CHRISTINE STIX-HACKL
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2006. március 23. [1]

I – Bevezetés

1. Különösen egy olyan időszakban, amikor az Európai Uniót a nyilvános párbeszéd során néha már közhelyszerűen a polgároktól idegen, eltávolodott és az egyén számára kevés jelentőséggel bíró politikai folyamattal asszociálják, rá kell mutatni azokra az előnyökre és előrelépésekre, amelyeket az Európai Unió integrációs folyamata az egyes uniós polgárok számára sok tekintetben teljesen konkrét módon hozott.

2. Egy ilyen „sikertörténetre" kétségtelenül jó példa a Közösségnek a távközlés területén követett politikája, ahol a nemzeti távközlési piacoknak és szabályozásoknak a nyolcvanas évektől kezdve fokozatosan megvalósított liberalizálása és harmonizálása általában a verseny élénküléséhez és következésképpen a fogyasztók számára érezhetően alacsonyabb árakhoz, illetve telefondíjakhoz, a termékválaszték bővüléséhez, valamint a szolgáltatások javulásához vezetett.

3. A jelen ügyben a cour d'appel de Bruxelles (kilencedik tanács) (Belgium) az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló, 2002. március 7-i 2002/22/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („Egyetemes szolgáltatási irányelv") [2], valamint az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK tanácsi irányelv („Keretirányelv") [3] értelmezésére vonatkozó kérdéseket terjesztett a Bíróság elé.

4. Ezek a kérdések az ún. számhordozhatósággal, azaz az ügyfél arra vonatkozó lehetőségével összefüggésben merülnek fel, hogy – a jelen ügyben mobiltelefon esetén – szolgáltató váltása esetén megtartsa, illetve az új hálózatba átvigye addigi hívószámát. A számhordozhatóság éppen egy (legalábbis egyes tagállamokban) gyakorlatilag telített piacon – mint a mobiltelefonok piaca – döntő jelentőséggel bír a hatékony piaci

1 – Eredeti nyelv: német.

2 – HL L 108., 51. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 367. o.

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

verseny szempontjából, mivel fokozza a felhasználók váltásra való hajlandóságát, illetve fordítva, mivel a számhordozhatóság hiánya vagy az ehhez kapcsolódó költségek visszatarthatják a felhasználót attól, hogy új szolgáltatót válasszon.

5. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések a cour d'appel de Bruxelles előtt folyamatban levő eljárásban merültek fel, amelyben a belga mobilszolgáltató, a Mobistar keresetet nyújtott be az irányelv értelmében vett nemzeti szabályozó hatóság határozata ellen, nevezetesen az Institut belge des services postaux et des télécommunications (a továbbiakban: IBPT) tanácsának 2003. szeptember 16-i határozata ellen, amely meghatározta az átvitt mobiltelefon-számonként fizetendő létesítési költséget a 2004. október 1-jétől 2005. október 2-áig tartó időszak vonatkozásában (a továbbiakban: megtámadott határozat).

6. A kérdést előterjesztő bíróság lényegében egyrészt arra vár választ, megállapíthat-e valamely tagállam, illetve konkrétan valamely nemzeti szabályozó hatóság előzetes szabályozást a számhordozhatósággal összefüggő létesítési költségek vonatkozásában oly módon, hogy a mobilszolgáltatók részére a számhordozhatósággal összefüggő, vonalankénti vagy számonkénti létesítési költségek legmagasabb összegét egy „hatékony mobilszolgáltató elméleti költségei" alapján határozzák meg. Másrészt egy eljárásjogi kérdésről van szó, nevezetesen arról, hogy menynyiben következnek a közösségi jogból azokra az információkra – különösen bizalmas információkra – vonatkozó követelmények, amelyekkel a nemzeti bíróságnak rendelkeznie kell annak érdekében, hogy a megtámadott határozat ellen benyújtott jogorvoslat megalapozottságáról dönteni tudjon.

II – Jogi háttér

A – *A közösségi szabályozás*

1. Korábbi jogi háttér

7. A korábbi jogi háttér vonatkozásában a jelen ügyben a 98/61/EK irányelvvel [4] módosított, az egyetemes szolgáltatásnak és az együttműködési képességnek a nyílt hálózatellátás (ONP) elvei alkalmazása révén történő biztosítását szolgáló távközlési összekapcsolásról szóló, 1997. június 30-i 97/33/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet [5] (a továbbiakban: 97/33 irányelv) kell megemlíteni, amelyet a keretirányelv 2003. július 25-i hatállyal hatályon kívül helyezett.

4 – A számhordozhatóság és a közvetítő-előválasztás tekintetében a 97/33/EK irányelv módosításáról szóló, 1998. szeptember 24-i 98/61/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 268., 37. o.)

5 – HL L 199., 32. o.

8. Az irányelv 1. cikke szerint a 97/33 irányelv szabályozási keretet hozott létre, amely az Európai Közösségben biztosítja a távközlési hálózatok összekapcsolását, különösen a szolgáltatások együttműködési képességét és az egyetemes szolgáltatás nyitott és versenypiaci környezetben való ellátását.

