti szabályozó hatóság 2009/936 ajánlást alkalmazó határozatával szemben benyújtott kereset alapján eljáró bíróságot nem kötik az e határozatban szereplő értékelések.

55. Ahogy ugyanis valamennyi érdekelt fél elismeri, az EUMSZ 288. cikknek megfelelően az ilyen ajánlásnak nincs jogilag kötelező ereje, ahogy azt a keretirányelv 19. cikkének (2) bekezdése is megerősíti, amely ugyan azt írja elő, hogy a nemzeti szabályozó hatóságoknak a lehető legnagyobb mértékben figyelembe kell venniük a Bizottság által a keretirányelv 19. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadott ajánlásokat, de kifejezetten engedélyezi számukra az attól való eltérést, azzal, hogy erről tájékoztatniuk kell a Bizottságot, és meg kell indokolniuk álláspontjukat. [22]

20 — Lásd ebben az értelemben többek között: 2008. április 24-i Arcor-ítélet (C-55/06, EU:C:2008:244, 166. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

21 — Lásd a jelen indítvány 92–97. pontját.

22 — Lásd még ebben az értelemben: 2008. szeptember 11-i Bizottság kontra Litvánia ítélet (C-274/07, EU:C:2008:497, 50. pont).

56. A jelen ügyben az, hogy az ACM a kérdést előterjesztő bíróság előtt megtámadott határozat elfogadásával az alapeljárás összefüggésében a 2009/396 ajánlást hajtotta végre, nem módosítja ezen ajánlás jogi jellegét. Következésképpen az egy nemzeti szabályozó hatóság ilyen ajánlást alkalmazó határozatával szemben benyújtott kereset alapján eljáró bíróságot nem kötik az ajánlásban szereplő értékelések.

57. Mindazonáltal, ahogy azt a Bíróság több alkalommal elismerte, annak ellenére, hogy az ajánlások nem kötelező hatások kiváltására irányulnak, nem nélkülözik teljesen a joghatásokat. Ennélfogva a nemzeti bíróságok is kötelesek figyelembe venni az ajánlásokat az eléjük terjesztett jogvita megoldása érdekében, különösen akkor, ha azok a végrehajtásuk biztosításának céljából hozott nemzeti rendelkezések értelmezését világítják meg, vagy ha a céljuk kötelező jellegű uniós jogi rendelkezések kiegészítése. [23]

58. Ez az ítélkezési gyakorlat teljes mértékben érvényes a 2009/396 ajánlásra.

59. Konkrétabban, ellentétben a Koninklijke KPN és a KPN által észrevételeikben előadottakkal, álláspontom szerint ezen ajánlás célja az, hogy kiegészítse a szabályozási keret elektronikus hírközlési szolgáltatásokra vonatkozó rendelkezéseit. A 2009/936 ajánlás ugyanis – amelyet a keretirányelv 19. cikkének (1) bekezdése alapján fogadtak el, azt követően, hogy a Bizottság megállapította, hogy eltérések és következetlenségek állnak fenn a nemzeti szabályozó hatóságok helyhez kötött és mobil végződtetési díjak szabályozói kezelésével kapcsolatos feladatainak ellátása során – a keretirányelv és a hozzáférési irányelv rendelkezései harmonizált alkalmazásának biztosítására irányul. Pontosabban, a „Pure-BULRIC” modell ajánlása révén a 2009/396 ajánlás megjelöli azt a költségszámítási modellt, amelyre a nemzeti szabályozó hatóságoknak a javasoltak szerint támaszkodniuk kell a jelentős piaci erővel rendelkezőnek minősített üzemeltetők nagykereskedelmi hívásvégződtetési díjainak megállapítása során, amikor ezekre nézve árellenőrzési kötelezettségeket, és többek között az árak költségalapú megállapítására vonatkozó kötelezettségeket írnak elő, a hozzáférési irányelv 13. cikkének megfelelően. [24]

60. A kérdést előterjesztő bíróságnak tehát megfelelően figyelembe kell vennie ezt az ajánlást az elé terjesztett jogvitával kapcsolatban, amelynek tárgya az ACM által az alapeljárás felperesei számára a helyhez kötött és mobil végződtetési díjak nagykereskedelmi piacán előírt díjplafonok 2009/396 ajánlásban javasolt „Pure-BULRIC” költségszámítási modellen alapuló rögzítésének megfelelő jellege.

