DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2006. március 16. [1]

I – Bevezetés

1. A Bundesverwaltungsgericht (Németország) az EK 10. cikkének és a távközlési szolgáltatások terén az általános felhatalmazásokra és az egyedi engedélyekre vonatkozó közös szabályozási keretről szóló, 1997. április 10-i 97/13/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv [2] 11. cikke (1) bekezdésének az értelmezését kéri.

2. E bíróság két olyan jogvita eldöntéséhez igényli az előzetes döntéshozatal útján való értelmezést, amelyek tárgya az a kérdés, hogy felül lehet-e vizsgálni a kérdéses távközlési szolgáltatási engedély megadására vonatkozó két díjmegállapító határozatot, amelyek azért váltak jogerőssé, mert azokat az előírt határidőn belül nem támadták meg.

3. A két előzetes döntéshozatalra utaló határozat mindegyike ugyanazt a két kérdést tartalmazza. Az első kérdés lehetővé teszi a 97/13 irányelvvel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat mélyebb vizsgálatát, így különösen, amely a Connect Austria ügyben [3], az Albacom és Infostrada ügyben [4] és az ISIS Multimedia és Firma O2 ügyben [5] hozott ítéletekre vonatkozik, amelyek közül a két utolsóban én fogalmaztam az indítványokat [6]. A második kérdés annyiban különösen fontos, hogy lehetővé teszi a Bíróságnak, hogy egyensúlyt találjon a közösségi jog elsőbbsége és a jogbiztonság között [7], és egyensúlyba hozza a kormányrudat, eltérve az ítélkezési gyakorlatot zsákutcába vezető Kühne & Heitz ügyben hozott ítélet [8] sodrától.

1 – Eredeti nyelv: spanyol.

2 – HL L 117., 15. o. Ezt a jogszabályt az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/20/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (Keretirányelv) (HL L 108., 21. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 349. o.) váltotta fel.

3 – A C-462/99. sz. ügyben 2003. május 22-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-5197. o.).

4 – A C-292/01. és C-293. sz. egyesített ügyekben 2003. szeptember 18-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-9449. o.).

5 – A C-327/03. és C-328/03. sz. egyesített ügyekben 2005. október 20-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-8877. o.).

6 – A 2002. december 12-i, illetve a 2004. december 9-i indítvány.

7 – Galetta, D. U., „Autotutela decisoria e diritto comunitario", *Rivista Italiana di Diritto Pubblico*, 2005., 35–59. o., az állítja, hogy a jogorvoslattal már nem támadható közigazgatási aktus felülvizsgálata az értékek ésszerű súlyozásától függ. A mérleg egyik serpenyőjében a közösségi jog elsőbbsége helyezkedik el, amely a jogszerűség, a méltányosság, a hatékony érvényesülés és a jóhiszemű együttműködés elveire támaszkodik. A másik serpenyőben pedig a jogbiztonság elve található (50. o.).

8 – A C-453/00. sz. ügyben 2004. január 13-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-837. o.).

4. A Bíróság ezzel új lehetőséget kap az irányváltásra, mivel most éppen e jogerőre vonatkozó bírósági határozatokkal kapcsolatos ítélkezési gyakorlat kiterjesztéséről kell döntenie [9].

II – Jogszabályi háttér

A – *A közösségi jog*

1. „A jóhiszemű együttműködés elve"

5. Az EK 10. cikke szerint „a tagállamok minden megfelelő általános és egyedi intézkedést meghoznak annak érdekében, hogy biztosítsák azon kötelezettségeknek a teljesítését, amelyek a jelen Szerződésből fakadnak, vagy amelyeket a közösségi szervek tevékenységei eredményeznek", megkönnyítve ezzel „a Közösség feladatainak teljesítését". Ezen túlmenően „a tagállamok minden olyan intézkedéstől tartózkodnak, amely [közösségi] célok megvalósítását veszélyeztetheti".

2. A 97/13 irányelv

6. Ez a szabályozás a Közösség elektronikus hírközlési piacának liberalizációja érdekében tett intézkedések közé illeszkedik, amelyekre legutóbb a Nuova società di telecomunicazioni ügyben 2005. október 27-én ismertetett indítványban hivatkoztam [10].

7. A szabályozást a távközlési szolgáltatásnyújtás szabadsága és a hálózatok üzemeltetésének liberalizációja jellemzi, melynek az a célja, hogy e szolgáltatásokat korlátozás nélkül vagy az „általános felhatalmazások" [11] alapján nyújtsák és használják, illetve, hogy az „egyedi engedélyek" [12] csak kivételes esetekben, vagy az általános engedély kiegészítéseként kerüljenek kiadásra ((7) és (13) preambulumbekezdés; 3. cikk (3) bekezdése és 7. cikk). Ez a két eszköz tartozik az „engedély" [13] fogalmába.

9 – A C-234/04. sz. Kapferer-ügyben – Tizzano főtanácsnok 2005. november 10-i indítványával – a Bíróság ma hirdeti ki az ítéletét. Hasonló probléma merült fel a Bíróság előtt folyamatban lévő C-274/04. sz., ED & F Man Sugar ügyben is, amelyben arra a kérdésre keresik a választ, hogy az exportvisszatérítés tárgyában a kiszabott szankció miatt indított kereset esetében helyénvaló-e annak vizsgálata, hogy az exportőr az őt megilletőnél nagyobb összegű visszatérítést igényelt, ha a visszafizetést előíró határozat a szankciót megállapító határozat meghozatala előtt jogerőre emelkedett. Léger főtanácsnok a 2005. szeptember 29-i indítványában igenlő választ javasol.

10 – A C-339/04. sz. ügyben, amelyben a Bíróság még nem hozta meg ítéletét. Lásd többek között a 3–6. pontot.

11 – Az irányelv 2. cikkének (1) bekezdése a) pontjának első franciabekezdése szerint általános felhatalmazás minden olyan felhatalmazás, amely „tekintet nélkül arra, hogy valamely kategóriaengedély vagy általános jogi rendelkezések szabályozása alá tartozik, akár kötelezővé teszi a nyilvántartásba vételt, akár nem, nem írja elő az érintett vállalkozás számára, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok kifejezett döntését beszerezzék, mielőtt az engedélyből eredő jogaik gyakorlását megkezdenék" [nem hivatalos fordítás].

12 – Egyedi engedély az olyan engedély, amelyet „a nemzeti szabályozó hatóság ad ki, és amely különleges jogokat ad a vállalkozásnak, vagy amely a vállalkozás műveleteit olyan különleges kötelezettségeknek veti alá, amelyek az általános engedélyt egészítik ki adott esetben, amennyiben a vállalkozás nem jogosult jogait gyakorolni addig, amíg nem kapta meg a nemzeti szabályozó hatóság döntését" [nem hivatalos fordítás] (az irányelv 2. cikkének (1) bekezdése a) pontjának második franciabekezdése).

13 – Ezen utóbbi fogalmat az irányelv az alábbiak szerint szabályozza: „a távközlési ágazatra vonatkozó jogokat és kötelezettségeket megállapító engedély, amely a vállalkozások számára lehetővé teszi távközlési szolgáltatások nyújtását, és adott esetben e szolgáltatás nyújtásához szükséges távközlési hálózatok létrehozására és/vagy üzemeltetésére hatalmaz fel" [nem hivatalos fordítás] (2. cikk (1) bekezdése a) pontjának első albekezdése).

8. Ez a harmonizált megoldás az arányosság, az átláthatóság és a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvén alapul azon cél elérése érdekében, hogy a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összeegyeztethető helyzet jöjjön létre ((1), (2), (4) és (11) preambulumbekezdés 3. cikk (2) bekezdése).

9. Ebben a megközelítésben az irányelv nem korlátozza a tagállamok által kiadható egyedi engedélyek számát, kivéve, ha a tagállam úgy ítéli meg, hogy a rádiófrekvenciák hatékony kihasználásához vagy a megfelelő hívószám mennyiség biztosításához az szükséges. Következésképpen elsődlegesen minden olyan szervezet, amely eleget tesz az összes tagállam nemzeti jogában közzétett feltételeknek, jogosult ilyen engedély megszerzésére (10. cikk (1) bekezdése és a 9. cikk (3) bekezdése).

10. Az irányelv pénzügyi rendelkezéseket tartalmazó 6. és 11. cikkei a távközlési piacon a verseny ösztönzését célozzák, valamint azt, hogy a gazdasági szereplőkre a szükségesnél nagyobb korlátozást vagy terhet ne rójanak[14], tiszteletben tartva a fent hivatkozott arányosság, átláthatóság és hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét ((12) preambulumbekezdés).

14 – Azokat a feltételeket, amelyeknek az egyedi engedélyeknek meg kell felelniük, az irányelv melléklete tartalmazza.

11. E két rendelkezés közül az első „Az általános felhatalmazási eljárásokra vonatkozó illetékek és díjak", a második pedig „Az egyedi engedélyekre vonatkozó illetékek és díjak" címet viseli.

12. A 6. cikk szerint „Az egyetemes szolgáltatásnyújtáshoz való pénzügyi hozzájárulások sérelme nélkül, a mellékletnek megfelelően, a tagállamok biztosítják, hogy az engedélyezési eljárások részeként a vállalkozásokra kivetett díjak kizárólag az alkalmazott általános felhatalmazások kibocsátása, kezelése, ellenőrzése és végrehajtása során felmerülő igazgatási költségek fedezetére szolgálnak. E díjakat megfelelő és kellően részletes módon közzé kell tenni úgy, hogy könnyen hozzáférhetőek legyenek." [nem hivatalos fordítás]

13. A 11. cikk előírja, hogy:

„(1) A tagállamok ügyelnek arra, hogy az engedélyezési eljárások során a vállalkozásokra kivetett igazgatási díjak kizárólagosan azt a célt szolgálják, hogy fedezzék az egyedi engedélyek kibocsátásával, intézésével, ellenőrzésével és végrehajtásával kapcsolatos igazgatási költségeket. Az egyedi engedélyeket terhelő igazgatási díjaknak arányosnak kell lenniük a szükséges munka mennyiségével, és azokat megfelelően és kellően részletes formában nyilvánosságra kell hozni annak érdekében, hogy az információk könnyen hozzáférhetők legyenek.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérően a szűkös erőforrások esetében a tagállamok felhatalmazhatják a nemzeti szabályozó hatóságaikat díj kiszabására ezen erőforrás optimális felhasználásának biztosítása szükségletének figyelembevétele céljából. Ezek a díjak megkülönböztetéstől mentesek, és figyelembe veszik többek között az újító szolgáltatások és a verseny fejlődését." [nem hivatalos fordítás]

14. A 25. cikk szerint a tagállamoknak az irányelvet legkésőbb 1997. december 31-ig kellett a nemzeti jogukba átültetni.

B – *A német jogrendszer*

1. A távközlési ágazatban alkalmazandó díjak

15. Németországban a 97/13 irányelvet a távközlésről szóló, 1996. július 25-i törvény (Telekommunikationsgesetz, a továbbiakban: TKG) [15] ültette át. A 16. §-a (1) bekezdésének megfelelően egyedi engedély díj megfizetése ellenében adható ki, amely díj megállapításáról szóló szabályokat egy későbbi rendelet tartalmazta.

15 – BGBl., 1996. I., 1120. o.

16. E szabályozás alapján fogadta el a Bundesministerium für Post und Telekommunikation (szövetségi postai és távközlési minisztérium) 1997. július 28-án a távközlési szolgáltatási engedélyekkel kapcsolatos díjakról szóló rendeletet (Telekommunikations-Lizenzgebührenverordung, a továbbiakban: TKLGebV 1997) [16], amely visszamenőleges hatállyal 1996. augusztus 1-jétől alkalmazandó.

17. E rendelkezéseknek megfelelően a díj összege az engedély kiadásával kapcsolatos igazgatási költségeken kívül magában foglalja az engedélyből folyó jogok kezelésével és a kötelezettségek ellenőrzésével kapcsolatos költségeket is (1. cikk (1) bekezdése).

18. A 3. osztályú engedélyeket [17] a lefedett terület és ennélfogva a szolgáltatást potenciálisan igénybevevők száma alapján kellett megfizetni, ez az összeg 2000 DEM-től (1022,58 euró) 10 600 000 DEM-ig (5 419 693,94 euró) terjedt [18].

16 – BGBl., 1997. I., 1936. o.

17 – Ebbe a csoportba olyan engedélyek tartoznak, amelyek a címzettjének vagy egy másik személynek meghatározott területen teszik lehetővé közcélú távközlési szolgáltatás nyújtását (a TKLGebV 1997 1. §-a (1) bekezdése mellékletének A.3. pontja).