9. Ezen irányelv 2. cikke az „összekapcsolás" fogalmát úgy határozza meg, mint „olyan nyilvános távközlési hálózatok fizikai és logikai összekapcsolása, amelyeket ugyanaz a szervezet vagy valamely különböző szervezet használ azzal a céllal, hogy az egyik szervezet ügyfelei számára lehetővé váljon az ugyanazon szervezet vagy valamely másik szervezet ügyfeleivel való kommunikáció, vagy pedig a másik szervezet által nyújtott szolgáltatásokhoz való hozzáférés".

10. A 97/33 irányelv 7. cikke meghatározza az összekapcsolás díjazásának és a költségelszámolási rendszerek elveit. Ezzel összefüggésben ezen irányelv IV. melléklete tartalmazza az „összekapcsolási díjelemek példáinak listáját". E melléklet többek között úgy rendelkezik, hogy:

„az összekapcsolási díjelemek – az arányosság elvének megfelelően – magukban foglalhatnak egy méltányos részt a járulékos és közös költségekből, illetve az egyenlő hozzáférés biztosításának, a számhordozhatóságnak és az alapvető követelményeknek (a hálózat sértetlenségének, sürgős helyzetekben a hálózat biztonságának, a szolgáltatások együttműködő képességének és az adatok védelmének fenntartása) a költségeit".

11. A 97/33 irányelv 12. cikkének (5) bekezdése ekként rendelkezik:

„A nemzeti szabályozó hatóságok támogatják a szolgáltató számhordozási szolgáltatásának mielőbbi bevezetését, amely az igénylő előfizető számára lehetővé teszi, hogy megtartsa a telefonszámát nyilvános, helyhez kötött telefonhálózaton és az integrált szolgáltatások digitális hálózatán (ISDN), függetlenül a szolgáltatásokat nyújtó szervezettől, földrajzi számok esetén valamely meghatározott helyen, a földrajzi számtól eltérő számok esetén pedig bárhol, és ügyelnek arra, hogy ez a szolgáltatás legkésőbb 2000. január 1-jén elérhető legyen, vagy azokban az országokban, amelyek további átmeneti időszakban részesülnek, ezen időpontot követő lehető legrövidebb idő alatt, de legkésőbb két évvel a távbeszélő-szolgáltatás teljes liberalizációjára meghatározott legvégső időpontot követően.

A fogyasztó által fizetendő díjak ésszerű mértékének biztosítása érdekében a nemzeti szabályozó hatóságok ügyelnek arra, hogy az e szolgáltatásokhoz kapcsolódó összekapcsolási díj ésszerű legyen."

2. A távközlés új jogi keretei

12. 2002. március 7-én az Európai Parlament és a Tanács négy irányelv formájában elfogadta az átviteli szolgáltatások minden hálózatára vonatkozó új jogi keretet, azaz a keretirányelven és az egyetemes szolgáltatási irányelven kívül az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/19/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet („Hozzáférési irányelv") [6], valamint az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló, 2002. március 7-i 2002/20/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet („Engedélyezési irányelv") [7].

a) Az egyetemes szolgáltatási irányelv

13. Az 1. cikkében foglaltak szerint az egyetemes szolgáltatási irányelv az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások végfelhasználók számára történő szolgáltatásával foglalkozik. Célja, hogy a hatékony verseny és választás révén a Közösség egészében biztosítsa a jó minőségű, nyilvánosan elérhető szolgáltatások rendelkezésre állását, és szabályozza azokat az eseteket, amikor a végfelhasználók igényeit a piac nem elégíti ki megfelelően.

14. Az irányelv 30. cikke a számhordozhatósággal kapcsolatban ekként rendelkezik:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy a nyilvánosan elérhető telefonszolgáltatások, köztük a mobilszolgáltatások minden előfizetője, aki ezt kéri, hívószámát (hívószámait) a szolgáltatást nyújtó vállalkozástól függetlenül megtarthassa:

a) földrajzi számok esetén egy konkrét helyen; és

b) nem földrajzi számok esetén bárhol.

Ez a bekezdés nem alkalmazható a helyhez kötött szolgáltatást nyújtó hálózatok és a mobilhálózatok közötti számhordozhatóságra.

(2) A nemzeti szabályozó hatóságok biztosítják, hogy a számhordozhatóság biztosítá-

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

7 – HL L 108., 21. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 337. o.

sához szükséges összekapcsolás tekintetében az árképzés költségalapú legyen, és hogy az előfizetők által fizetendő, esetlegesen felszámított közvetlen díjak ne hassanak visszatartólag az ilyen lehetőségek igénybevételére.