61. E tekintetben álláspontom szerint a kérdést előterjesztő bíróság nem hagyhatja figyelmen kívül, hogy a 2009/396 ajánlást éppen a helyhez kötött és mobil végződtetési díjak rögzítése terén uniós szinten a nemzeti szabályozó hatóságok között megállapított, ezen ajánlás (7) preambulumbekezdése szerint jelentős versenytorzulásokat okozó eltérések és következetlenségek fennállásának megállapítását követően fogadták el.

62. A Bizottság által ebben az ajánlásban javasolt „Pure-BULRIC” költségszámítási modellt tehát abból a célból rögzítették, hogy véget vessenek az Unióban azon eltéréseknek és következetlenségeknek, amelyek az ajánlás szerint ártalmasak a hatékony versenyre és a végfogyasztókra nézve.

23 — Lásd többek között ebben az értelemben: 2003. szeptember 11-i Altair Chimica ítélet (C-207/01, EU:C:2003:451, 41. pont); 2010. március 18-i Alassini és társai ítélet (C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, 40. pont); 2008. április 24-i Arcor-ítélet (C-55/06, EU:C:2008:244, 94. pont).

24 — Lásd különösen a 2009/396 ajánlás (21) preambulumbekezdését és 1. pontját. Mindenesetre, még ha ezen ajánlás nem is az uniós jogi rendelkezések kiegészítésére irányult, a nemzeti bíróságok akkor sem hagyhatják figyelmen kívül. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint ugyanis a nemzeti bíróságok ajánlások figyelembevételére irányuló kötelezettsége általános jellegű kötelezettség, „különösen” akkor, ha azok célja kötelező jellegű uniós jogi rendelkezések kiegészítése.

63. A 2009/396 ajánlásában tehát arra hívták fel a nemzeti szabályozó hatóságokat, hogy közelítsék egymáshoz az általuk a „Pure-BULRIC” alapján a belső piacon a végfelhasználók és a fogyasztók számára is hasznos hatékony verseny megvalósításának biztosítása érdekében előírt díjkötelezettségeket. [25]

64. Ebben az összefüggésben, a nemzeti szabályozó hatóság azon határozatának bírósági felülvizsgálata során, amelyben az a 2009/396 ajánlást alkalmazza az érintett tagállam érintett piacán, a nemzeti bíróságnak körültekintően és óvatosan kell eljárnia, ha el kíván térni az ezen ajánlás által javasolt, a nemzeti szabályozó hatóság által alkalmazott költségszámítási módszertől.

65. Egyrészt ugyanis, mivel ezen ajánlás érvényességét semmilyen módon nem vonták kétségbe, a Bizottság által az abban ajánlott költségszámítási módszerről vélelmezni kell, hogy az a versenytorzulások, így a kereszttámogatások elkerülésére, és a végfogyasztók számára maximális előny biztosítására alkalmas intézkedés. Összességében mindenféleképpen ez a kérdést előterjesztő bíróság okfejtésének kiindulópontja, ahogy az az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés szövegezéséből is kitűnik.

66. Másrészt biztosítani kell azt, hogy a 2009/369 ajánlásban kiemelt, és ezen ajánlás által a „Pure-BULRIC” költségszámítási modell alkalmazása révén kiegyenlíteni vagy csökkenteni kívánt uniós szintű torzulásokat a nemzeti bíróságok ne alakítsák ki ismét, vagy legalábbis, hogy az utóbbiak csak komoly indokok alapján térhessenek el az uniós szinten ajánlott, és egy nemzeti szabályozó hatóság által alkalmazott modelltől.

67. A kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésében éppen azon pontos megfontolásokkal kapcsolatban fogalmaz meg kérdést, amelyek lehetővé teszik számára, hogy eltérjen a 2009/396 ajánlástól, annak az ACM által alkalmazott formájában. A kérdést előterjesztő bíróság ily módon indokolásként általános jelleggel „az általuk értékelendő ügy ténybeli körülményeire és/vagy nemzeti, illetve nemzetközi jogi megfontolásokra” hivatkozik.