18 – Az összeg olyan hányados alapján került kiszámításra, amelynek a számlálóját az engedély által lefedett területen lakók számának (EG) és a TKLGebV 1997 mellékletének A3. pontja szerinti 3. osztályú engedély díja maximális összegének (GD) a szorzata adta, a nevezőjét pedig Németország teljes lakossága (ED). Ennek a képletnek megfelelően a fent említett osztályú engedély díjának összege a teljes területi lefedettség esetén 10 600 000 DEM, amely összeg a szolgáltatást esetlegesen igénybevevők számának csökkenő arányában csökkent (a TKLGebV 1997 3. §-a (4) bekezdésének és az 1. §-a (1) bekezdése mellékletének együttes olvasata).

19. A Bundesverwaltungsgericht az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában kifejti, hogy a fent említett összeg megállapításánál a postai és távközlési nemzeti szabályozó hatóság (a továbbiakban: szabályozó hatóság) három évtized alatt előreláthatóan felmerülő általános igazgatási költségeit vették alapul [19].

20. A Bundesverwaltungsgericht 2001. szeptember 19-én hozott ítéletében úgy ítélte meg, hogy a TKLGebV 1997 alapján kiszámított 3. osztályú engedély kiadásért járó díj nem felel meg TKG 16. cikke (1) bekezdésének, mivel az engedélyezéstől eltérő feladatokat is magában foglal, és ezen túlmenően sérti a Németországi Szövetségi Köztársaság alkotmánya 3. cikkének (1) bekezdésében említett egyenlőség elvét [20].

21. Ezen ítélet meghozatalát követően a TKLGebV 1997-et már nem alkalmazták, és azt felváltotta a távközlési szolgáltatási engedélyekkel kapcsolatos díjakról szóló, 2002. szeptember 9-i rendelet ((Telekommunikations-Lizenzgebührenverordung, a továbbiakban: TKLGebV 2002) [21], amely ezen 3. osztályú engedélyekre 4 260 euró összegű díjat ír elő, amely legfeljebb 1000 euró összegig csökkenthető (2. cikk (3) bekezdése).

22. A német kormány tájékoztatása szerint [22] azokat a díjmegállapító határozatokat, amelyekkel kapcsolatban az ítélet kihirdetésekor még jogorvoslattal lehetett élni, hivatalból érvénytelenné nyilvánították, egyes vállalkozások pedig megállapodtak a szabályozó hatósággal arról, hogy lemondanak a keresetindításról, és az általuk megfizetett díjakat pedig a részükre visszatérítik [23].

23. Így a TKLGebV 2002 a még jogerőre nem emelkedett díjak tekintetében visszaható hatállyal bír. Ezt a 4. cikke állapítja meg, amikor hangsúlyozza, hogy amennyiben az új szabályozás nyilvánosságra hozatalakor a díjjal kapcsolatban még jogorvoslattal lehet élni, 1996. augusztus 1-jétől az engedély címzettjére ezen új szabályozást kell alkalmazni.

2. A közigazgatási aktusok felülvizsgálata

24. Ez az általános cím három különböző, ugyanakkor egymással összefüggő mechanizmust takar, amelyet a német közigazgatási

19 – Pontosabban a 2001. szeptember 19-én hozott ítéletében (6 C 13.00. sz. ügy, BVerwG 115. kötet, 125. o.), amelyre a későbbiekben még hivatkozni fogok, a Bundesverwaltungsgericht megállapítja, hogy a kérdéses összeg 52,1 munkahelyi státusz 30 év alatti személyi és dologi kiadásaiból tevődik ki.

20 – A jogellenesség megállapítása a távközlési hálózatok útján egy meghatározott területen belül nyújtandó telefonszolgáltatást lehetővé tevő 4. osztályú engedélyekre vonatkozó díjakra is kiterjedt (a TKLGebV 1997 1.§-ának (1) bekezdése melléletének A.4. pontja).

21 – BGBl., 2002. I., 3542. o.

22 – A beavatkozási beadványának 13. és azt követő pontjai.

23 – A jelen indítvány 26. lábjegyzete és 101. pontja.

eljárásról szóló, 1976. május 25-i törvény (Verwaltungsverfahrensgesetz, a továbbiakban: VwVfG)[24] hozott létre. Az első az 51. cikke szerinti „újrafelvételi eljárás" (Wiederaufgreifen des Verfahrens), amely az érintett fél kérelmére bizonyos körülmények fennállása esetén az aktus megsemmisítését vagy módosítását teszi lehetővé; azaz szigorú értelemben vett felülvizsgálatról van szó.

25. A másik két intézményt a vizsgált határozat jogszerűsége vagy jogellenessége különbözteti meg. A 49. cikkben megállapított második mechanizmus a „visszahívás" (Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsakts), míg a harmadik, a 48. cikkben szabályozott „visszavonás" (Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsakts), úgy rendelkezik, hogy „a jogellenes közigazgatási aktus egészben vagy részben még akkor is visszavonható jövőbeni vagy visszamenőleges hatállyal, ha jogerőssé vált"[25].

26. Mint ahogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból is kitűnik, a német ítélkezési gyakorlat szerint a közigazgatási hatóság 48. cikkben biztosított jogköre csupán lehetőség, amely mérlegelési jog azonban bizonyos esetekben nullára csökken. Így ez a rendelkezés a közigazgatási aktus „visszavonásának" jogát abban az esetben teszi lehetővé, ha annak fenntartása „teljességgel tarthatatlan", azaz amikor az aktus sérti az egyenlőség elvét, veszélyezteti a közrendet vagy a jóhiszeműség elvét, nyilvánvalóan jogellenes, vagy amikor a címzettje különleges jogi helyzete ezt a visszavonást indokolja.

III – A tényállás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

27. Az ISIS Multimedia Net GmbH & Co. KG és az i-21 Germany GmbH (a továbbiakban: ISIS és i-21) két-két 3. osztályú távközlési szolgáltatási engedéllyel rendelkeznek Németországban, amelyért a TKG 16. cikkének (1) bekezdése, valamint a TKLGebV 1997 alapján 131 660 DEM (67 316,69 euró) illetve 10 600 000 DEM (5 419 693,94 euró) összegű díjat fizettek ki.

28. Mindkét társaság elfogadta a rá vonatkozó díjmegállapító határozatot, megfizette a megfelelő összeget, ennélfogva e határozatok jogerőre emelkedtek.

29. Ugyanakkor más, távközlési szolgáltatási engedéllyel rendelkező társaságok vitatták a nekik címzett díjmegállapító határozatokat, és elérték, hogy a Budesverwaltungsgericht 2001. szeptember 19-én meghozza az általam

24 – BGBl., 1976. I., 1253. o. Az 1998. szeptember 21-i változat (BGBl., 1998. I., 3050. o.).

25 – A német szabályozás az „unanfechtbar" szót használja, amelyet a spanyolban az „inimpugnable" (megtámadhatatlan) vagy az „inatacable" (vitathatatlan) szóval lehetne lefordítani. A „definitiva" (végleges) kifejezés helyett, amely a közigazgatási szerv végső döntését fejezi ki, és amely határozatok a bíróság előtt még támadhatók, inkább a „firme" (jogerős) jelzőt kívánom használni, amely a kontinentális közigazgatási jogban olyan határozatokra vonatkozik, amelyeket valamely okból (a vonatkozó jogorvoslati út kimerítése vagy a jogorvoslati határidő eltelte miatt) rendes úton már nem lehet felülvizsgálni.

már hivatkozott ítéletét[26], amelyben megsemmisítette e határozatokat, mivel azok olyan rendeleten – a TKLGebV 1997-en – alapulnak, amely összeegyeztethetetlen magasabb szintű jogi normákkal, és elrendelte a felperes társaságok által a kincstárnak megfizetett összegek visszatérítését.

30. A fent hivatkozott ítélet kihirdetését követően az ISIS és az i-21 megkeresték a szabályozó hatóságot, hogy visszaigényeljék a megfizetett összeget. A kérelmeiket azonban elutasították, így mindketten keresetet nyújtottak be a közigazgatási vitákban illetékes elsőfokú bíróság, a Verwaltungsgericht előtt. E bíróság a kérelmeiket elutasította, és úgy ítélte meg, hogy nem lehet a visszatérítést elrendelni, mivel a díjmegállapító határozatok jogerőssé váltak, és nem lehet felülvizsgálatot kérni sem a VwVfG 51. cikk (1) bekezdése alapján, sem ugyanezen jogszabály 48. cikke (1) bekezdésére tekintettel.

31. Ekkor közvetlenül a Bundesverwaltungsgerichthez nyújtottak be felülvizsgálati kérelmet. Ez a bíróság megállapította, hogy a német jog alapján e kérelmek nem fogadhatók el, de kétségei merültek fel a közösségi jog terjedelmével kapcsolatban, így mindkét esetben az eljárás felfüggesztéséről határozott, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni a [...] 97/13 irányelv 11. cikkének (1) bekezdését, hogy azzal ellentétes egy olyan engedélyezési díj kivetése, amelynek kiszámításánál a nemzeti szabályozó hatóság 30 éves időszak alatt előrelátható felmerülő általános igazgatási költségeit vették alapul?

Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén:

2) Úgy kell-e értelmezni az EK 10. cikkét és a [...] 97/13 irányelv 11. cikkét, hogy azok megkövetelik egy, az 1) kérdés szerinti díjat megállapító határozat hatályon kívül helyezését, amelyet a nemzeti jog által biztosított lehetőség ellenére támadtak meg, ha a nemzeti jog a hatályon kívül helyezést megengedi, de nem követeli meg?"

IV – A Bíróság előtti eljárás

32. A Bíróság elnöke a 2004. december 6-i végzésében a két ügyet a tárgybeli összefüggésre tekintettel egyesítette.

26 – Valójában ezen a napon kilenc azonos tartalmú ítéletet hoztak. Harminchét társaság nyújtott be keresetet, amelyből kilenc számára (Storm Telecommunications Limited, KDD-CONOS AG, Carrier 1 International GmbH, TelePassport Service AG, Airdata Holding GmbH, ECN Telekommunikation GmbH, BerliKomm Telekommunikationsgesellschaft GmbH, Telegate Aktiengesellschaft für telefonische Inormationsdienste és First Telecom GmbH) kedvező ítélet született. A többi huszonnyolc társaság megegyezett a közigazgatási hatósággal a díj visszatérítéséről.

33. Az Európai Közösségek Bizottsága, a német és a holland kormány, valamint az alapügy két felperes vállalkozása a Bíróság alapokmánya 23. cikkében megállapított határidőn belül benyújtották észrevételeiket.

34. A 2006. február 1-jei tárgyaláson az írásbeli szakaszban részt vett felek képviselői személyesen megjelentek, és a Bíróság meghallgatta szóbeli előadásaikat.

V – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések vizsgálata

A – *A probléma ismertetése*

35. A Bundesverwaltungsgericht megállapítja, hogy a német jog szerint a távközlési ágazatban a 3. és 4. osztályú engedélyekért járó díjak azért érvényteleníthetők, mert a TKLGebV 1997, amelyen e díjak alapulnak, jogellenes. E bíróság ebben az értelemben hozta meg a 2001. szeptember 19-i ítéletét.

36. Ugyanakkor, ugyanazon meggyőződés alapján, úgy gondolja, hogy a német jogrendszer semmilyen mozgásteret nem biztosít a jogerőssé vált díjmegállapító határozatok felülvizsgálatára, az ilyen aktusok címzettjei így nem jogosultak a jogtalanul megfizetett összegek visszatérítésére sem.

37. De azt szeretné megtudni, hogy a közösségi jog ugyanilyen megoldást tesz-e lehetővé, vagy éppen ellenkezőleg, az összes következményével együtt megköveteli-e a jogellenes díjak visszavonását, még akkor is, ha azok ellen jogorvoslattal nem lehet élni (második kérdés). Ez a kérdés felveti, hogy az ilyen pénzügyi hozzájárulások a Közösségi jogot is sértik, így azok lehetséges „közösségi jogellenességének" vizsgálata az előzetes döntéshozatal egyik előfeltételeként tekintendő [27].

38. A bírósági vita közösségi hatálya így tökéletesen behatárolt, mivel nem szükséges kitérni a nemzeti szabályozásra, amely ugyanakkor a jogvita ellenpontja és keretbe is foglalja azt. Ami ugyanis az első kérdést illeti, a 97/13 irányelvet a német jogba a TKG

27 – A német kormány írásbeli észrevételeiben azzal érvelve javasolja a Bíróságnak e második vizsgálat elhagyását, hogy a 97/13 irányelvet hatályon kívül helyezték, és az új 2002/20 irányelv mellőzi az egyedi engedélyeket, illetve, a pénzügyi rendelkezései 2003. július 25-én anélkül léptek hatályba, hogy az ezen időpont előtti esetekre alkalmazni kellene őket. Ez az érvelése annyiban téves, hogy az alapeljárásokban azon kérdés merült fel, hogy egy, a nemzeti jogba átültető törvény végrehajtásáról szóló szabályozás alapján abban az időpontban megfizetett díj, amikor a fent említett első irányelv még hatályos volt, összeegyeztethető-e a közösségi joggal, ezen ok miatt a Bundesverwaltungsgericht által javasolt összehasonlítás magától értetődik. Végül is a tényállás időpontjában alkalmazandó közösségi keretre figyelemmel kell értékelni a tagállami eseményeket és a nemzeti szabályokat.