(3) A nemzeti szabályozó hatóságok nem állapíthatnak meg a számhordozásra vonatkozó kiskereskedelmi díjszabást versenytorzító módon, így például egyedi vagy közös kiskereskedelmi díjszabások rögzítése révén."

b) A keretirányelv

15. A keretirányelv 4. cikke a nemzeti szabályozó hatóság határozatai elleni jogorvoslat tekintetében a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok gondoskodnak arról, hogy nemzeti szinten olyan hatékony mechanizmusok létezzenek, amelyek keretében a nemzeti szabályozó hatóság határozata által érintett minden felhasználó, illetve elektronikus hírközlő hálózatokat szolgáltató vagy elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó vállalkozás a határozat ellen a felektől független jogorvoslati szervnél jogorvoslattal élhet. E szervnek, amely lehet bíróság, rendelkeznie kell a feladatai elvégzését lehetővé tevő megfelelő szakértelemmel. A tagállamok gondoskodnak az ügyek érdemi elbírálásáról, és arról, hogy hatékony jogorvoslati mechanizmus álljon rendelkezésre. Az ilyen jogorvoslat elbírálásáig a nemzeti szabályozó hatóság határozata hatályban marad, kivéve ha a jogorvoslati szerv másként határoz.

(2) Amennyiben az (1) bekezdésben említett jogorvoslati szerv nem igazságszolgáltató jellegű szerv, határozatait mindig írásbeli indokolással kell ellátnia. Továbbá ilyen esetben határozatát a Szerződés 234. cikke szerinti bíróság felülvizsgálhatja."

B – *A nemzeti szabályozás*

16. Belgiumban a mobiltelefonszámok hordozhatóságára vonatkozó pontos szabályozást a végfelhasználók számainak hordozhatóságáról és a nyilvános mobiltávközlési szolgáltatásokról szóló, 2002. szeptember 23-i királyi rendelet (a továbbiakban: királyi rendelet) tartalmazza.

17. A királyi rendelet egyebek mellett rendelkezéseket tartalmaz a hálózatok működtetőinél a mobiltelefonszámok hordozásával kapcsolatosan felmerülő költségek viselésére vonatkozóan, amelynek kapcsán a költségek négy típusát különböztetik meg: a hordozha-

tóság végrehajtásához kötődő költséget, a vonalankénti és számonkénti létesítési költség (a továbbiakban: létesítési költségek), a központi referencia-adatbankhoz kapcsolódó költségek, valamint a hordozhatósághoz kapcsolódó forgalom költségei (a továbbiakban: a forgalom költségei).

18. A királyi rendelet 18. cikke a következőképpen határozza meg a létesítési költségeket:

„[...] az ügyfeleknek a számhordozhatóság nélküli, valamely másik szolgáltatóhoz vagy mobiltelefon-szolgáltatóhoz történő áthelyezésével az átvitelhez kapcsolódó költségeken vagy a szolgáltatás megszüntetéséhez kapcsolódó költségeken felüli, nem visszatéríthető, egy vagy több mobilszám átruházásával felmerülő többletköltség."

19. A királyi rendelet 19. cikkének megfelelően, a „vonalankénti vagy számonkénti létesítési költségeket [...] az intézet a hatékony mobilszolgáltató elméleti költségei alapján határozza meg. Az intézet által a vonalankénti vagy számonkénti létesítési költségként meghatározott összegek [...] a költségekalapúak".

20. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból következik, hogy a létesítési költségek csak azokra a költségekre terjednek ki, amelyek azon mobilszolgáltatónál merültek fel, amelyektől mobiltelefonszámot vittek át (a továbbiakban: átadó szolgáltató). Az átadó szolgáltató a létesítési költségeknek az IBPT által meghatározott összegéről azon mobilszolgáltató felé bocsáthat ki számlát, amelynek átadja a mobiltelefonszámot (a továbbiakban: átvevő szolgáltató); az IBPT által megállapított, a költségeket fedező összeg maximális összeg, a mobilszolgáltatók azonban megállapodhatnak annál alacsonyabb összegben. Mindazonáltal az átadó szolgáltató főszabály szerint az IBPT által meghatározott összeget igényelheti akkor is, ha a tényleges létesítési költségek ennél alacsonyabbak.

21. A királyi rendelet 11. cikke szerint az átadó szolgáltató azonban nem követelhet kártalanítást attól a végfelhasználótól, aki átviszi a telefonszámát; egyebekben a mobilszolgáltató, amelyhez a mobiltelefonszámot áthelyezik (a továbbiakban: átvevő szolgáltató), nem kérhet a végfelhasználótól 15 eurónál nagyobb kártalanítást a számának átvitele miatt.

22. Végül a királyi rendelet 18. cikke szerint a forgalmi költségek „az átvitt számok felé irányuló hívások miatt a hálózaton keletkezett kiegészítő költségek, összehasonlítva az át nem vitt számok felé irányuló hívásokkal." Ezeket a forgalmi költségeket azon hálózat működtetőjének kell arányosan mégtérítenie az átadó szolgáltató számára,, amelyen a hívás keletkezett, és amely a végfelhasználó számára kiállítja a számlát.