68. A „nemzetközi jogi” megfontolásokat a kérdést előterjesztő bíróság semmilyen módon nem tette egyértelművé, és el kell ismernem, hogy nem tudom, hogy milyen normákra vagy okmányokra hivatkozik. Ennélfogva ezen indokkal kapcsolatban nem lehet állást foglalni.

69. A nemzeti jogra alapított megfontolások egyértelműen könnyebben azonosíthatók. Az ügy jogi összefüggéseire figyelemmel meglep ugyanakkor a kérdést előterjesztő bíróság azon elgondolása, hogy kizárólag e megfontolások alapján utasítja el az ACM által a jelen ügyben alkalmazott „Pure-BULRIC” költségszámítási modellt.

70. Ha helyesen értelmezem a kérdést előterjesztő bíróság által kialakított okfejtést, az utóbbi a távközlésről szóló törvény 6a.2 cikkének (3) bekezdéséből és 6a.7 cikkének (2) bekezdéséből – amelyek lényegében felhatalmazzák az ACM-et arra, hogy költségalapú árak formáját öltő díjkötelezettséget írjon elő, amennyiben az ilyen kötelezettség alapját az érintett piacon megállapított probléma jellege képezi, és az arányos és indokolt ugyanezen törvény 1.3 cikkének céljaira figyelemmel – azt a következtetést vonta le, hogy nem lehet előírni a díjszabályozás olyan formáját (vagyis a „Pure-BULRIC” modellen alapuló formát), amely túlmegy a már költségalapúnak tekinthető árszabályozáson (beleértve a „BULRIC plus” modellen alapuló árszabályozást is).

25 — Úgy tűnik, hogy e cél napjainkra részben elértnek tekinthető, mivel a Bizottság a tárgyaláson kijelentette, hogy a „Pure-BULRIC” modellt a 28 tagállam közül 24-ben alkalmazzák. A Holland Királyság helyzetén kívül csak a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság és a Finn Köztársaság nem alkalmaz az ezen a modellen alapuló költségszámítási módszert. A Bizottság ehhez a tárgyaláson hozzátette, hogy a Ciprusi Köztársaság helyzetét a 2009/396 ajánlás 12. pontja igazolja, amely lehetővé teszi a szűkös erőforrásokkal rendelkező nemzeti szabályozó hatóságok számára, hogy bizonyos feltételek mellett helyettesítő módszert alkalmazzanak.

71. Eltekintve a két költségszámítási modellre vonatkozó értékítéletektől, rá kell mutatni, ahogy azt a holland kormány is tette a tárgyalás során, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott belső jogi rendelkezések gyakran azonos megfogalmazásban a keretirányelv és a hozzáférési irányelv rendelkezéseit ültetik át. Ekképpen, a kérdést előterjesztő bíróság tájékoztatása szerint a távközlésről szóló törvény 1.3 cikke a keretirányelv 8. cikkét ülteti át, amely az elektronikus hírközlési szolgáltatások szabályozási keretének azon általános céljait rögzíti, amelyekhez a nemzeti szabályozó hatóságoknak hozzá kell járulniuk. Ezenfelül, e törvény 6a.2 cikkének (3) bekezdése a hozzáférési irányelv 8. cikkének (4) bekezdését veszi át, többek között azzal kapcsolatban, hogy a nemzeti szabályozó hatóságoknak arányos előzetes szabályozási kötelezettségeket kell előírniuk, míg a távközlésről szóló törvény 6a.7 cikkének (2) bekezdése ugyanezen hozzáférési irányelv 13. cikkének (1) bekezdését ülteti át, különösen az árak költségalapú meghatározásának követelményét illetően.

72. E körülmények között, még ha el is fogadom, hogy a kérdést előterjesztő bíróságra tartozik saját nemzeti jogának értelmezése, nagyon nehezen tudom elképzelni, hogy a belső jog az említett bíróság által ismertetett formájában, vagyis ahogy az az uniós jogból következik, szövege alapján és általában azt írná elő, hogy el kell térni a Bizottság által javasolt számítási modelltől, amely többek között a hozzáférési irányelv 13. cikke rendelkezéseinek kiegészítésére és pontosítására irányul, azzal kapcsolatban, hogy mi értendő a költségalapú díjkötelezettségek előírása alatt.