ültette át, amelyet a TKLGebV 1997 megsértett, és ami a második kérdést illeti, az adott tárgyra vonatkozó rendelkezés hiányában az európai rendszer által biztosított jogok védelmét a német eljárási szabályoknak kell megfelelően biztosítaniuk [28].

B – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről*

39. A kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy a 97/13 irányelv 11. cikkének (1) bekezdésével nem ellentétes-e az olyan díj, amelynek kiszámításánál a szabályozó hatóság 30 éves időszak alatt előreláthatóan felmerülő általános igazgatási költségeit vették alapul.

40. A megoldáshoz meg kell vizsgálni az érintett irányelvben említett díjak jellemzőit.

1. A 97/13 irányelv 6. és 11. cikke

41. Amint az Albacom és Infostrada ügyre vonatkozó indítványomban [29] is megállapítottam: noha a 6. és 11. cikk hasonlónak tűnik, a hatályuk mégis eltér, mert különböző rendszerekre vonatkoznak.

42. Az általános felhatalmazás egy előre meghatározott, általános jellegű engedély [30], amely anélkül teszi lehetővé a vállalkozások számára a távközlési piacon való részvételt, hogy az illetékes szervtől erre külön határozatot kellene beszerezniük, de az 5. cikkben előírtak alapján utólag ellenőrizhetők.

43. Ezzel szemben az egyedi engedély külön engedélynek minősül, amely valamely tevékenység végzését teszi lehetővé a címzettjének, és amelyről a közigazgatási szerv külön eljárás keretében hoz határozatot (ennek az engedélyfajtának a jellemzőit a kérdéses irányelv 2. cikke (1) bekezdése a) pontjának második franciabekezdése és a 9. cikke tartalmazza).

44. E különbségek támasztják alá azt, hogy míg a 6. cikk azt írja elő, hogy „az *általános felhatalmazások* kibocsátása, kezelése, ellenőrzése és végrehajtása során felmerülő igazgatási költségek fedezetére szolgálnak", addig

28 – Ebben az értelemben a 33/76. sz. Rewe-ügyben 1976. december 16-án hozott ítélet óta a Bíróság ítélkezési gyakorlata állandó.

29 – A következő sorok ezen indítvány 29. és azt követő pontjait ismétlik meg.

30 – Az előzetes meghatározást a közigazgatási szerv (kategória-engedély) vagy maga a jogalkotó is megteheti (lásd a 97/13 irányelv (8) preambulumbekezdését és a 2. cikkének (1) bekezdése a) pontjának első franciabekezdését).

a 11. cikk hasonló, de „az *egyedi engedélyek* kibocsátásával, kezelésével, ellenőrzésével és végrehajtásával kapcsolatos" [31] költségekre utal. Emiatt követeli meg a 11. cikk, hogy az egyedi engedélyért kifizetett díj arányos legyen a szükséges munka mennyiségével, amely pontosítás már nem jelenik meg az általános felhatalmazásért járó díjakkal kapcsolatos szabályozásban.

45. A 97/13 irányelv 6. cikke és 11. cikkének (1) bekezdése két pénzügyi szabályt ír elő, amelyek az elnevezésüktől függetlenül [32] ellenszolgáltatási elemet tartalmaznak és jellegüket tekintve inkább illetékek, mivel azok a közigazgatási szerv által a díjfizetésre kötelezett részére elvégzett tevékenység vagy szolgáltatás ellentételezését szolgálják. Ugyanakkor a szolgáltatás különbözőségére tekintettel, míg a fent hivatkozott két rendelkezés közül az elsőben szereplő díj összege általában, pontosítás nélkül „az alkalmazott általános [felhatalmazási rendszerrel]" kapcsolatos költségek fedezetére vonatkozik [33], addig az egyedi engedélyek keretében szabályozott díj kizárólag a közigazgatási szerv által az egyedi engedélyek kibocsátásával, kezelésével, ellenőrzésével és végrehajtásával kapcsolatban felmerült költségeinek a fedezésére szolgál.

46. A 11. cikk (2) bekezdése olyan díjra vonatkozik, amely az ellenszolgáltatás gondolatától teljesen idegen, és amely adó jellegű, még akkor is, ha különleges a rendeltetése [34].

2. A 97/13 irányelv 11. cikkének (1) bekezdése szerinti, egyedi engedélyekre vonatkozó díj

47. A díjfizetési kötelezettség az engedély kibocsátásával, kezelésével, ellenőrzésével és végrehajtásával kapcsolatos eljárás elvégzésére tekintettel áll fenn.

31 – Az irányelv spanyol nyelvű változata 11. cikkének (1) bekezdése „régimen de licencias individuales aplicable" kifejezést tartalmazza, de az első főnév [régimen] a német, az olasz, az angol és a francia nyelvű változatban nem szerepel. A német nyelvű változat szerint „die Austellung, Verwaltung, Kontrolle und Durchsetzung der jeweiligen Einzelgenehmigungen"; az olasz nyelvű szövegben „il rilascio, la gestione, il controllo e l'esecuzione delle relative licenze individuali" kifejezés szerepel, és az angol nyelvű változat „in the issue, management, control and enforcement of the applicable individual licences" fogalmakat használja; végül a francia nyelvű változat az alábbbiak szerint fogalmaz: „à la délivrence, à la gestion, au contrôle et à l'application des licences individuelles applicables".

32 – „Díjak" (tasas) vagy „illetékek" (precios públicos). A spanyol rendszerben az utóbbi években élénk vita folyt e két fogalom körülhatárolásáról. Lásd Aguallo Avilés, A., *Tasas y precios públicos: análisis de la categoría jurídica del precio público y su delimitación con la tasa desde la perspectiva constitutiona*, kiadta Lex Nova, Valladoid, 1992. Ajánljuk továbbá Martin Fernandez, F. J., *Tasas y precios públicos en el derecho español*, Instituto de Estudios Fiscales – *Marcial Pons*, Ediciones Jurídicas SA, Madrid, 1995.
Az irányelv német, angol, francia és olasz nyelvű változata a „Gebühren", „fees", „taxes" és „diritti" kifejezéseket használja.

33 – A 2002/20 irányelv alátámasztja ezt az értelmezést, amikor (31) preambulumbekezdésében pontosítja hogy „az általános felhatalmazási rendszer keretében már nem lesz lehetséges az egyes vállalkozásokhoz igazgatási költségeket és ezekből eredően díjakat rendelni, kivéve a számhasználati és rádiófekvenia-használati jogok, valamint a létesítmények telepítésére vonatkozó jogok megadásának esetét", azaz azon engedélyek tekintetében, amelyeket az 1997-es irányelv egyedinek minősített, és az új pedig „számhasználati és rádiófekvenia-használati jogoknak" tekint (5. cikk).

34 – Az Albacom és Infostrada ügyre vonatkozó indítvány 40–43. pontjában tanulmányoztam ennek a díjnak az aspektusait és jellemzőit, amely lehetővé teszi az egyelő bánásmódot, és ösztönzi az újító szervezeteket és a versenyt. Az ISIS Multimedia és FIRMA 02 ügyre vonatkozó indítványban e feltételek értékelésénél pontosan a német piaci helyzetet vettem figyelembe (33. és azt követő pontok).

48. A díj célja e közigazgatási intézkedések teljesítésével kapcsolatos költségek fedezete, ennek megfelelően a díjmegállapítás nem szolgálhat a szabályozó hatóság más tevékenységeinek finanszírozására.

49. Az, hogy a díjnak az elvégzett munka mennyiségével kell arányosnak lennie, a rendszer kötelező eleme, így a tényleges költségekhez kell igazodnia, és egyetlen esetben sem lehet azoknál magasabb összegű, mivel e díj ellenszolgáltatás jellege ilyen arányosságot követel. Ha a felmerült költségeknél magasabb összegű lenne, akkor adó jellegű teherré válna.

50. E díjfizetési rendszerre egyaránt vonatkozik a semlegesség, az átláthatóság, a nyilvánosság és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve.

51. Az előző megállapítások alapján értelmezhetők a szabályok akként, hogy megoldást adjanak a Bundesverwaltungsgericht eredeti kérdésére, amely arra vár választ, hogy a szabályozó hatóság költségeinek előzetes elemzése alapján kiszámítható-e a díj összege, valamint milyen időtartamra vonatkozhat ez a számítás.

3. Az egyedi engedélyekre vonatkozó díj kiszámításának és megfizetésének módja

52. A 97/13 irányelv 11. cikkének (1) bekezdésében szabályozott díj tehát kizárólag az egyedi engedély kibocsátásával, kezelésével, ellenőrzésével és végrehajtásával kapcsolatos költségek fedezésére szolgál, e költségeknek az e feladatokkal együtt járó ráfordításokhoz kell igazodniuk.

53. A tagállamok a fent említett feltételek betartása mellett a díjfizetés módját és az azzal kapcsolatos eljárást, valamint a fizetendő összeg nagyságát szabadon határozhatják meg.

54. E díj céljára tekintettel a megfizetésére csak akkor kerül sor, ha az annak alapjául szolgáló esemény megtörtént, azaz az engedély kiállítása után, illetve a kezelésével, az ellenőrzésével és a végrehajtásával kapcsolatos közigazgatási tevékenység elvégzését követően. Ez a megoldás a lehető legtökéletesebbé teszi a számítást, mivel a díj megállapítására utólag kerül sor, amikor az elvégzett feladat összes elemét ismerik, a díjmegállapítás pedig a felhasznált köztisztviselők képesítésének és számának, a ráfordított idő és az eljáráshoz elengedhetetlenül

szükséges költségek átfogó értékelése alapján történik [35]. Ugyanakkor e megoldás hibája az, hogy a díjfizetésre kötelezetteket ismételten fizetésre kötelezi, és a díjat beszedő hatóságnak e tevékenységet folyamatosan el kell látnia, ami növeli a költségeket és csökkenti a hatékonyságot.

55. Amikor az engedély címzettje érdekében végzett hosszan tartó közigazgatási eljárással kapcsolatosan felmerült költségeket kell a kincstárnak megtéríteni, semmi sem tiltja, hogy a díjat előre kérjék és az összegének megállapítására ésszerű számítás alapján kerüljön sor. Amennyiben ezt a megoldást választják, lényegtelen, hogy a díjat egy összegben vagy részletekben fizetik meg.

56. A 35. lábjegyzetben hivatkozott Fantask és társai ügyben hozott ítélet (32. pontja) a tőkeemelést terhelő közvetett adók kapcsán megállapítja, hogy annak összegét becslés útján előre is meg lehet állapítani, és az rendszeres időközönként is felszámítható. Nincs ellenérv azzal szemben, hogy ez az értékelés kiterjedjen a távközlési ágazat egyedi engedélyeivel kapcsolatos díjra, annál is inkább, mivel az ítélet maga is megállapítja (32–34. pont), hogy a tagállam rendszeres időközönként biztosítja, hogy ezen összegek az érintett tevékenység átlagköltségeit továbbra sem haladják meg, illetve, hogy azok esetlegesen visszatérítésre kerüljenek.

4. A díjjal lefedett időtartam korlátai

57. Attól kezdve, hogy meghosszabbítják azt az időszakot, amelyre az értékelés vonatkozik, megnő a hibalehetőség kockázata is, a vizsgálat pedig az eltelt idő függvényében egyre összetettebbé válik. Az objektivitás a bizonytalanság növekedésével arányosan csökken, és az aránytalanság kockázata is megnő, ha a kezelt adatok megbízhatósága csökken.

58. A helyzet súlyosbodik, ha az időtartam már nem csupán a díj összegének megállapítására van hatással, hanem annak megfizetésére is, amennyiben azt egy aktusban követelik, hogy a díj a becsült időtartam teljes egészére vonatkozzon. Ilyen körülmények között a 97/13 irányelvben szereplő arányosság és semlegesség elve egyértelműen sérül, mivel most fizetik meg azt a szolgáltatást, amelyet csak egy hosszabb időszak elteltével kapnak meg. Ezek az elvek, még ha nem is kötelező jelleggel, de nagyobb időbeli összhangot igényelnek a közigazgatási szerv szolgáltatása, a díj összegének megállapítása és megfizetése között.