III – A tényállás, az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

23. A Belgacom Mobile, a Mobistar és a Base társaságok Belgiumban mobiltávközlési szolgáltatásokat nyújtanak. A Belgacom Mobile, amely a Belgacom leányvállalata, Proximus néven mobiltávközlési hálózatot üzemeltet. 1994 óta működik a mobiltávközlési piacon, és ott hozzávetőlegesen két évtizeden át törvényi monopóliummal rendelkezett. Piaci részesedése nem vitatott módon 50% fölött áll (a bevételek alapján 59%), és az üzleti előfizetők részére nyújtott mobiltávközlési szolgáltatások piaci szegmensében meghaladja a 70%-ot.

24. A Mobistar 1996 óta működik az érintett piacon, és a második legnagyobb mobiltávközlési szolgáltató.

25. A Base csak 1998-ban lépett be a piacra, és 14% körülire becsüli piaci részesedését, ami körülbelül 1 105 000 végfelhasználónak felel meg.

26. Az IBPT a 2003. szeptember 13-i vitatott határozatával a királyi rendelet 19. cikkének megfelelően a 2002. október 1-jétől 2005. október 1-jéig tartó időszak vonatkozásában a létesítési költségeket sikeresen átvitt mobiltelefonszámonként a királyi rendeletben rögzített, „hatékony mobilszolgáltató elméleti költségei" koncepciónak megfelelően, a Base, a Mobistar és a Belgacom belga mobilszolgáltatókkal folytatott egyeztetések alapján egyszerű bevezetés esetében 3,86 euró összegben, komplex bevezetés esetében 23,41 euró összegben határozta meg.

27. Az IBPT vitatott határozata ellen a Mobistar keresetet nyújtott be a kérdést előterjesztő bíróság elé, amelyben az IBPT, a Belgacom és a Base is részt vesz, és amelyben a Mobistar arra hivatkozik, hogy a vitatott határozatban túl magas összegben állapították meg a létesítési költségeket, és ezek nem felelnek meg a királyi rendelet 19. cikkében foglalt, hatékony mobilszolgáltató elméleti költségeinek. A Base lényegében osztja a Mobistar álláspontját, elsősorban azonban magát a számítási módszert kifogásolja, amelynek alapján a létesítési költségek a hatékony mobilszolgáltató elméleti költségei alapján kerülnek megállapításra. Megítélése szerint a létesítési költségeket az adott mobilszolgáltató tényleges költségei alapján kellene megállapítani. Ezért a királyi rendelet is jogsértő, mivel ezzel az univerzális szolgáltatási irányelv 30. cikkének (2) bekezdésébe ütközik.

28. A Belgacom ezzel szemben a létesítési költségek fedezésére megállapított összeget túlzottan alacsonynak tartja, és szintén a megtámadott határozat megsemmisítését kérte. A Belgacom azonban az IBPT-hez hasonlóan azon a véleményen van, hogy az univerzális szolgáltatási irányelv 30. cikkének (2) bekezdése nem a létesítési költségekre, csupán a szám átviteléhez kapcsolódó forgalom költségeire vonatkozik, és így nem alkalmazható a létesítési költségekre.

29. A kérdést előterjesztő bíróság először is megállapítja, hogy a megtámadott határozatnak nincs jogalapja. Először abból indul ki, hogy a távközlés új jogi kereteiből nem következik, hogy a tagállamok jogosultak lennének az összes szolgáltató tárgyalási szabadságának korlátozására az árak költségalapú meghatározására vonatkozó kötelezettség rögzítésével vagy olyan intézkedések meghozatalával, amelyek alapján az egyik szolgáltató által valamely másik szolgáltató részére nyújtott szolgáltatásra vonatkozóan közös árat határoznak meg. Megalapozottnak tartja a Base azon érvelését, amely szerint az univerzális szolgáltatási irányelv 30. cikkének (2) bekezdése nemcsak a hívások átirányításának áraira, hanem valamennyi olyan költségre vonatkozik, amelyek a számhordozhatóság következtében keletkeznek. A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint ebből a rendelkezésből azonban nem következik, hogy a közösségi jogalkotó szándéka arra irányult volna, hogy a nemzeti hatóságokra a létesítési költségek szolgáltatók helyetti, általános és elvont intézkedés útján történő meghatározásának feladatát rója. A királyi rendelet ezért a számítási módszertől függetlenül sérti az egyetemes szolgáltatási irányelvet.

30. Abban az esetben, ha a megtámadott határozat jogalapja nem ütközik a közösségi jogba, a kérdést előterjesztő bíróságnak többek között meg kell vizsgálnia, hogy az IBPT nem követett-e el mérlegelési hibát a legmagasabb árak megállapítása, illetve a költségmodell kidolgozása során. A kérdést előterjesztő bíróság azonban rámutat arra, hogy nem rendelkezik az összes olyan információval, amelyet a szolgáltatók az IBPT rendelkezésére bocsátottak, és hogy az IBPT e tekintetben a titoktartási kötelezettségére hivatkozik.