73. Vitathatatlan, hogy ez nem jelenti azt – ahogy a német, finn és lengyel kormány hangsúlyozta –, hogy csak egy elméleti költségszámítási modell létezik, amely alkalmas a hozzáférési irányelv 13. cikkének (1) bekezdésében előírt költségalapú díjmegállapítás követelményeinek pontosítására.

74. Ez egyszerűen azt jelenti, hogy a jelen ügy összefüggéseire figyelemmel a belső jog tisztán jogi indokai álláspontom szerint önmagukban nem követelhetik meg az eltérést a 2009/396 ajánlásban javasolt, és az ACM által a kérdést előterjesztő bíróság előtt megtámadott határozatban alkalmazott költségszámítási modelltől.

75. Ezzel szemben, lényegében a Tele 2 Nederland, a Ziggo, az olasz kormány és a Bizottság által előadottakhoz hasonlóan – ahogy azt a T-Mobile Netherlands is elfogadta – az alapeljárás ténybeli körülményeihez, különösen a holland piac konkrét sajátosságaihoz kapcsolódó megfontolások alkalmasak arra, hogy megalapozzák a kérdést előterjesztő bíróság részéről az eltérést az ACM által a 2009/396 ajánlás alapján alkalmazott számítási módszertől.

76. Álláspontom szerint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre adott válasznak ezt kell tartalmaznia.

77. Nem lehet ugyanakkor részletesebben vizsgálni az alapeljárás ezen vetületét. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanis semmilyen módon nem pontosította az alapeljárás azon ténybeli és/vagy sajátos körülményeit, amelyek megindokolhatnák, hogy eltérjen a 2009/396 ajánlásban szereplő, és az ACM által azon határozatban érvényesített értékelésektől, amelynek jogszerűségét előtte vitatják.

78. Azt javaslom tehát, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre az alábbi választ adja: a keretirányelv 4. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a nemzeti bíróságoknak lehetőségük van arra, hogy a nemzeti szabályozó hatóság által a helyhez kötött és mobil hívásvégződtetési szolgáltatások nem versengő nagykereskedelmi piacán az említett piacon megfelelő árszabályozási intézkedésként a „Pure-BULRIC” költségszámítási modellt ajánló 2009/396/EK ajánlást alkalmazva bevezetett költségalapú díjplafon formáját öltő előzetes szabályozási kötelezettség jogszerűségéről folytatott jogvitában az ilyen, a keretirányelv 19. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadott ajánlással nem összhangban álló döntést hozzanak, ha a nemzeti bíróság úgy ítéli meg, hogy az alapeljárás ténybeli körülményeihez, különösen a szóban forgó tagállam piacának sajátos körülményeihez kapcsolódó indokok ezt megkövetelik.

C – A bírósági felülvizsgálat tartalmáról, és a keretirányelv és a hozzáférési irányelv által követett célok megvalósítását illetően a nemzeti szabályozó hatóságtól megkövetelt bizonyítás szintjéről

79. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett, több alkérdésre bontott második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében egyrészt azt kérdezi, hogy az ACM határozata kapcsán elvégzett vizsgálat tartalma magában foglalhatja-e az e hatóság által előírt díjkötelezettség arányosságának vizsgálatát a keretirányelv és a hozzáférési irányelv által rögzített célokra és elvekre figyelemmel, beleértve azon körülmény vizsgálatát is, amely szerint a díjintézkedést nem versengő piacon írták elő, míg az a végfogyasztók versengő piacon való előnyben részesítésével kapcsolatos cél előmozdítására irányul (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés b) és d) pontja). Másrészt a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, először, hogy az általa az ACM határozata kapcsán végzendő felülvizsgálat figyelembe veheti-e az e hatóság által előírt díjintézkedés által a belső piac működésére gyakorolt *tényleges* hatást, másodszor pedig, hogy megkövetelheti-e az ACM-től, hogy megfelelően bizonyítsa, hogy az említett intézkedés *ténylegesen* megvalósítja a keretirányelv 8. cikkében felsorolt három célkitűzést (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés a) és c) pont).