35 – A tőkeemelést terhelő közvetett adókról szóló, 1969. július 17-i 69/335/EGK tanácsi irányelv (HL L 249., 25. o.; magyar nyelvű különkiadás 9. fejezet, 1. kötet, 11. o.) esetében a Bíróság a C-71/91. és C-178/91. sz., Ponente Carni és Cispadana Costruzioni egyesített ügyekben 1993. április 22-én hozott ítéletének (EBHT 1993., I-1915. o.) 43. pontjában e szempontok szerepelnek. A Bíróság a C-188/95. sz., Fantask és társai ügyben 1997. december 2-án hozott ítéletében (EBHT 1997., I-6783. o.) úgy pontosította, hogy nemcsak azokat az anyagi és foglakoztatási költségeket lehet figyelembe venni, amelyek közvetlenül kapcsolódnak azon szolgáltatás teljesítéséhez, amelynek ellenértéke az illeték, hanem figyelembe vehető az általános közigazgatási költségeknek az illetékes hatóságra eső része is (30. pont).

59. Ezen túlmenően jelentősséggel bírnak az ágazat jellemzői, így annak fejlettsége és nyitottsága is. A jövőre vonatkozó elemzés lehetősége nem azonos olyan stabil piac esetében, ahol régóta biztosított a szabad verseny és ebből következően nem lehet nagy meglepetésre számítani, illetve olyan kialakulóban lévő piac esetében, amelyet nem régóta liberalizáltak, és ahol előreláthatatlanok a változások.

60. Következésképpen a 97/13 irányelvvel nem ellentétes sem az olyan előzetes díjmegállapítás és díjfizetés, mint amely az alapügyben felmerült, amennyiben e műveletek nem veszélyeztetik a fent említett semlegesség és arányosság elvét, amelyek tiszteletben tartását maga az irányelv követeli meg.

61. Ez a nem kívánt hatás pontosan az olyan díj egyszeri megfizetési kötelezettségéből adódhat, amelynek kiszámításánál a következő 30 év alatt előreláthatóan felmerülő költségeket veszik alapul, olyan időszakban, amikor a távközlési piac átalakulóban van.

62. A fent hivatkozott Nuova società di telecommunicazioni ügyre vonatkozó indítványomban megállapítottam, hogy a múlt század 90-es éveiben kezdődött e piac nyitása és a nemzeti jogszabályok harmonizációja egy folyamatosan változó jogszabályi keret kidolgozásával [36], amely még jelenleg sem nyerte el végleges formáját. Márpedig 1997-ben, amikor e folyamat még javában tartott, olyan pénzügyi hozzájárulás bevezetése, amelynek kiszámításánál a szabályozó hatóság 2027-ig előreláthatóan felmerülő általános igazgatási költségeit vették alapul, túlmegy az ésszerűség határán, és a fent bemutatott indokok miatt figyelmen kívül hagyja a 97/13 irányelv rendeltetését [37]. Bizonyítékként elegendő emlékeztetni arra, hogy az 1997-ben elfogadott jogszabályt öt évvel később a 2002/20 irányelv váltotta fel, amely az egyedi engedélyt felcserélte a „használati joggal", és amely inkább a díjmegállapítás pontosításával foglalkozik [38], és a díjfizetés rendszerén kívül hagyja az alapeljárásokban felmerült díjat.

63. A bemutatott elemzés megegyezik a Bundesverwaltungsgericht fent hivatkozott 2001. szeptember 19-én hozott ítéletében

36 – A 3. és azt követő pontokban fejtettem ki a Közösségen belüli távközléssel kapcsolatos jogfejlődést.

37 – Az egyedi engedélyekre vonatkozó díjrendszer megköveteli, hogy a méretgazdaságosság alapján az egyes címzettek által fizetendő adó a címzettek számának növekedése arányában csökkenjen (irodanyitás és személyzet alkalmazása négy társaság kiszolgálása céljából nem azonos azzal, ha e tevékenységet 25 vállalkozás kiszolgálása céljából látják el). Így el kell utasítani azt a módszert, amely figyelmen kívül hagyja a gazdasági szereplők számának növekedését, és olyan összeget állapít meg, amely – figyelemmel az érintett időszak terjedelmére – nem felel meg valóságnak.

38 – A 12. cikk (1) bekezdésének a) pontja említi a használati jogok kezelésével, ellenőrzésével és végrehajtásával kapcsolatos költségeket, továbbá „a nemzetközi együttműködés, a harmonizáció és szabványosítás, a piacelemzés, a megfelelésellenőrzés és egyéb piaci ellenőrzés költsége, valamint a másodlagos jogszabályok és a közigazgatási határozatok elkészítésével és végrehajtásával összefüggő szabályozási munka költségét", és miután emlékeztet a semlegesség, az átláthatóság és az arányosság követelményére, hozzáteszi, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok „az igazgatási költségeknek és a beszedett díjak teljes összegének áttekintését évente közzéteszik. A díjak teljes összegének és az igazgatási költségeknek a különbözetét figyelembe véve a megfelelő kiigazításokat el kell végezni" ((2) bekezdés).

szereplővel, mivel a TKG, amelynek a végrehajtási szabályait a TKLGebV 1997 tartalmazza, ültette át a 97/13 irányelvet [39]. A német jogtudomány is ezt a nézőpontot osztja [40].

64. Az előbbi megállapításokra tekintettel a Bíróságnak azt javasolom, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdést akként válaszolja meg, hogy a 97/13 irányelv 11. cikkének (1) bekezdésével, és különösen a semlegesség és az arányosság elvével ellentétes az a díj, amelynek kiszámításánál az egyedi engedély kibocsátásával, kezelésével, ellenőrzésével és végrehajtásával kapcsolatos, a nemzeti szabályozó hatóság 30 éves időszak alatt előreláthatóan felmerülő általános igazgatási költségeit vették alapul.

C – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés*

1. Előzetes észrevételek: a helyes megközelítés

65. Mivel a kifogásolt díjak – amint a Bundesverwaltungsgericht is megállapította – nemcsak a német joggal, hanem a közösségi joggal is ellentétesek, már csak azt kell megállapítani, hogy ez utóbbi kötelezővé teszi-e e díjak érvényességének vizsgálatát még akkor is, ha annak idején azokat nem vitatták.

66. E területet szövetségi szinten a VwVfG szabályozza, amely – amint az a jelen indítvány 24–26. pontjából és az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból is következik – nem teszi lehetővé sem a kérdéses közigazgatási aktusok hatályon kívül helyezését, sem az ISIS és az i-21 követeléseinek elfogadását.

67. Ez a pontosítás a vitát behatárolja, és megmutatja a fent hivatkozott Kühne & Heitz ügyben hozott ítélet hibáját abból a szempontból, hogy az a jogerős határozat felülvizsgálatát a nemzeti jog ilyen irányú kifejezett rendelkezéséhez köti, és ezzel tanácstalanná teszi a Bundesverwaltungsgerichtet, amelynek ilyen helytelen megoldásért nem is kellett volna előzetes döntéshozatal céljából a Bírósághoz fordulnia. Ezen túlmenően a Bíróságnak e témában a nemzeti jogra való utalása komoly problémákat okoz, amelyek közül a közösségi jogrenden alapuló jogok bírósági védelmi

39 – Az ítélet a távközlési szolgáltatások fejlődésére, és arra a 30 éves időtartamra hivatkozik, amelyre a becslés vonatkozik, azzal érvelve, hogy 1997-ben nem lehetett elképzelni a fejlődés irányát, és nem lehetett tudni, hogy hány külföldi vagy belföldi társaság lesz képes arra, hogy versenytársa legyen az erőfölényben lévő vállalkozásnak és nem ismerhették az engedélyezés következményeit sem.

40 – Schültz, R., és Nüsken, J. P., „Gebühr für Telekommunikationslizenz – Rechtswidrige Haushaltssanierung auf Kosten des Wettbewerbs?", *Multimedia und Recht*, 1998., 523–528. o. Von Roenne, H., „Gebühr für TK-Lizenzen", *Multimedia und Recht*, 1998., XIV–XVI. o., azt kérdezi, hogy a 30 éves időtartam megfelelő-e egy átalakulóban lévő piac esetében, és lehetnek-e ilyen, vagy akár ennél rövidebb időtartamra szóló, ilyen típusú engedélyek.

rendszerei közötti különbséget kell kiemelni [41].

68. A jelen esetekben nem az a kérdés, hogy a német jogban lehetséges-e a felülvizsgálat, és adott esetben a fent említett vállalkozásokra kivetett jogerőssé vált díj érvénytelenítése, mivel a bíróságok e tekintetben már nemleges ítéletet hoztak, hanem arról kell dönteni, hogy e gátló körülmény ellenére a közösségi jog lehetővé teszi-e és milyen feltételek mellett a felülvizsgálatukat.

69. Ez a kétség ösztönözte a College van Beroep von het bedrijfsleven-t (Hollandia) a Kühne & Heitz ügyben arra, hogy előzetes döntéshozatalra kérdést terjesszen elő, és Léger főtanácsnok a helyes utat választotta 2003. július 17-i indítványában, amelyben azt javasolta, hogy a kérdést a közösségi jog elsőbbsége és közvetlen alkalmazhatósága szempontjából közelítsék meg.

70. A Bíróságnak erre a felkérésre válaszolnia kell, mérlegre téve a jogbiztonság és a közösségi jogszerűség elvének követelményét annak eldöntése érdekében, hogy az első minden esetben áthághatatlan korlátot jelent-e vagy bizonyos körülmények között hátrányban marad a másodikkal szemben.

2. A jogbiztonság elvének korlátai

71. Egyértelmű, hogy e jogelv mennyire fontos az összes politikai intézmény megfelelő működéséhez. A Bizottság kontra AssiDomän Kraft Product és társai ügyben hozott ítéletre [42] vonatkozó, 1999. január 28-án ismertetett indítványomban hangsúlyoztam, hogy a jog irtózik a kuszaságtól, emiatt felfegyverkezett annak fő kiváltója, a változékonyság ellen (55. pont).

72. E fegyverek közül különleges jelentőséggel bír a jogbiztonság, amelynek a „jogerő" gondolata is a szolgálatában áll. A közigazgatási határozat akkor válik jogerőssé, ha a jogorvoslati határideje lejár, vagy ha az minden jogorvoslati út kimerítésével megerősítésre kerül.

41 – Coutron, A., „Cour de justice, 13 janvier 2004, Kühne & Heitz NV/Productschap voor Pluimvee en Eieren" *Revue des affaires européennes*, 13. évfolyam (2003–2004.), 3., 417–434. o., azt kifogásolja, hogy a Bíróság a nemzeti jogra utal, mivel így fennáll annak kockázata, hogy a jogalanyok jogi védelme között különbségek alakulnak ki (525. és 427. o.). A maga részéről Peerbux-Beaugendre, Z. „Une administration ne peut invoquer le principe de la force de chose définitivement jugée pour refuser de réexaminer une décision dont une interprétation préjudicielle ultérieure a révélé la contrariété avec le droit communautaire (Commentaire de l'arrêt de la CJCE du 13 janvier 1994.)", *Revue du droit de l'Union européenne*, 3-2004, 559–567. o., attól tart, hogy ez az ítélet a közösségi jog alkalmazásában újabb eltérésekhez vezet (566. o.). Martín Rodríguez, P., „La revisión de los actos administrativos firmes: Un nuevo instrumento de garantía de la primacia y efectividad del derecho comunitario? Comentario a la sentencia del TJCE de 13 de enero de 2004, C-453/00, Kühne & Heitz", *Revista General de Derecho Europeo*, 5. sz., 2004. október (www.iustel.com), kiemeli, hogy ezen ítélet szó szerinti értelmezése hiteltelenné teszi az ítéletet, mivel kevés olyan jogrendszer létezik, amelyik lehetővé teszi a közigazgatási szerveknek a bírósági határozattal megerősített közigazgatási határozat felülvizsgálatát.

42 – A C-310/97. P. sz. ügyben 1999. szeptember 14-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-5363. o.).

73. Következésképpen a jogorvoslati határidő lejártát követően a határozat, még ha hibás is, nem vitatható, hibája végleg a jogrendszer részévé válik.

74. Ezért általános szabály, hogy a jogerőssé vált aktusok – még a szabálytalanok is – sérthetetlenek [43], mivel egyetlen jogrendszer sem tűri el, hogy a jogviszonyok érvényessége a végtelenségig vitatható legyen.

75. A Bíróság érzékenynek mutatkozott e szerkezeti szabállyal szemben, már az első határozatai óta figyelembe veszi [44], és a Kühne & Heitz ügyben hozott ítéletében maga erősítette meg a közösségi jog alapelveként (24. pont), amely értékelést a Gerekens és Prokola ügyben hozott ítéletben megismételt (22. pont) [45]. A Bizottság kontra AssiDomän Kraft products és társai ügyben hozott ítéletben a Bíróság elutasította, hogy valamely közösségi intézmény köteles felülvizsgálni a meg nem támadott határozatokat, ha más, azonos tartalmú, határidőben megtámadott határozatokat bírósági úton hatályon kívül helyeztek (63. pont).