31. A fentiek alapján a cour d'appel Brüsszel az előtte folyamatban levő eljárásban 2004. október 14-i, a Bíróság Hivatalához 2004. október 19-én érkezett határozatával előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette az Európai Közösségek Bírósága elé:

1) A 2002/22/EK irányelv [egyetemes szolgáltatási] irányelv 30. cikkében előírt számhordozhatósági szolgáltatásra vonatkozóan

a) Az [egyetemes szolgáltatási irányelv] 30. cikkének (2) bekezdése, amely elrendeli azt, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok biztosítsák, hogy a számhordozhatóság biztosításához szükséges összekapcsolás tekintetében az árképzés költségalapú legyen, csak a hordozott szám felé irányuló forgalom költségeire vonatkozik, vagy üzemeltetőknél a számhordozásra vonatkozó kérelmek teljesítésével felmerült költségek árképzésére is?

b) Ha az irányelv 30. cikkének (2) bekezdése csak a hordozott szám felé irányuló forgalomhoz kapcsolódó összekapcsolási költségekre vonatkozik, úgy kell-e értelmezni, hogy:

i) az meghagyja az üzemeltetők számára a lehetőséget, hogy a

szolgáltatás kereskedelmi feltételeiről szabadon tárgyaljanak, és megtiltja a tagállamoknak, hogy előzetesen előírják a kereskedelmi feltételeket azon vállalkozások számára, amelyeket a számhordozási szolgáltatás ellátásának kötelezettsége terhel, a hordozási kérelmek teljesítéséhez kapcsolódó szolgáltatásokat illetően?

ii) az nem tiltja meg a tagállamoknak, hogy az említett szolgáltatások kereskedelmi feltételeit előzetesen meghatározzák azon üzemeltetők számára, akiket az adott piacon jelentős erővel rendelkezőként határoztak meg?

iii) a nemzeti szabályozó hatóságot arra felhatalmazó nemzeti intézkedés, hogy valamennyi üzemeltető számára és meghatározott időszakra előzetesen előírja azon díj felső határát, amelyet az átadó üzemeltető igényelhet az átvevő üzemeltetőtől?

iv) azon nemzeti intézkedés, amely engedélyezi az átadó üzemeltető számára a jogot, hogy a nemzeti szabályozó hatóság által meghatározott árképzést alkalmazza, felmentve őt annak bizonyítására irányuló kötelezettsége alól, hogy az alkalmazott árképzés a saját költségein alapul?

c) Ha az irányelv 30. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az kötelezővé teszi valamennyi üzemeltető számára, a számhordozhatóság költségeit illetően, a költségalapú megközelítést, úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes:

i) a költségek számítására meghatározott számítási módot előíró nemzeti szabályozó intézkedés?

ii) a költségek üzemeltetők közötti megosztását előzetesen meghatározó nemzeti intézkedés?

2) A 2002/21/EK irányelv [keretirányelv] 4. cikkében előírt jogorvoslati jogra vonatkozóan:

A [keretirányelv] 4. cikkének (1) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy a jogorvoslatok elbírálására kijelölt szervnek az ügyek érdemi elbírálása céljából rendelkeznie kell valamennyi szükséges információval, beleértve a bizalmas információkat is, amelyek alapján a nemzeti szabályozó hatóság a jogorvoslat tárgyát képező határozatot elfogadta?

IV – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések megválaszolása

A – *Az egyetemes szolgáltatási irányelv 30. cikkének értelmezéséről (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első, második és harmadik kérdés)*

1. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések tárgya és az eljárásban részt vevő felek lényegi érvei

32. Először vizsgáljuk meg közelebbről a jelen eljárás tárgyát, amellyel összefüggésben az első három – további alkérdésekből álló – kérdéssel az előterjesztő bíróság az egyetemes szolgáltatási irányelv 30. cikkének értelmezését kéri.

33. Ez a három előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés, mint az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból megállapítható, a megtámadott határozat jogalapjának jogszerűségére, azaz közvetlenül a királyi rendeletre vonatkozik, míg a negyedik kérdést arra az esetre tette fel a kérdést előterjesztő bíróság, ha a megtámadott határozat jogalapját a Bíróság döntésének fényében jogszerűnek kell tekinteni, és ezért meg kell vizsgálni, hogy az IBPT vitatott határozatában nem követett-e el mérlegelési hibát az elméleti költségmodell kidolgozása, illetve az összegek megállapítása tekintetében.

34. Az első kérdés lényegében arra irányul, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 30. cikkének (2) bekezdése a számhordozhatósággal összefüggő létesítési költségekre is kiterjed, vagy csak a forgalmi költségekre.

35. A második kérdést az előterjesztő bíróság arra az esetre tette fel, ha az első kérdésre nemleges válasz adandó, és lényegében arra irányul, hogy a számhordozhatósággal összefüggő létesítési költségekre vonatkozó előzetes szabályozás ennek ellenére az egyetemes szolgáltatási irányelv 30. cikkének (2) bekezdésébe ütközik-e, illetve az ilyen szabályozást csak a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókra tekintettel engedi meg.