80. A második kérdés első részét illetően osztom valamennyi érintett fél azon véleményét, amely szerint a nemzeti bíróságokra tartozik az ACM által az alapeljárásban alkalmazotthoz hasonló díjintézkedés arányosságának felülvizsgálata.

81. Ahogy arra a felek többsége emlékeztetett, a hozzáférési irányelv 8. cikkének (4) bekezdéséből egyértelműen következik, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok által előírt kötelezettségeknek, köztük az említett irányelv 13. cikkében az árak költségalapúságára vonatkozóan előírt kötelezettségeknek az azonosított probléma jellegén kell alapulniuk, továbbá a keretirányelv 8. cikkében megállapított célokhoz képest arányosaknak és indokoltaknak kell lenniük.[26] Márpedig a nemzeti szabályozó hatóságok ilyen hatásköre nem eshet kívül a keretirányelv 4. cikkének (1) bekezdésében előírt, az „ügyek érdemére” vonatkozó bírósági felülvizsgálat körén. Ahogy többek között a holland kormány és a Bizottság kifejtette, és ahogy az kitűnik különösen a nemrégiben hozott, 2015. szeptember 17-i KPN-ítéletből (C-85/14, EU:C:2015:610, 43., 47. és 49. pont), a nemzeti bíróságoknak tehát biztosítaniuk kell, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok tiszteletben tartsanak minden, a hozzáférési irányelv 8. és 13. cikkéből fakadó követelményt, beleértve annak vizsgálatát is, hogy a nemzeti szabályozó hatóság által előírt díjkötelezettség arányos, és a keretirányelv 8. cikkében rögzített célok alapján indokolt-e.[27]

82. Az, hogy egy ilyen díjintézkedés egy a 2009/396 ajánláshoz hasonló bizottsági ajánláson alapul, nem változtat ezen az elemzésen. Másként fogalmazva, egy ilyen ajánlás puszta létezése nem fosztja meg a nemzeti bíróságot a nemzeti szabályozó hatóság által elfogadott díjintézkedés keretirányelv 8. cikkében rögzített célokhoz viszonyított arányosságának felülvizsgálatára irányuló hatáskörétől.

83. Mindazonáltal, ahogy már rámutattam, egy ilyen ajánlást a nemzeti bíróságnak megfelelően figyelembe kell vennie. Az ezen ajánlás által javasolt, az ACM elemzésének és határozatának alapját képező „Pure-BULRIC” modell – amelynek érvényessége nem vitatott – álláspontom szerint a keretirányelv 8. cikkében rögzített célokhoz viszonyított arányosság vélelme alá esik.

84. Ebben az összefüggésben úgy vélem, hogy a díjintézkedés keretirányelv 8. cikkében rögzített célokhoz viszonyított arányosságának vizsgálata alapján a kérdést előterjesztő bíróságnak a bírósági jogorvoslatokra vonatkozó eljárási részletszabályokra, köztük a bizonyítási teherre vonatkozó nemzeti szabályozást alkalmazva azt kell megvizsgálnia egyrészt, hogy az alapeljárás felperesei elegendő, az

26 — Lásd még ebben az értelemben: 2014. június 19-i TDC-ítélet (C-556/12, EU:C:2014:2009, 44. pont).

27 — Lásd még a Bíróság által egy nemzeti bírósághoz intézett azon felhívást illetően, hogy értékelje a nemzeti szabályozó hatóság által egy jelentős piaci erővel rendelkező üzemeltető vonatkozásában előírt azon kötelezettség arányosságát, hogy fektessen le a hozzáférési hálózatban található elosztási pontot a végfelhasználónál található hálózati végponttal összekapcsoló bekötőkábelt: 2014. június 19-i TDC-ítélet (C-556/12, EU:C:2014:2009, 47. pont).

alapeljárás körülményei között a fent hivatkozott vélelem megdöntésére alkalmas bizonyítékot terjesztettek-e elő, figyelemmel adott esetben a holland piac sajátos jellemzőire is, másrészt pedig, hogy az ACM által az alapeljárás felperesei által igényelt „BULRIC plus” modell alkalmazásának elutasítása céljából szolgáltatott magyarázatokat a jogilag megkövetelt módon alátámasztották-e.