76. Ugyanakkor a fent hivatkozott elv akadályozhatja a közösségi jog egységes és megfelelő alkalmazását [46], amely ok miatt az ítélkezési gyakorlat elutasítja a kizárólagosságát [47] és minden körülmények között fennálló elsőbbségét. A SNUPAT kontra Főhatóság ügyben hozott ítéletében [48] a Bíróság megkövetelte, hogy ezt az elvet más, védelmet érdemlő értékekkel hozzák összhangba.

77. A jogbiztonságot korlátozó értékek között az első a méltányosság [49], amellyel kapcsolatban a Bizottság kontra AssiDomän Kraft products és társai ügyre vonatkozó indítványban javasoltam, hogy ne csak az ügyben felmerült jogvita megoldása érdekében vegyék figyelembe, hanem azért is, hogy általános jelleggel, közösségi szinten pontosítsák a jogbiztonság terjedelmét. Noha a Bíróság az indítványom irányát követte, tartózkodott attól, hogy kitérjen a méltányosság korlátaira. A jogerős határozat nem lehet akadálya annak, hogy tartalmát felülvizsgálják, ha fenntartása elviselhetetlen jog-

43 – A német rendszerben Potacs, M. „Bestandskraft staatlicher Verwaltungsakte oder Effektivität des Gemeinschaftsrechts? – Anmerkung zum Urteil vom 13. Januar, Kühne & Heitz NV/ Productschap voor Pluimvee en Eieren, Rs C-453/00", *Europarecht*, 2004., 595–603. o., arra hívja fel a figyelmet, hogy ilyen esetekben a közösségi jognak kivételesen akkor van elsőbbsége, ha a nemzeti jog nem ad elegendő választ (602. o.).

44 – A 7/56. és a 3/57–7/57. sz., Algera és társai kontra Európai Szén-és Acélközösség Közgyűlése egyesített ügyekben 1957. július 12-én hozott ítéletében (EBHT 1957., 81. o.) megsemmisítette az ESZAK Közgyűlés egyes, közszolgálat tárgyában hozott határozatait, felhasználva a tagállamok jogellenes aktusok visszavonásával kapcsolatos jogszabályainak közös elveit, amelyek lehetővé teszik azok ésszerű határidőn belüli felülvizsgálatát.

45 – A C-459/02. sz. ügyben 2004. július 15-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-7315. o.).

46 – Hatje, A., „Die Rechtskraft und ihre Durchbrechungsmöglichkeiten im Lichte des Gemeinschaftsrechts", *Das EuGH-Verfahren in Steuersachen*, Bécs, 2000., 133–149. o., különösen a 135. o.

47 – Peerbux-Beaugendre, Z., „Autorité de la chose jugée et primauté du droit communautaire", *Revue française de droit administratif*, 3. sz., 2005. május–június, 473–481. o., csatlakozik ehhez a nézőponthoz, mivel a jogerős ítélet nem más, mint a relatív „jogi igazság" kifejeződése, amelynek hatályát bizonyos esetekben szűkíteni kell.

48 – A 42/59. és 49/59. sz. egyesített ügyekben 1961. március 22-én hozott ítélet (EBHT 1961., 99. o.).

49 – A Bizottság az írásbeli észrevételeiben „az anyagi igazság elvének" nevezte.

sérelmet okoz. A tagállamok többsége, sőt talán mindegyike, hasonló okból előírja, hogy a jogerős közigazgatási határozatok a jogorvoslati határidő lejártát követően is megváltoztathatók. A német rendszer jó példa erre. Mint ahogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozat is kimondja, az ítélkezési gyakorlat értelmében a közigazgatás VwVfG 48. cikke szerinti mérlegelési jogköre erősen korlátozott, elismerve az állampolgár azon jogát, hogy a határozat visszavonását kérhesse, ha annak fenntartása „teljeséggel tarthatatlan" [50].

78. A jogbiztonság e korlátját egy teljesen szubjektív elem árnyalja. A legalapvetőbb igazságérzetet sértő zavarok kiküszöbölése a cél, azáltal hogy megszüntetik a hátrányos megkülönböztetést és a méltányosság más sérelmeit [51].

79. A másik fontos korlát, amelyet szeretnék kiemelni, objektívebb, átnyúlik a belső jogon túli területekre, és nem csupán azon alapokat foglalja magába, amelyeken a jogrendszer nyugszik és amelyek egyéb rendelkezéseket is éltetnek, hanem a kívánt irányt is kijelölik [52]. Attól kezdve, hogy egy jogerős aktus fenntartása a rendszer lényegét veszélyezteti vagy zsákutcába vezeti, a megszüntetetése elkerülhetetlen.

80. Valójában e két korlát részben azonos terjedelmű annyiban, amennyiben azon értékek közül, amelyeken a méltányosság nyugszik, számos, a tagállamok jogrendszereinek közös alapelvét is jelenti, amelyek közül egyesek – mint alapvető személyiségi jogok – a legmagasabb szinten vannak szabályozva. Végül el kell vetni az olyan megoldásokat, amelyek még nagyobb zavart okoznak annál, mint amit el akarnak kerülni, mivel nincs nagyobb bizonytalanság, mint az, ami az igazságtalanságból vagy a nyilvánvaló jogellenességből fakad.

81. Következésképpen a közösségi jogrendben kivételesen nem kerül alkalmazásra a

50 – Mint ahogy azt már megállapítottam (a jelen indítvány 26. pontja), ugyanez a helyzet, amikor az aktus fenntartása jogellenes, amennyiben veszélyezteti a közrendet vagy a jóhiszeműség elvét, nyilvánvalóan jogellenes, vagy a körülményekre tekintettel az egyedüli megfelelő megoldás, ha a mérlegelési jogkörben az aktust hatályon kívül helyezik.

51 – A spanyol jog arra kötelezi a közigazgatási szerveket, hogy hivatalból – akár saját kezdeményezésre, akár az egyik érdekelt fél kérelmére – helyezzék hatályon kívül a közigazgatási utat kimerítő vagy az olyan aktusokat, amellyel szemben határidőn belül nem éltek jogorvoslattal, ha az alkotmányos jogokat és szabadságokat veszélyeztetik, tekintettel az abszolút semmisségükre (a közigazgatás szervezetére vonatkozó jogi szabályozásról és az egységes közigazgatási eljárásról szóló, 1992. november 26-i 30/1992. sz. törvény 102. cikke (1) bekezdésének a) pontja [Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procidimiento Adminitsrativo Común; 1992. november 27-i *Boletín Oficial del Estado*]).

52 – Az 1978. évi spanyol alkotmány e tekintetben nagyon egyértelmű. Miután a 9. cikk (1) bekezdésében pontosította, hogy minden állampolgárra és állami szervre kötelező az alkotmány és a jogrendszer részét képező más jogszabály, tovább árnyalja ezt a megállapítást, amikor meghatározza a közigazgatás helyzetét, hozzátéve, hogy ez utóbbi elfogultság nélkül szolgálja a közérdeket, a legteljesebben alárendelve a törvényeknek és a „jognak" (103. cikk (1) bekezdés), bírósági ellenőrzés alatt áll, amelynek keretében mind a tevékenységének jogszerűségét, mind a létrehozását megalapozó céloknak való megfelelését is vizsgálják (106. cikk (1) bekezdés).

jogbiztonság elve, hogy a jogerős határozatok felülvizsgálhatósága révén az alapjai megóvhatók legyenek [53]. Ugyanakkor pontosítani szükséges, hogy mikor érvényesül ez a kivétel. Ennek érdekében tanácsosnak tűnik visszatekinteni a múltba, hogy megerősítést nyerjen e jog szerkezeti felépítése, amely nagymértékben a bírósági joggyakorlatból alakult ki, és a hatékony érvényesülés, valamint a szerződések céljainak megvalósítását szolgálja.

82. Ugyanakkor kiemelendő egy olyan korlát, amely mindig áthághatatlan: a harmadik személyek joga [54]. Attól kezdve, hogy azt veszélyeztetik, még ha igazságtalan is, a stabilitásnak kell érvényesülnie, a károsultat pedig más, bonyolultabb módon kell kárpótolni, mint például a közösségi jogi megsértése miatt fennálló állami felelősség alapján.

3. Folyamatos erőfeszítés a közösségi jog védelmében

83. A Van Gend & Loos ügyben hozott ítélet [55] biztosította a független jogrend státuszát a közösségi jognak, amelynek javára a tagállamok korlátozták szuverenitásukat, és kinyilvánította az EGK-Szerződés 12. cikkének közvetlen hatályát (jelenleg, módosítást követően, EK 25. cikk), valamint azon képességét, hogy a jogalanyok számára egyéni jogokat keletkeztet, melyeket a nemzeti bíróságoknak védelemben kell részesíteniük. Az ítélet hátterét az EGK-Szerződés vámemelést tiltó, fent hivatkozott rendelkezése, valamint a holland kormány által 1960-ban bevezetett új vám közötti ellentét képezte, amely kormány 3%-ról 8%-ra emelte az egyes árukra alkalmazandó vámtételeket.

84. A közösségi rendelkezések közvetlen hatálya magába foglalja a nemzeti jogrendszerekkel szembeni elsőbbséget, amelyet a Bizottság kontra Olaszország ügyben 1962. február 27-én hozott ítélet [56] hirdetett ki, és amely a Costa-ügyben hozott ítéletben került egyértelműen megfogalmazásra [57]. Ez a határozat, megismételve a szuverenitás átengedésére és a közösségi jog sajátosságára vonatkozó Van Gend & Loos ügyben hozott ítéletben szereplő indokokat, megállapítja, hogy a tagállamok az általuk viszonossági alapon elfogadott jogrendszerrel szemben utólagos, egyoladú intézkedést nem érvényesíthetnek, és hozzáteszi, hogy a közösségi jog céljainak megvalósulását veszélyztetné az, ha e jog végrehajtásának kötelezettsége egyik államtól a másikig az utólagos nemzeti jogalkotástól függően változna. Az ítélet az EK-Szerződés 189. cikkén (jelenleg

53 – Hatje, A., a 46. lábjegyzetben i. m. 146. o., hasonló állásponton van, amikor a közösségi jog elsőbbségét helyezi előbbre, ha az aktus alaki jogereje megakadályozza e jog alkalmazását.

54 – Budischowsky, J., „Zur Rechtskraft gemeinschaftswidriger Bescheide", *Zeitschrift für Verwaltung*, 2000., 2–15. o., és Urlesberger, F., „Zur Rechtskraft im Gemeinschaftsrecht", *Zeitschrift für Rechtsvergleichung, Internationales Privatrecht und Europarecht*, 2004., 99–104. o., megállapítják, hogy a felülvizsgálati jog ott ér véget, ahol a harmadik személyek joga kezdődik. A fent hivatkozott 30/1992. sz. spanyol törvény 106. cikke tiltja a felülvizsgálatot, ha az időmúlás vagy más ok miatt sérti a *méltányosságot*, a jóhiszeműséget, a magánszemélyek *jogait* vagy a törvényeket.

55 – A 26/62. sz. ügyben 1963. február 5-én hozott ítélet (EBHT 1963., 1. o.).

56 – A 10/61. sz. ügyben ítélet (EBHT 1962., 1. o.).

57 – A 6/64. sz. ügyben 1964. július 15-én hozott ítélet (EBHT 1964., 1141. o.).

EK 249. cikk) is alapul, amely kötelezővé nyilvánítja a rendeletet, és megakadályozza, hogy azt a nemzeti rendelkezések meggátolják, mivel e nélkül a Közösség jogi alapjai kérdőjeleződnének meg.

85. A közvetlen hatály és az elsőbbség nem egyszerű technikai eszközök, amelyek lehetővé teszik a különböző jogrendszerek közötti kapcsolat létrehozását, hanem kifejezik azt, hogy a Közösség államok, népek és polgárok szövetsége [58]. Ugyanakkor tekintettel a Van Gend & Loos ügyben hozott ítélet megszületésének körülményeire, fennmarad a kétség azzal kapcsolatban, hogy ezek az elvek vajon érvényesek-e az irányelvekre is. Márpedig a Ratti-ügyben hozott ítélet [59] velük kapcsolatban is elismerte ugyanazt az elsőbbséget, megállapítva, hogy a tagállam azon nemzeti jogát, amelyet még nem igazított hozzá valamely irányelvhez, nem alkalmazhatja a jogalanyaira az adott irányelv végrehajtására kitűzött határidő lejártát követően.