36. A harmadik kérdést az előterjesztő bíróság nyilvánvalóan arra az esetre tette fel, ha az első kérdésre igenlő válasz adandó, és az egyetemes szolgáltatási irányelv 30. cikkének (2) bekezdése valamennyi, a szolgáltatónál felmerülő létesítési költségre vonatkozik. E kérdés egyes alpontjaiban a kérdést előterjesztő bíróság a megtámadott határozat, illetve jogalapja különböző jellemzőire és a határozatban alkalmazott számítási módszerre hivatkozik, és arra vonatkozóan kíván tájékoztatást kapni, hogy ezen jellemzők, illetve módszer összeegyeztethető-e az egyetemes szolgáltatási irányelv 30. cikkének (2) bekezdésével.

37. A kérdést előterjesztő bíróság tehát az első három előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéssel, amelyeket a továbbiakban együtt fogok vizsgálni, lényegében azt szeretné megtudni, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 30. cikkébe ütközik-e az olyan nemzeti szabályozás (a továbbiakban úgyszintén: vitatott szabályozás), amely úgy rendelkezik, hogy a számhordozhatósággal összefüggő létesítési költségek fedezésére szolgáló (legmagasabb) összegeket előzetesen, valamennyi mobilszolgáltatóra kiterjedően, az érintett piacon a hatékony szolgáltató elméleti modellje alapján kell meghatározni. [8]

38. Erre a kérdésre vonatkozóan a jelen eljárásban a Mobistar, a Belgacom, a Base, az IBPT, a Bizottság, valamint az Egyesült Királyság, Litvánia, Olaszország és Ciprus kormánya is állást foglalt, amely állásfoglalások vezérfonalai az alábbiak szerint foglalhatók össze.

39. A Mobistar azt az álláspontot képviseli, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 30. cikkének (2) bekezdése csak a forgalmi költségekre vonatkozik, a számhordozhatósággal összefüggő létesítési költségekre nem, az egyetemes szolgáltatási irányelv 30. cikkét összességében azonban nem sérti a vitatott szabályozáshoz hasonló nemzeti szabályozás.

40. A Belgacom lényegében osztja ezt az álláspontot, és rámutat többek között arra, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelvnek nem célja a számhordozhatóság tekintetében a szabályozások teljes mértékű harmonizálása, és hogy erre vonatkozóan csupán minimumkövetelményeket állapít meg a tagállamok számára.

41. Az IBPT, a Bizottság, valamint a litván és a ciprusi kormány is azt az álláspontot képviseli, hogy a 30. cikk (2) bekezdése csak a forgalmi költségekre terjed ki, mégpedig következetesen azon érv alapján, hogy a számhordozásra vonatkozó kérelmek elintézése, és így a létesítési költségek nem tartoznak az „összekapcsolás" fogalma alá. A ciprusi kormány kivételével ezek az eljárásban részt vevő felek – különböző hangsúlyokkal – végeredményben egyetértenek abban, hogy a tagállamok elfogadhatnak a vitatott szabályozáshoz hasonló szabályozást a számhordozhatóságra vonatkozóan. Ezzel ellentétben a ciprusi kormány, a keretirányelv 10. cikkének (1) bekezdésére történő hivatkozással arra a következtetésre jut, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 30. cikkének (2) bekezdése tiltja, hogy a tagállamok a szolgáltatók részére a számhordozhatósági szolgáltatás jellegére tekintettel előzetesen kereskedelmi üzleti feltételeket tegyenek kötelezővé. A tagállamok pusztán arra jogosultak, hogy erre vonatkozóan utólagosan intézkedéseket fogadjanak el.

42. A Base, az olasz kormány és az Egyesült Királyság Kormánya ezzel szemben előadják, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 30. cikkének (2) bekezdése mind a forgalmi költségekre, mind a számhordozhatósággal összefüggő létesítési költségekre kiterjed. A két fent megjelölt kormány álláspontja szerint ez a rendelkezés felhatalmazza a tagálla-

8 – Ennek során a kérdést előterjesztő bíróság abból indul ki, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 30. cikkének (2) bekezdése alkalmazható a létesítési költségekre, és a királyi rendelet már az alapul vett számítási módszertől függetlenül is azáltal sérti ezt a rendelkezést, hogy a nemzeti hatóságokat a létesítési költségek általános jellegű előzetes meghatározásával bízza meg. A királyi rendelet azonban annyiban is sérti az egyetemes szolgáltatási irányelvet, amennyiben a nemzeti szabályozó hatóság számára meghatározott módszert ír elő a költségek kiszámítására. Az előterjesztő bíróság ezért abból indul ki, hogy a vitatott határozatnak nincs jogalapja.

mokat a vitatott szabályozáshoz hasonló előzetes szabályozások elfogadására valamennyi szolgáltatóra kiterjedően. A Base azonban úgy érvel, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 30. cikkének (2) bekezdése szerint a létesítési költségeket az átadó szolgáltató tényleges költségeinek alapján, és nem az érintett piacon hatékony szolgáltató elméleti modellje alapján kellene meghatározni.