85. Egyébiránt a keretirányelv és a hozzáférési irányelv rendelkezéseivel nem ellentétes, ha a nemzeti bíróság az ACM által elfogadott díjintézkedés arányosságának ellenőrzésével összefüggésben megvizsgálja azt a körülményt, hogy ezen intézkedést a helyhez kötött és mobil hívásvégződtetési szolgáltatások (nem versengő) nagykereskedelmi piacán vezették be, de az a végfelhasználók és a fogyasztók előnyben részesítése céljának a verseny előtt nyitott downstream piacon vagy piacokon történő előmozdítására irányul.

86. E tekintetben fontos emlékeztetni arra, hogy a keretirányelv 8. cikke (2) bekezdésének a) pontja, illetve (4) bekezdése alapján a nemzeti szabályozó hatóságoknak a verseny előmozdítása során biztosítaniuk kell, hogy a felhasználók többek között az ár tekintetében maximális előnyhöz jussanak, valamint elő kell mozdítaniuk az uniós polgárok érdekeit, míg a hozzáférési irányelv 13. cikkének (2) bekezdése szerint ugyanezen nemzeti szabályozó hatóságoknak, amikor költségmegtérülési mechanizmusokat vezetnek be, biztosítaniuk kell, hogy az a lehető legtöbb fogyasztói előnyt biztosítsa. Ebből következik, ahogy arra az írásbeli észrevételeikben megalapozottan mutatott rá a holland kormány és a Bizottság, hogy a nemzeti szabályozó hatóságoknak figyelembe kell venniük valamennyi végfelhasználó érdekeit, függetlenül attól a piactól, amelyen az előzetes kötelezettségeket előírták. A nemzeti szabályozó hatóság – a végfelhasználók és a fogyasztók érdekeire vonatkozó – ezen értékelése bírósági felülvizsgálat alá tartozik.

87. Mindazonáltal, mivel a végfelhasználók és a fogyasztók jellegükből eredően nincsenek jelen a helyhez kötött és mobil hívásvégződtetési szolgáltatások nagykereskedelmi piacán, így 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.

88. Más szempontból vizsgálva a feltett kérdést, az alapeljárás felperesei írásbeli észrevételeikben lényegében azt adták elő, hogy egy, az ACM-hez hasonló nemzeti szabályozó hatóságnak nincs hatásköre arra, hogy előzetes kötelezettségeket írjon elő a versengő piacon, mint például a helyhez kötött és mobil hívásvégződtetési szolgáltatások kiskereskedelmi piacán, ugyanakkor a „Pure-BULRIC” modell alkalmazása ezt eredményezné.

89. Az igaz, hogy a keretirányelv 16. cikkének (3) bekezdése megtiltja a nemzeti szabályozó hatóság számára, hogy a hozzáférési irányelv 8. cikkében hivatkozott díjkötelezettséget vezessen be, illetve tartson fenn, amennyiben megállapítja, hogy a piacon hatékony a verseny. A nemzeti szabályozó hatóság tehát nem írhat elő előzetes díjkötelezettséget egy olyan, verseny előtt nyitott piacon, amely a helyhez kötött és mobil hívásvégződtetési szolgáltatások nagykereskedelmi piacához képest downstream piac.

90. Ahogy többek között a Bizottság is elismeri az írásbeli észrevételeiben, a költségalapú díjszámítási módszer „Pure-BULRIC” modellen alapuló előírása megakadályozza azt, hogy az érintett üzemeltetők vissza tudják téríttetni az elkerülhetetlen költségeket a helyhez kötött és mobil hívásvégződtetési szolgáltatások (nem versengő) nagykereskedelmi piacán. Hangsúlyozza azt is, hogy az ilyen modellen alapuló ilyen módszer alkalmazása ugyanakkor nem gátolja meg az érintett üzemeltetőket abban, hogy e költségeket más, a verseny előtt nyitott piacokon téríttessék vissza, ami álláspontja szerint mind a verseny, mind pedig a végfogyasztók szempontjából optimálisabb megoldás.