86. A német állampolgárságú Becker asszony, aki megtagadta az egyes hitelügyletekhez kapcsolódó hozzáadottérték-adó megfizetését annak ellenére, hogy a német jogszabályoknak megfelelően arra köteles lett volna, alkalmat szolgáltatott arra, hogy a Bíróság a közösségi jog másik sajátosságáról is állást foglaljon. Ezen adó tekintetében a hatodik irányelv [60] 13. cikke B. része d) pontjának 1. alpontjára hivatkozott, amely irányelvet a tagállamoknak 1979. január 1-je előtt kellett átültetniük, és azzal érvelt, hogy ezen ügyletek mentesek az adó alól. A Becker-ügyben hozott ítéletben [61] a Bíróság úgy döntött, hogy a hatodik irányelv feltétlen és kellően pontos rendelkezéseire lehet közvetlenül hivatkozni Németországban, mivel az ilyen típusú rendelkezések, még ha nem is rendelkeznek közvetlen hatállyal, kiválthatnak ilyen hatást, ha a tagállam nem ülteti át azokat, vagy az átültetést helytelen módon végzi el. Ezekben az esetekben nincs helye, hogy e rendelkezéseket a Szerződés 189. cikkében biztosított kényszerítő jellegüktől megfosszák.

87. Ez a sajátosság tehát egyfajta automatikus „szankcióként" is felfogható, amelyet akkor kell alkalmazni, ha a tagállam kibújik a kötelezettsége alól, felmerül azonban a kétely azzal kapcsolatban, hogy ugyanez érvényes akkor is, amikor az irányelv mellérendelt viszonyokra vonatkozik, amelyekben az állami szervek nem vesznek részt. A nemleges választ a Marshall-ügyben hozott ítélet [62] adta meg, amely az első abban a sorban, amelynek utolsó láncszeme a Pfeiffer és társai ügyben hozott ítélet [63].

88. Ugyanakkor a közösségi jog fent említett jellemzői nem jelentik azt, hogy az ezekhez

58 – Rodríguez Iglesias, G. C., „El poder judicial de la Unión Europea", *La Unión Europea tras la reforma*, Universidad de Cantabria, 1998. 15. o.

59 – A 148/78. sz. 1979. április 5-én hozott ítélet (EBHT 1979., 1629. o.).

60 – A tagállamok forgalmi adóra vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról – közös hozzáadottértékadó-rendszer: egységes adóalap megállapításról szóló, 1977. május 17-i 77/388/EGK hatodik tanácsi irányelv (HL L 145., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 9. fejezet, 1. kötet, 23. o.).

61 – A 8/81. sz. ügyben 1982. január 19-én hozott ítélet (EBHT 1982., 53. o.).

62 – A 152/84. sz. ügyben 1986. február 26-án hozott ítélet (EBHT 1986., 723. o.).

63 – A C-397/01-C-403/01. sz. egyesített ügyekben 2004. október 5-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-8835. o.).

kapcsolódó követelményeket nem kell teljesíteni, mivel ez a Szerződés céljainak megvalósítását veszélyeztetné. A Bíróság hangsúlyozta, hogy az EK-Szerződés 5. cikkében (jelenleg EK 10. cikk) kikristályosodó jóhiszemű együttműködés elve arra kötelezi a tagállamokat, hogy megtegyenek minden megfelelő általános és különös intézkedést, hogy biztosítsák az irányelvekben szereplő célok teljesítését, e kötelezettség valamennyi nemzeti hatóságra, így a bíróságokra is vonatkozik. Ez a Von Colson és Kamann ügyben hozott ítéletben [64] megjelenő gondolat enyhítette azt, hogy a Bíróság nem ismerte el az irányelvek közvetlen hatályát a magánszemélyek közötti jogvitában, és kidolgozta az „irányelvnek megfelelő értelmezés" tanát, amely szerint a nemzeti bíróságnak a saját joga alkalmazásakor a közösségi rendelkezést is értelmeznie kell, megfelelve ezzel a Szerződés 189. cikke harmadik bekezdésének.

89. A Marleasing-ügyben hozott ítélet [65] tovább mélyítette ezt az irányvonalat, és olyan egyértelmű megoldást nyújtott, amely megerősítette a közösségi jogrendet. A jogvita tárgya egy jogalap nélküli társasági szerződés érvénytelensége volt, amely érvénytelenségi okot ezen állam polgári törvénykönyvének 1261. és 1275. cikke tartalmazta, de a spanyol jogba át nem ültetett 68/151/EGK irányelv [66] 11. cikke nem szabályozta. A Bíróság szerint a nemzeti jogot az irányelv szövegének és céljának fényében kell értelmezni, és nem értett egyet azzal, hogy a 11. cikkben felsoroltaktól eltérő okból kimondják valamely társaság semmisségét. A kérdést előterjesztő bíróság [67] úgy oldotta meg a jogvitát, hogy a közösségi rendelkezést alkalmazta a spanyol polgári törvénykönyv vonatkozó cikkei helyett.

90. Az ítélkezési gyakorlat ezt a hatást már korábban elismerte. A Simmenthal-ügyben hozott ítélet [68] a nemzeti bíróság feladatául szabta, hogy biztosítsa a közösségi jog teljes érvényesülését azáltal, hogy szükség esetén eltekint a nemzeti jogszabályok azon – akár utólagos – rendelkezéseinek alkalmazásától, amelyek a közösségi joggal ellentétesek, anélkül, hogy megvárná azok hatályon kívül helyezését vagy bármely más alkotmányos eljárás útján történő megsemmisítését. A Fratelli Constanzo ügyben hozott ítélet [69] mutatja meg az érem másik oldalát, amikor kötelezővé teszi az irányelv hivatalbóli alkalmazását, ha a nemzeti jog érvényes rendelkezései azzal ellentétesek.

91. A cél azonos: biztosítani a közösségi jog teljes érvényesülését. Az irányelvnek megfelelő értelmezésre vonatkozó ítélkezési gyakorlat és a nemzeti jog mellőzésének lehetősége olyan kiút, amely az irányelv horizontális közvetlen hatályának el nem ismeréséből ered. Az Arcaro-ügyben hozott ítélet [70] jó példa erre. A Bíróság ebben azon eljárás hiányosságaira mutatott rá, amely az irányelvvel ellentétes állami rendelkezések kikü-

64 – A 14/83. sz. ügyben 1984. április 10-én hozott ítélet (EBHT 1984., 1891. o.).

65 – A C-106/89. sz. ügyben 1990. november 13-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-4135. o.).

66 – Az egész Közösségre kiterjedő egységes biztosítékok kialakításának érdekében a tagállamok által a társasági tagok és harmadik személyek érdekei védelmében a Szerződés 58. cikkének (2) bekezdése szerinti társaságoknak előírt biztosítékok összehangolásáról szóló, 1968. március 9-i első tanácsi irányelv (HL L 65., 8. o.; magyar nyelvű különkiadás 17. fejezet, 1. kötet, 3. o.).

67 – A Juzgado de Primera Instancia n°1 de Ovideo 1991. február 23-án hozott ítélete.

68 – A 106/77. sz. ügyben 1978. március 9-én hozott ítélet (EBHT 1978., 629. o.).

69 – A 103/88. sz. ügyben 1989. június 22-én hozott ítélet (EBHT 1989., 1839. o.).

70 – A C-168/95. sz. ügyben 1996. szeptember 26-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-4705. o.).

szöbölésére szolgál, és kifejtette, hogy a nemzeti bíróság azon kötelessége, hogy e rendelkezéseket a közösségi aktus fényében értelmezze, legyőzhetetlen akadályokba ütközik, ha a magánszemélyt még át nem ültetett kötelezettséggel sújtja. Még a fent hivatkozott Pfeiffer és társai ügyben hozott ítélet sem adott végleges megoldást a problémára, mivel a Bíróság – követve a 2004. április 27-i, ebben az ügyben már második indítványomban ajánlottakat – azt javasolta, hogy az értelmezés során a nemzeti bíróság ne csupán azt a jogszabályt vizsgálja, amelyik kifejezetten az irányelv átültetését szolgálja, hanem a nemzeti jogrend más rendelkezéseit is, hogy olyan eredményre jusson, amely nem sérti a közösségi jogot.

92. A Bíróság – mindig e jog érvényesülése védelmében – be kívánta zárni a kört annak elkerülése érdekében, hogy e jog nemzeti rendszerekkel való összekapcsolásának problémája ne vezessen zsákutcába. A Francovich és társai ügyben hozott ítélet [71] állapította meg azt az elvet, amely szerint – ha nem sikerül értelmezés útján elérni az irányelv célját – a tagállam köteles az állampolgárok azon kárát megtéríteni, amely az átültetés előírt határidőn belül való elmaradásából vagy a helytelen átültetésből származik. A közösségi rendelkezések teljességét veszélyezteti és az általuk biztosított jogok védelme csökken, ha megtagadják a címzettjeiktől a kártérítést olyan esetben, amikor a sérelem a tagállamnak tudható be, és e kötelezettség tovább erősödik, amikor e jogok érvényesítése az állam tevékenységétől függ, és ennélfogva az állampolgárok ilyen tevékenység hiányában nem tudnak a nemzeti bíróságuk előtt jogaikra hivatkozni. A Bíróság ezt a gondolatot a Szerződés 5. cikkével is igazolta, amely kötelezővé teszi a közösségi jog megsértéséből eredő jogellenesség megszüntetését.

93. Ez utóbbi ítélet vázolta a megtérítési kötelezettség fennállásának feltételeit. A későbbi határozatok ezeket tovább finomították, és meghatározták, hogy melyek azok az állami hatóságok, amelyek felelőssé tehetők. A Brasserie du pêcheur és Factortame ügyben hozott ítélet [72] még abban az esetben is elismerte az állam e felelősségét, amikor a kötelezettségszegés a nemzeti jogalkotónak tudható be, míg a Köbler-ügyben hozott ítélet [73] ugyanezt mondta ki a bírói hatalom tekintetében. A Bizottság kontra Olaszország ügyben 2003. december 9-én hozott ítéletében [74] a Bíróság szintén úgy határozott, hogy a jogalkotó állam felelősséggel tartozik azért, ha nem módosított egy olyan törvényt, amelyet az olasz bíróságok oly módon értelmeztek, ami ellentétes volt a közösségi jog érvényesülésével [75].

71 – A C-6/90. és C-9/90. sz. egyesített ügyekben 1991. november 19-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-5357. o.).

72 – A C-46/93. és C-48/93. sz. egyesített ügyekben 1996. március 5-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-1029. o.).

73 – A C-224/01. sz. ügyben 2003. szeptember 30-án hozott ítélet.

74 – A C-129/00. sz. ügy (EBHT 2003., I-14637. o.).

75 – Martín Rodriguez, P., a 41. lábjegyzetben i. m., a fent hivatkozott Kühne & Heitz ügyben, a Köbler-ügyben és a Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítéleteket „a bírói felelősség kartájának" minősítette.

4. A közigazgatási aktusok felülvizsgálhatóságának feltételei

94. A jelen indítvány előző pontjaiban előadottakból következik, hogy a jogszabályok érvényességének, hatályon kívül helyezésének, értelmezésének, csakúgy, mint a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyének, illetve a bíró joghoz kötöttségének szempontjai, amelyek az alkotmányos rendszerekben ugyanakkora jelentőséggel bírnak, mint a jogbiztonság, alárendelődtek, ha a közösségi jog alkalmazhatóságát kellett biztosítani, anélkül, hogy ez a nemzeti jogok alapjait megrendítette volna.

95. Mint ahogy azt már megállapítottam, mivel a méltányosság és a jog általános elvei néha rést üthetnek a jogbiztonságon, javasolható, hogy ugyanez történjen, amikor a jogbiztonság szigorú alkalmazása befolyásolná a közösségi jog egységét, azon helyzetekre fókuszálva, amikor ezek az elvek sérülnek. Átültetve ezt az elvet az ISIS és az i-21 esetére, az következik, hogy felül kell vizsgálni a jogerős díjmegállapítást, ha annak fenntartása sérti a közösségi jog célját, és annak alapjaival, mint például az arányosság követelményével [76], ellentétes igazságtalansághoz vezet.

76 – Galetta, D. U., a 7. lábjegyzetben i. m. 58. pontja hangsúlyozza e területen az arányosság szerepét, amely megköveteli, hogy a körülményeket esetről esetre értékeljék.

a) A távközlési ágazat megnyitását akadályozó megoldás

96. Első lépésként tehát arra keressük a választ, hogy az ISIS és az i-21 esetében akadályozza-e a 97/13 irányelv és általában a távközlési piac liberalizációjára irányuló jogszabályi keret céljainak megvalósítását az olyan magasabb díj fenntartása, amelyet fellebbezés nélkül megfizettek, míg ezeket a díjakat más gazdasági szereplőknek jogorvoslati vagy tárgyalásos úton megtérítették.

97. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre javasolt megoldás támpontként szolgál, mivel – amint már megvizsgáltam – a 11. cikk (1) bekezdésével ellentétes a TKLGebV 1997 szerinti díj. Ugyanakkor ez az elvont megállapítás nem meghatározó, mivel a meg nem felelés önmagában nem olyan akadály, amelyen a jogalkotó akarata ne tudna felülemelkedni.

98. A döntés világosabbá válik, ha alaposabban megvizsgáljuk a 97/13 irányelv pénzügyi rendelkezéseit és az események lefolyásának menetét.