2. Értékelés

43. Bevezetésképpen meg kell jegyezni, hogy a Bíróságot – a nemzeti szabályozó hatóságok valamely határozatának jogszerűségére vonatkozó eljárás keretében – az első három előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéssel annak megállapítására kérik, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 30. cikkének (2) bekezdése tiltja-e a tagállam számára olyan szabályozás elfogadását, amelynek alapján a nemzeti szabályozó hatóság valamely elméleti költségmodell segítségével előzetes jelleggel és valamennyi szolgáltatóra kiterjedően megállapítja a maximális árat, amelyet az átadó szolgáltató a számhordozhatósággal összefüggő vonalankénti vagy számonkénti létesítési költségeinek fedezésére az átvevő szolgáltatótól követelhet.

44. Ezt a kérdést – az eljárás legtöbb résztvevőjéhez hasonlóan – lényegében két lépésben fogom megvizsgálni. Először meg kell vizsgálni, hogy a létesítési költségek azon árak részét képezik-e, amelyek költségalapú képzését a nemzeti szabályozó hatóságok az egyetemes szolgáltatási irányelv 30. cikkének (2) bekezdése alapján biztosítani kötelesek. Másodszor, meg kell vizsgálni, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok megtehetik-e ezt a legmagasabb árak valamennyi szolgáltatóra kiterjedő előzetes megállapítása útján, valamely elméleti költségmodell segítségével.

45. Először is rögzíteni kell, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelvben nincs pontosabban meghatározva, mi értendő az irányelv 30. cikkének (2) bekezdése értelmében „a számhordozhatóság biztosításához szükséges összekapcsolás tekintetében az árképzés" alatt.

46. Az eljárásban részt vevő felek közül többen is előadták, hogy ez a rendelkezés tényállásszerűen csak a hordozott szám felé irányuló forgalmi költségekre terjed ki, és ezt mindenekelőtt azzal indokolták, hogy a számhordozhatóság végrehajtása, amely egy igazgatási és egy informatikai folyamatból áll – a hordozott szám felé irányuló telefonforgalomtól eltérően –, nem foglal magában vagy feltételez a „nyilvános hírközlő hálózatok fizikai és logikai összekapcsolása" értelmében vett összekapcsolást, amint az a 97/33 irányelvben és a hozzáférési irányelvben meghatározásra került.

47. Attól eltekintve, hogy a hozzáférési irányelv 2. cikkének b) pontjában vagy a 97/33 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének a) pontjában meghatározott összekapcsolás fogalmának az egyetemes szolgáltatási irányelv összefüggéseiben nem feltétlenül kell

ugyanazt jelentenie, nem tartom meggyőzőnek ezen szűk, az összekapcsolás fogalmára és a számhordozás technikai megvalósítására vonatkozó értelmezést.

48. Lehetséges, hogy – mint azt a Belgacom előadta – a számhordozhatóság technikai szempontból alapvetően az átadó és az átvevő szolgáltató hálózatainak „fizikai és logikai összekapcsolása" nélkül is elképzelhető, míg azonban a hordozott szám felé irányuló telefonforgalomhoz már mindenképpen szükséges az ilyen összekapcsolás. Ez a különbségtétel azonban bizonyos mértékig mesterkéltnek tűnik, és annyiban viszonylagos is, amennyiben a számhordozhatóságnak végeredményben csak olyan távközlési környezetben van értelme, amelyben az egyes hálózatok, amelyek között a számhordozhatóság lehetséges, össze is vannak kapcsolva, hogy az egyes hálózatok határain túlterjedő kommunikáció lehetséges legyen. Ezenkívül a számhordozhatóság végrehajtása, azaz az adminisztratív ügyintézés és a számhordozhatóság átadó szolgáltató általi technikai végrehajtása előfeltétele annak, hogy az átvevő szolgáltató hálózatában egyáltalán kapcsolatot lehessen létrehozni az átadott számhoz. Ennyiben tehát véleményem szerint semmi nem szól az ellen, hogy a számhordozhatóság végrehajtását, valamint az átvevő szolgáltató hálózatába a hordozott szám felé irányuló telefonforgalmat, illetve a hívások átirányítását a „számhordozhatóság biztosításához szükséges összekapcsolás" fogalma alá szubszumáljuk.

49. Az ilyen értelmezés ellen azonban a következőkben azt hozták fel, hogy a 97/33 irányelv IV. melléklete úgy rendelkezik, hogy az összekapcsolási díjelemek magukban foglalhatnak többek között egy méltányos részt azokból a költségekből is, amelyek a számhordozhatóság biztosításával összefüggésben merülnek fel. Ez azt mutatja, hogy a számhordozhatóság megvalósítása nem jelent összekapcsolási szolgáltatást, mivel különben fölösleges lenne ily módon külön említeni.