91. Másként fogalmazva egy, a „Pure-BULRIC” modellen alapuló díjszámítási módszer célja nem az, hogy előzetes díjkötelezettségeket írjon elő a versengő piacokon. Ahogy a Bizottság a tárgyaláson megerősítette, az érintett üzemeltetők tehát részben vagy egészben szabadon visszatéríttethetik az egyes ilyen piacokon vagy több ilyen piacon felmerült elkerülhetetlen költségeiket, többek között üzleti stratégiájuktól és/vagy az e piacokon felmerült költségek méltányosabb gazdasági értékelésétől függően.

92. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés második felét, vagyis azt a kérdést illetően, hogy a kérdést előterjesztő bíróság jogosult-e arra, hogy az ACM határozatának felülvizsgálata során figyelembe vegye az e hatóság által előírt díjintézkedés által a belső piac működésére gyakorolt *tényleges* hatást, valamint, hogy megkövetelheti-e, hogy az ACM megfelelően bizonyítsa, hogy az említett intézkedés *ténylegesen* megvalósítja a keretirányelv 8. cikkében felsorolt három célkitűzést, arra álláspontom szerint nemleges választ kell adni.

93. Emlékeztetni kell ugyanis arra, hogy a keretirányelv 8. cikke előírja, hogy az ebben az irányelvben és többek között a hozzáférési irányelvben meghatározott szabályozási feladatok ellátása során a nemzeti szabályozó hatóságoknak az e cikkben meghatározott – az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások terén a verseny *előmozdításából*, a belső piac fejlődéséhez való *hozzájárulásból*, valamint az uniós polgárok érdekeinek *előmozdításából* álló – célok elérésére *irányuló* minden észszerű (és arányos) intézkedést meg kell hozniuk. [28]

94. A keretirányelv 8. cikkében foglalt célok érdekében a hozzáférési irányelv 5. cikkének (1) bekezdése kiemeli, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok feladatkörüket *oly módon* gyakorolják, hogy az a hatékonyságot, a fenntartható versenyt, valamint a hatékony beruházást és innovációt *előmozdítsa*, és a végfelhasználók *számára* a lehető legelőnyösebb legyen. [29]

95. A nemzeti szabályozó hatóság által előírható előzetes kötelezettségeknek, köztük az alapeljárásban szereplőkhöz hasonló díjjellegű kötelezettségeknek, tehát a keretirányelv 8. cikkében rögzített célok elérésére kell *irányulniuk*.

96. Ezzel szemben álláspontom szerint nem lehet azt megkövetelni, hogy egy nemzeti szabályozó hatóság bizonyítsa, hogy e kötelezettségek ténylegesen elérik ezeket a célokat, illetve, hogy a nemzeti bíróság e kötelezettségek jogszerűségét az általuk a belső piac működésére gyakorolt tényleges hatás alapján vizsgálja meg. [30]

97. Ahogy azt többek között a Ziggo és a holland kormány hangsúlyozta, egy ilyen bizonyítási teher nemzeti szabályozó hatóságra telepítésével figyelmen kívül hagynánk azt a körülményt, amely szerint az előzetes 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. Jövőorientált intézkedésekről van tehát szó, amelyek vonatkozásában a jellegükből eredően nem lehet megkövetelni annak bizonyítását, hogy azok ténylegesen megvalósítják a keretirányelv 8. cikkében rögzített célokat. Ha a nemzeti szabályozó hatóságnak ilyen bizonyítékot kellene szolgáltatnia, akkor egyetértenék a Bizottság azon véleményével, amely szerint ez kihat a keretirányelv és a hozzáférési irányelv rendelkezéseinek tényleges érvényesülésére. Ennek eredményeként ugyanis azt követelnék meg a nemzeti szabályozó hatóságtól, hogy lehetetlen, vagy rendkívül nehezen elvégezhető bizonyítást teljesítsen.

28 — Lásd ebben az értelemben: 2014. június 19-i TDC-ítélet (C-556/12, EU:C:2014:2009, 39. pont) (kiemelés tőlem).

29 — Lásd: 2014. június 19-i TDC-ítélet (C-556/12, EU:C:2014:2009, 40. pont) (kiemelés tőlem).