99. A 11. és a 6. cikk ösztönzi a távközlési ágazatban a versenyt, mivel az új gazdasági szereplők piacra jutásának megkönnyítése

érdekében megtiltják, hogy a vállalkozásokat az e rendelkezésekben megállapított díjakon túl megterheljék. Így hozzájárulnak ahhoz, hogy ebben az ágazatban is létrejöjjön a közös piac, azáltal, hogy biztosítják a mozgásszabadságok megvalósulását, anélkül, hogy a közérdek által megkövetelten túl más korlátozást is előírnának[77].

100. Következésképpen, ha a 97/13 irányelvben előírtaktól eltérő díjakat állapítanak meg (Albacom és Infostrada ügy), vagy az irányelv előírásait teljes mértékben tiszteletben tartják, de a díjakat nem egyformán követelik (ISIS Multimedia és Firma O2 ügy), akkor a Közösség céljait figyelmen kívül hagyják. Pontosan ilyen eset ellen lépett fel az ISIS és az i-21.

101. A jelen ügyben sérelmezett aktusok meghozatalának időpontjában (az első esetében 2001. május 18-án, a második esetében 2000. június 14-én), 305 olyan vállalkozás működött a német piacon, amely 3. és 4. osztályú engedéllyel rendelkezett. Ezek közül kilenc vállalkozásnak térítették vissza a díjat az általuk kezdeményezett per megnyerését követően, míg tárgyalás útján 149 vállalkozás is elérte a célját. Egy másik, 5 vállalkozásból álló csoport ugyanerre az eredményre jutott, mivel a Bundesverwaltungsgericht 2001. szeptember 19-i ítéletének kihirdetésekor a díjak még nem voltak jogerősek, így ezeket hivatalból visszavonták. Nyolc társaság pedig ugyanabban a helyzetben volt, mint az ISIS és az i-21.

102. Így a 3. és 4. osztályú engedélyek címzettjeinek egy csoportja az időközben hatályon kívül helyezett TKLGeV 1997 szerinti díjakat fizette meg, anélkül, hogy bármilyen kétség merült volna fel (különösen az ISIS esetében 67 316, 69 euró és az i-21 esetében 5 419 693, 94 euró), míg más piaci résztvevők a TKLGebV 2002 által megállapított díjakat fizették, amely 1000 és 4 260 euró között változott. A különbség óriási és minden logikát nélkülöz, továbbá minden bizonnyal a társaságok pénzügyi mérlegeiben is visszatükröződött.

103. A néhány társaság részére kizárólagos és különleges jogokat biztosító zárt szakasz és a piaci verseny uralta, mindenki számára nyitott szakasz közötti átmeneti időszakban minden olyan fék, amely az új gazdasági szereplők belépését akadályozza, megerősíti a status quo-t és korlátozza a versenyt, főként akkor, ha hátrányosan megkülönböztető szempontok is felmerülnek. A fent hivatkozott Connect Austria ügyben hozott ítélet e tekintetben egyértelműen fogalmaz, amikor a Bíróság megismétli, hogy a torzulásmentes piaci versenyt csak akkor lehet garantálni, ha a különböző gazdasági szereplők esélyegyenlősége biztosított (83. pont), amely megállapítás lehetővé tette a fent szintén hivatkozott ISIS Multimedia és Firma O2 ügyben hozott ítéletben azt a döntést, amely szerint a 97/13

77 – Az 1999 óta elfogadott irányelvek teleológiai értelmezéséről lásd a már említett Nuova società di telecomunicazioni ügyre vonatkozó indítvány 45. és azt követő pontjait.

irányelvvel ellentétes, ha a kedvezményes bánásmódot olyan korábbi monopóliumra tartják fenn, amely jelenleg erőfölényben van. Következésképpen a szabályozó hatóságnak pártatlanul kell eljárnia, és tartózkodnia kell az önkényes egyenlőtlenség létrehozásától.

104. Összességében az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekben vitatott (ne felejtsük el, hogy 30 éves időtartamra szóló) jogellenes aktusok fenntartása a közösségi joggal ellentétes helyzetet szilárdít meg azáltal, hogy megnehezíti a 90/387/EGK [78] és a 90/388/EGK [79] irányelvben megkezdett fokozatos megnyitás megvalósítását.

105. Ezen túlmenően arra kell még választ adni, hogy ez a hátrány alapjaiban igazságtalan-e, és ellentétes-e a közösségi jog elveivel.

b) Elfogadhatatlan következmény

106. Először is ez a megoldás egyenlőtlen elbánást biztosít a látszólag azonos helyzetben lévő gazdasági szereplőknek, mivel valamennyien a 3. és 4. osztályú engedély címzettjei, amely lehetővé teszi számukra a német piacon való részvételt [80]. A közösségi jog egyik központi szabályának nyilvánvaló megsértése [81], kivéve, ha azt ésszerű és objektív módon nem igazolják, megköveteli a kérdéses díj felülvizsgálatát, tekintet nélkül arra, hogy jogerőssé vált, de kielégítő bizonyítás esetében a jogbiztonság megakadályozná az ismételt vizsgálat lefolytatását.

107. Azzal lehetne érvelni, hogy az ISIS és az i-21 által igénybevett út nem esik egybe más szervezetekével, mivel ők nem támadták meg a nekik címzett díjmegállapító határozatokat, és ez az indok igazolja az eltérő kezelést. De ez a megállapítás nem teljesen helytálló, mivel egyes más társaságok, pontosabban azok, amelyek a szabályozó hatósággal „egyenlő bánásmódról" szóló megállapodást írtak alá, és amelyek a német kormány tájékoztatása szerint a megfizetett díj visszatérítését követően lemondtak a keresetindításról, szintén nem támadták meg a határozatokat. Más vállalkozások szintén nem indítottak keresetet, mivel a rájuk vonatkozó díjat hivatalból hatályon kívül helyezték.

78 – A távközlési szolgáltatások belső piacának a nyílt hálózatellátás bevezetése révén történő létrehozataláról szóló 1990. június 28-i tanácsi irányelv (HL L 192., 1. o.).

79 – A távközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről szóló 1990. június 28-i irányelv (HL L 192., 10. o.).

80 – Reinersdorff, W., „Rückforderung gezahlter Lizenzgebühren trotz Rechtskraft des Gebührenbescheids", *Multimedia und Recht*, 2002., 299–300. o., felhívja a figyelmet arra a bonyolult visszás helyzetre, amelyben azok a vállalkozások vannak, amelyek megfizették a díjat, és nem indítottak keresetet, és a jogellenesen megfizetett összegek visszatérítése érdekében azt javasolja, hogy a 97/13 irányelv helytelen átültetésére alapozva az állam felelősségének megállapítása iránt indítsanak keresetet.

81 – A tagállamok jogrendszereinek részét képezi az indokolatlan egyenlőtlenség tilalma, amely az EU 6. cikkének (2) bekezdése alapján a közösségi jog egyik alapelvét képezi.

108. Nem bír jelentőséggel az, hogy milyen indokkal maradt ki az ISIS és az i-21 a tárgyalásból [82], mivel az a tény, hogy abban nem vettek részt, nem igazolja azon szabályozás eltérő, hátrányos és aránytalan jellegét, amely megtámadhatatlanná teszi a rájuk vonatkozó jogellenes díjakat. Ezt az értékelést számos megfontolás támasztja alá.

109. Elsősorban a választható eszközök szempontjából e vállalkozások passzivitása nem hasonlítható össze a gondosság elmulasztásával, mivel a fizetési felszólításkor a TKLGebV 1997 és az ennek végrehajtására hozott közigazgatási aktusok szabálytalanságát még nem állapították meg [83]. Másképpen kifejezve: ekkor még nem lehetett óvintézkedéseket elvárni e vállalkozásoktól, mivel a később megállapított hiba akkor még nem volt nyilvánvaló.

110. Másodsorban egy átfogóbb nézőpontból az erre az ügyre alkalmazandó szabályozási keret alapján elfogadhatatlan, hogy egy olyan szabálytalanság rögzülése a jogrendszerben, amely összeegyeztethetetlen annak céljával, olyan véletlen ténytől függjön, mint egy határozat időpontja, amely a szóban forgó esetben 2001. szeptember 19. Ez a gazdasági szereplők közötti hátrányos megkülönböztetés, amely sérti mind a távközlési piacra jutás esélyének egyenlőségét, mind annak megnyitását, és amely attól az időponttól kezdődik, amikor a Bundesverwaltungsgericht hatályon kívül helyezte a TKLGebV 1997-t, nem eredményezheti sem azt, hogy az akkor már jogorvoslattal már nem támadható díjak felülvizsgálatát elutasítsák, sem azt, hogy más díjakat hivatalból visszavonjanak, hogy azokat más, kisebb összegű, azaz a TKLGebV 2002 szerinti díjakkal váltsák fel. Azok a vállalkozások, amelyektől később követelték a díjakat, nem remélt ajándékot kaptak, anélkül, hogy ezt megérdemelték volna.

111. Végül egy alaposabb nézőpontból a jogellenes aktus fenntartása, függetlenül annak hatályától és a jogrendszerre gyakorolt hatásától, azzal az indokkal, hogy abba a címzettje „beleegyezett", azon túlmenően, hogy a jog szolgálatában álló módszert emel a legmagasabb szintre, a magánjog tiszta logikájának felel meg, amely figyelmen kívül hagyja a közigazgatás alapvető kapcsolódását a közérdekhez és a törvényességhez. Ezt fejtettem ki a fent hivatkozott Bizottság kontra AssiDomän Kraft Poducts és társai ügyre vonatkozó indítványomban (49. pont).

112. Fogalmi szempontból meg kell vizsgálni az egyes „jogerős" aktusokat, amelyek jogszerűségük, jellegük és az ellenőrzés lehetősége szerint különbözhetnek. A jogbiztonsághoz kapcsolódó követelmények megnőnek, ha a közigazgatási határozat túljutott a

82 – A szóbeli észrevételeikben előadottak szerint az i-21, az Egyesült Királyságban székhellyel rendelkező brit társaság nem tudott arról a lehetőségről, hogy megállapodást lehet kötni, míg az ISIS ezt csak részben ismerte.

83 – A tárgyaláson pontosításra került, hogy az észak-rajna-vesztfáliai Oberverwaltungsgericht (közigazgatási ügyekben a végső fokon ítélkező bíróság) egy 1999. október 27-i ideiglenes intézkedésekkel kapcsolatos végzésében a díjmegállapítás jogszerűnek tartotta (13 B 843/99. sz. ügy, megjelent *Multimedia und Recht*, 2000., 115. és azt követő oldal).

bírósági ellenőrzés szakaszán, amely a „véglegességhez" még az ítélt dolog „jogerejét" is hozzárendeli. A stabilitás és a jogszerűség közötti súrlódásban ez utóbbi nyer teret, míg az előbbi, akárcsak az alapeljárásbeli esetekben [84], tisztán közigazgatási jellegűvé válik.

113. Ugyanakkor egyesek úgy gondolhatják, hogy az esetek közötti ellentét mégis igazolhat kisebb eltéréseket tartalmazó rendszert, mivel a vállalkozások, noha ugyanarra az eredményre jutottak, azt mégis eltérő utakon érték el. Azok, akik megtámadták a rájuk vonatkozó díjat, vagy akik tárgyaltak, a közvetlen utat vették igénybe: a hivatalból történő felülvizsgálatot követően a határozat megsemmisítését. Azok, akik a passzív magatartást választották, és hagyták, hogy múljék az idő, sokkal kínzóbb utat választottak: az állam anyagi kártérítési felelősségét. De ez a nézőpont figyelmen kívül hagyja azt a lehetőséget, amelyet azok a vállalkozások választottak, amelyek ugyan passzívak kívántak maradni, de egy akaratukon kívüli eseménynek köszönhetően (a Bundesverwaltungsgericht ítéletének olyan időpontban történő kihirdetése, amikor a vonatkozó díjak még nem váltak jogerőssé) mégis kedvező helyzetbe kerültek, és olyan babérokat arattak le, amelyekért nem is tettek semmit, amely nézőpont azonban teljesen szubjektív és eltekint az objektív vetületektől, mint a közérdek, amely a távközlési piac megnyitását akadályozó tényezők elhárításához megköveteli az egyenlő bánásmódot.

84 – Ezek az adatok különböztetik meg a Kühne & Heitz ügytől, amelyben a közigazgatási határozatot a végső fokon ítélkező bíróság ítéletében jóváhagyta.

114. Összegezve: a két előzetes döntéshozatalra utaló határozat alapjául szolgáló esetekben megsértették a közösségi jogot, ami a méltányossággal és a közösségi jog általános elveivel ellentétes helyzetet teremt, amelyet tehát meg kell változtatni.

5. A tagállamok eljárási autonómiájának pontos terjedelme

115. A válasz természetes: ha szükséges, a nemzeti bíróságok saját joguk szerinti eljárás alapján kötelesek a közigazgatási aktusok felülvizsgálatára [85]. Emlékezzünk arra, hogy harmonizációs intézkedések hiányában [86] a tagállam feladata, hogy a közösségi jogrend által biztosított jogok védelme érdekében az eljárási szabályokat megállapítsa, e jogosultságnak két korlátja van: először is a létrehozandó szabályozás nem lehet kedvezőtlenebb, mint a hasonló, nemzeti joggal kapcsolatos jogorvoslatokra vonatkozó eljárások (egyenértékűség elve); másodsorban

85 – Galetta, D. U. szerint, a 7. lábjegyzetben i. m., a nemzeti közigazgatás a tagállam részére biztosított eljárási autonómia keretein belül a rendelkezésére álló eszközök felhasználásával köteles megakadályozni a közösségi jog megsértéséből származó következményeket (49. o.).

86 – Soriano, J. E., „Dos vivas por el triunfo de los principios generales en el derecho administrativo de la Comunidad (Nota sobre las conclusiones del abogado general Ruiz-Jarabo sobre la aplicación de la equidad como criterio justificador de una nueva vía de revisión de oficio. Asunto C-310/97 P)", *Gaceta Jurídica de la Unión europea y de la Competencia*, 200. szám, 1999. április–május, 49–54. o.

azt oly módon kell megállapítani, hogy azok gyakorlatilag ne tegyék lehetetlenné vagy aránytalanul nehézzé e jogok gyakorlását (tényleges érvényesülés elve) [87].

116. A tagállamok jogrendszerei ilyen vagy olyan elnevezéssel úgy rendelkeznek, hogy a jogerős közigazgatási határozatok felülvizsgálatát akkor lehet kezdeményezni, ha azokkal kapcsolatban bizonyos szabálytalanságok merültek fel. A német jogban a VwVfG 48. cikke lehetővé teszi a közigazgatási szervnek, hogy akkor is visszavonja a szabálytalan határozatát, ha az már jogerőssé vált. Amennyiben annak fenntartása „teljességgel tarthatatlan", az ítélkezési gyakorlat – azzal, hogy kötelezővé tette a határozat hatályon kívül helyezését – még a mérlegelési jogkörétől is megfosztotta e szervet.

117. Így a kérdést előterjesztő bíróságnak úgy kell e rendelkezést értelmeznie és alkalmaznia, hogy az lehetővé tegye a 97/13 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének teljes érvényesülését, tiszteletben tartva a fent említett elveket, biztosítva a harmadik személyek jogait és megakadályozva a jogellenes megoldásokat.

118. Nem szabad elfelejteni, hogy ennek a bekezdésnek a tartalma – ugyanezen cikk (2) bekezdéséhez hasonlóan – feltétlen és kellően pontos, aminek köszönhetően közvetlen hatállyal rendelkezik [88], amely körülmény miatt a nemzeti bíróságnak ügyelnie kell arra, hogy a saját jogának eljárási szabályai alapján a közösségi rendelkezés sajátos természetével összhangban lévő megoldásra jusson. Teljes mértékben érvényesül itt is a közösségi jog követelményének megfelelő értelmezés, amelyet a fent hivatkozott Marleasing-ügyben hozott ítélet alakított ki, és amelynek terjedelmét a fent hivatkozott Pfeiffer és társai ügyben hozott ítélet pontosította.

119. Túllépve a német rendszer sajátosságain, amely olyan rendelkezést biztosít a nemzeti bíróságnak, amelyre támaszkodva teljesítheti a közösségi jog érvényesítésére vonatkozó kötelezettségét, a nehézség értelmezés útján oldható fel [89]. A Ciola-ügyben

87 – A fent hivatkozott Rewe-ügyben hozott ítélet és a 45/76. sz. Comet-ügyben 1976. december 16-án hozott ítélet (EBHT 1976., 2043. o.) volt az első kettő, amelyben a Bíróság így döntött, és amelyet ilyen értelmű ítéletek sora követett. A C-201/02. sz. Wells-ügyben 2004. január 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-723. o.) is erre az ítélkezési gyakorlatra hivatkozott egy telepengedély visszavonásához vagy felfüggesztéséhez, amelyet anélkül adtak ki, hogy megvizsgálták volna annak a környezetre gyakorolt hatását.

88 – A fent hivatkozott Connect Austria ügyben hozott ítélet is elismerte az irányelv 11. cikke (2) bekezdésének ezt a sajátosságát.

89 – Frenz, W., „Rücknahme eines gemeinschaftsrechtswidrigen belastenden VA", *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2004., 373–376. o., kiáll a nemzeti jog alkalmazása mellett, ha az szabályozza a jogerős közigazgatási aktus visszavonását, így az ezáltal elismert mérlegelési jogkör jogszabályba foglalt jogosultsággá válik. Ugyanakkor, ha a jogrendszer hallgat e tekintetben, az író azt javasolja, hogy ne alkalmazzák a nemzeti eljárási szabályokat annak érdekében, hogy elkerüljék a tagállamok közötti egyenlőtlenségeket. Emlékeztet arra, hogy a jogerő a közösségi jog gátjává válhat, amelyet a Bíróság tilt, amint az az irányelvek közvetlen hatályáról és az állami felelősségről szóló ítélkezési gyakorlatából következik. Budichowsky, J., „Zur Rechtskraft gemeinschaftswidriger Bescheide", *Zeitschrift für Verwaltung*, 2000., 2–15. o., csatlakozva ehhez az állásponthoz megállapítja, hogy a Közösség jogrendje elsőbbséget élvez azon nemzeti rendelkezésekkel szemben, melyek megakadályozzák a hivatalból történő felülvizsgálatot. Antonucci, M., „Il primato del diritto comunitario", *Il Consiglio di Stato*, 2004., 225–233. o., szerint a közigazgatásnak nincs más választása, mint hogy felülvizsgálja azon korábbi határozatait, amelyek a Bíróság értelmezése szerint e joggal ellentétesek. Gentili, F., „Il principio comunitario di cooperazione nella giurisprudenza della Corte di Giustizia CE", *Il Consiglio di Stato*, 2004., 233–238. o., pontosítja, hogy ez az elv a fent említett jogrendszerrel ellentétes összes közigazgatási aktus hivatalból történő megsemmisítését kötelezővé teszi, megfosztva ezzel a közigazgatást azon kiváltságos mérlegelési jogkörétől, amellyel számos jogrendszerben rendelkezik.

hozott ítéletében [90] a Bíróság úgy döntött, hogy a közösségi joggal összeegyeztethetetlen jogerős közigazgatási aktus nem csökkentheti a jogalanyok jogvédelmét. Az Európai Unió harmadik pillérében, ahol a kerethatározatoknak nincs közvetlen hatályuk (EU 34. cikk (2) bekezdésének b) pontja), a Bíróság legutóbb a Pupino-ügyben hozott ítéletében [91] hatalmazta fel a kérdést előterjesztő bíróságot, hogy eltérő eljárási szabályt alkalmazzon a nemzeti jogban nem szabályozott esetben (büntetőeljárás keretében nyilvános bírósági tárgyaláson kívül szerzett tanúvallomás) oly módon, hogy az a büntetőeljárásban a sértett jogállásáról szóló, 2001. március 15-i 2001/220/IB tanácsi kerethatározatban rögzítettnek megfelelő eredményre vezessen [92].

120. Ügyelve arra, hogy ezen az úton haladjon tovább, a Bíróság bizonyította, hogy még a bírósági eljárásokban is, noha kivételesen, de lehetséges a nemzeti jogtól eltérő értelmezés, mivel a fent hivatkozott Simmenthal-ügyben és a Factortame és társai ügyben hozott ítéletekben [93] előírta a bíróságoknak, hogy minden olyan rendelkezés alkalmazásától tekintsenek el, amely a közösségi jog teljes érvényesülésének akadálya lehet. Ebben az értelemben a Peterbroeck-ügyben hozott ítéletben [94] úgy ítélte meg, hogy a közösségi joggal ellentétes az olyan nemzeti eljárási szabály alkalmazása, amely az alapügy körülményei között [95] megtiltja a nemzeti bíróságnak, hogy hivatalból vizsgálja a belső jogi aktus közösségi rendelkezéssel való összeegyeztethetőségét, amennyiben erre a jogalany meghatározott határidőn belül nem hivatkozott. Ezt követően az Océano Grupo Editorial és Salvat Editores ügyben hozott ítéletben [96] úgy döntött, hogy az irányelvnek megfelelő értelmezés megköveteli a nemzeti bíróságtól, hogy azt az értelmezést részesítse előnyben, amely biztosítja a fogyasztóvédelemről szóló, 1993. április 5-i 93/13/EGK tanácsi irányelv [97] alkalmazhatóságát, és amely lehetővé teszi számára, hogy hivatalból megállapítsa hatáskörének hiányát, amelyet egy tisztességtelen feltétel biztosított számára. Ezen ítélkezési gyakorlat mentén a Cofidis-ügyben hozott ítéletében [98] a Bíróság úgy határozott, hogy ezzel az irányelvvel ellentétes az a nemzeti szabályozás, amely az eladó vagy szolgáltató által a fogyasztó ellen indított perben, amely a közöttük létrejött szerződésen alapul, megtiltja a nemzeti bíróságnak, hogy a jogvesztő határidő lejártát követően hivatalból vagy a fogyasztó kérelmére megállapítsa, hogy e szerződésben szereplő feltétel tisztességtelen. A Larsy-ügyben hozott ítéletben [99] úgy ítélte meg, hogy nem szabad alkalmazni a nemzeti normákat (ebben az ügyben a jogerő elve), ha azok akadályozzák a közösségi jog közvetlen hatályából eredő jogok tényleges védelmét.

121. Következésképpen az EK 10. cikkben megállapított jóhiszemű együttműködés követelménye alapján a 97/13 irányelv 11. cikke előírja az e cikkel ellentétes

90 – A C-224/97. sz. ügyben 1999. április 29-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-2517. o.).

91 – A C-105/03. sz. ügyben 2005. június 16-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-5285. o.).

92 – HL L 82., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 4. kötet, 72. o.

93 – A C-213/89. sz. ügyben 1990. június 19-én hozott ítélet (EBHT 1990., I-2433. o.).

94 – A C-312/93. sz. ügyben 1995. december 14-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-4599. o.).

95 – A körülményeket az ítélet 17-21. pontja ismerteti.

96 – A C-240/98-C/244/98. sz. egyesített ügyekben 2000. június 27-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-4941. o.).

97 – A fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló irányelv (HL L 95., 29. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 288. o.).

98 – A C-473/00. sz. ügyben 2002. november 21-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-10875. o.).

99 – A C-118/00. sz. ügyben 2001. június 28-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-5063. o.).

díjmegállapítás ellenőrzését, amely díjak úgy váltak jogerőssé, hogy azokat az előírt határidőn belül nem támadták meg, amennyiben a fenntartásuk azáltal, hogy igazságtalan helyzetet teremtenek, ellentétes e rendelkezés szellemével, valamint a méltányossággal és a közösségi jogrend más elveivel. A nemzeti bíróság köteles a nemzeti jogot oly módon értelmezni, hogy ilyen körülmények fennállása esetén – a harmadik személyek jogainak sérelme nélkül – lehetővé váljon az említett aktusok felülvizsgálata.

VI – Végkövetkeztetések

122. Az előző megállapításokra tekintettel azt javasolom, hogy a Bíróság a Bundesverwaltungsgericht kérdésére az alábbi választ adja:

„1) A távközlési szolgáltatások terén az általános felhatalmazásokra és az egyedi engedélyekre vonatkozó közös szabályozási keretről szóló, 1997. április 10-i 97/13/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 11. cikkének (1) bekezdésével ellentétes az olyan, egyedi engedélyek kibocsátása, kezelése, ellenőrzése és végrehajtása címén kiszabott igazgatási díj, amelynek kiszámításánál a szabályozó hatóság 30 éves időszak alatt előreláthatóan felmerülő általános igazgatási költségeit vették alapul.

2) Figyelemmel az EK 10. cikkben megállapított jóhiszemű együttműködés kötelezettségére, a 97/13 irányelv 11. cikke (1) bekezdése megköveteli, hogy azok az egyedi engedélyekre vonatkozó díjmegállapító határozatok, amelyek sértik e rendelkezést, és azért váltak jogerőssé, mert az előírt határidőn belül nem támadták meg őket, felülvizsgálhatók legyenek, mivel azáltal, hogy akadályozzák az említett rendelkezés céljainak megvalósítását, a méltányossággal és a közösségi jogrend elveivel ellentétes helyzetet rögzítenek. A nemzeti bíróság feladata a nemzeti jogának oly módon történő értelmezése, hogy az a harmadik személyek jogainak sérelme nélkül lehetővé tegye ezt a felülvizsgálatot."