30 — Mindenesetre emlékeztetek arra, hogy a keretirányelv 7. cikke (3) bekezdésének b) pontjában szereplő „befolyásolná a tagállamok közötti kereskedelmet” kifejezés értelmezésével összefüggésben a Bíróság kimondta, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok által elfogadott intézkedés akkor tartozik e kifejezés hatálya alá, ha alkalmas arra, hogy közvetlen vagy közvetett, tényleges vagy *potenciális* hatást gyakoroljon a tagállamok közötti kereskedelemre; lásd ebben az értelemben: 2005. április 16-i Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej és Telefonia Dialog ítélet (C-3/14, EU:C:2015:232, 59. pont); Vodafone-ítélet (C-395/14, EU:C:2016:9, 55. pont) (kiemelés tőlem). Az utóbbi ítélet 56. pontjában a Bíróság rámutatott, hogy az elé terjesztett értékelésekből és észrevételekből kitűnik, hogy a mobilhívás-végződtetési díjak hatással vannak azon árra, amelyet a más tagállam felhasználóinak kell megfizetniük akkor, amikor az adott tagállamban az érintett üzemeltető ügyfeleit felhívják, mivel e díjak hatással vannak a végfelhasználó hívásainak díjaira.

VI – **Végkövetkeztetések**

98. A fenti megfontolások fényében azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen válaszoljon a College van Beroep voor het Bedrijfsleven (gazdasági ügyekben eljáró közigazgatási fellebbviteli bíróság, Hollandia) által előterjesztett kérdésekre:

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 4. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a nemzeti bíróságoknak lehetőségük van arra, hogy a nemzeti szabályozó hatóság által a helyhez kötött és mobil hívásvégződtetési szolgáltatások nem versengő nagykereskedelmi piacán az említett piacon megfelelő árszabályozási intézkedésként a „Pure Bottom-up long-run incremental costs (BULRIC)” költségszámítási modellt ajánló, az EU-ban a helyhez kötött és mobil végződtetési díjak szabályozói kezeléséről szóló, 2009. május 7-i 2009/396/EK bizottsági ajánlást alkalmazva bevezetett, költségalapú díjplafon formáját öltő előzetes szabályozási kötelezettség jogszerűségéről folytatott jogvitában az ilyen, a módosított 2002/21 irányelv 19. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadott ajánlással nem összhangban álló döntést hozzanak, ha a nemzeti bíróság úgy ítéli meg, hogy az alapeljárás ténybeli körülményeihez, különösen a szóban forgó tagállam piacának sajátos körülményeihez kapcsolódó indokok ezt megkövetelik.

2) Az alapeljárásban a nemzeti szabályozó hatóság által előírthoz hasonló költségalapú, díjjellegű előzetes szabályozási kötelezettség bírósági felülvizsgálata során a nemzeti bíróság jogosult ezen kötelezettség arányosságának vizsgálatára a 2009/140 irányelvvel módosított 2002/21 irányelv 8. cikkében, valamint a 2009/140 irányelvvel módosított, az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/19/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (hozzáférési irányelv) 13. cikkében rögzített politikai célokhoz és szabályozási elvekhez viszonyítva. A szóban forgó előzetes szabályozási kötelezettség értékelése során figyelembe lehet venni a végfelhasználók és a fogyasztók érdekeinek előmozdítására irányuló célokat a verseny előtt nyitott olyan kiskereskedelmi piacokon, amelyek downstream piacok a helyhez kötött és mobil hívásvégződtetési szolgáltatások azon nagykereskedelmi piacához képest, amelyen e kötelezettséget előírták.

3) Az alapeljárásban a nemzeti szabályozó hatóság által előírthoz hasonló költségalapú, díjjellegű előzetes szabályozási kötelezettség arányosságának értékelése során nem lehet megkövetelni e hatóságtól, hogy bizonyítsa, hogy az ilyen előzetes szabályozási kötelezettség milyen mértékben éri el ténylegesen a 2009/140 irányelvvel módosított 2002/21 irányelv 8. cikkében rögzített célokat és/vagy gyakorol ténylegesen hatást a belső piac működésére.