50. Álláspontom szerint a számhordozhatóság biztosításával járó költségeknek a 97/33 irányelv IV. mellékletében való fent nevezett említése, épp ellenkezőleg, erősíti a számhordozhatóság biztosítása és az összekapcsolás közötti általános összefüggést, mivel a számhordozhatóság biztosításával összefüggésben felmerülő költségeket példaként sorolja fel az „összekapcsolási díjelemek" listáján. A fentieken kívül ugyanezen irányelv VII. melléklete 1. részének a) pontja szerint a számhordozhatóságra vonatkozó követelmények az „összekapcsolás tárgyában kötött megállapodások tárgyalási keretei" körébe tartozó területnek minősülnek, amelynek vonatkozásában a nemzeti szabályozó hatóság előzetesen feltételeket határozhat meg.

51. Mindenekelőtt azonban az egyetemes szolgáltatási irányelv 30. cikke (2) bekezdésének összefüggéseiben, illetve célja és rendeltetése fényében történő értelmezése szól amellett, hogy ez a rendelkezés a forgalmi költségek mellett a létesítési költségekre is kiterjed.

52. A távközlés közösségi szabályozási keretének ugyanis, amelyhez az egyetemes szolgáltatási irányelv is tartozik, többek között az a cél képezi alapját, hogy e területen hatékony versenyt biztosítsanak [9]. Az egyetemes szolgáltatási irányelv (40) preambulumbekezdésében a számhordozhatóságot konkrétan „a távközlési versenykörnyezetben a fogyasztó általi választás és a hatékony verseny egyik kulcsfontosságú előmozdítójának" nevezik.

53. Mint arra ebben a bekezdésben már utaltam, a számhordozhatóság szorosan véve két szempontból bír jelentőséggel, amelyek egyazon érem két oldalát jelentik: egyrészt a mobilszolgáltatók közötti hatékony verseny szempontjából, amelyet a számhordozhatóság annyiban ösztönöz, amennyiben megkönnyíti a felhasználók számára – mégpedig a számváltás hátrányának megszüntetésével – a szolgáltatók közötti váltást, és így kiküszöböli a szolgáltatók között a mobiltelefon-felhasználókért folyó verseny egyik akadályát. Másrészt maguknak a fogyasztóknak a különböző szolgáltatók közötti lehetőleg akadálytalan, az addigi szám megtartása melletti váltáshoz, és így a nagyobb választási lehetőséghez fűződő érdekei szempontjából. Ez utóbbi, „fogyasztóorientált" szempontot az egyetemes szolgáltatási irányelv azzal is hangsúlyozza, hogy a számhordozhatóságot a IV., a „Végfelhasználói érdekek és jogok" című fejezetben szabályozza.

9 – Lásd többek között a keretirányelv 8. cikkét.

54. A számhordozhatóság végrehajtásával összefüggő, túlzottan magas létesítési költségek nyilvánvalóan megterhelést jelentek az olyan szolgáltatónak, amely új ügyfeleket kíván szerezni, és így megnehezíthetik az új szolgáltató piacra lépését. Ha az átvevő szolgáltató a létesítési költségeket továbbhárítja a végfelhasználóra – amit, még ha nem is közvetlenül, de közvetett módon, általános díjszabásán keresztül meg kell tennie – úgy a számhordozhatóság e költségei visszatarthatják a fogyasztót attól, hogy éljen a számhordozhatóság lehetőségével, és az új hálózatba váltson.

55. Így a számhordozhatóság lehetősége a szolgáltatóválasztás során nem tudja „semlegesíteni" a „hívószámtényezőt" mint kiválasztási szempontot az olyan megfelelő versenytényezőkkel szemben, mint a minőség és az ár, a hívószám a számhordozhatóság költségei miatt sokkal inkább akadálya marad a mobiltelefon-felhasználók váltási készségének, és a mobilszolgáltatók közötti hatékony versenynek. Az egyetemes szolgáltatási irányelv azon célja, hogy az előfizetőket ne érjék visszatartó hatások a számhordozási szolgáltatások igénybevételét illetően, az egyetemes szolgáltatási irányelv 30. cikkének (2) bekezdésében található mondat második feléből, az esetlegesen felszámított közvetlen díjak vonatkozásában is kiderül.

56. Ebben az összefüggésben továbbá figyelembe kell venni azt is, hogy a piacon már letelepedett, illetve a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóknak – amelyek esetében gyakran azon vállalkozásokról van szó, amelyek a liberalizálás előtt kizárólagos

jogokkal rendelkeztek –, amelyek már szélesebb ügyfélkörrel rendelkeznek, inkább érdekében áll végfelhasználóik megtartása, és nincsenek olyan mértékben ráutalva a „szolgáltatót váltó ügyfelekre", mint valamely feltörekvő szolgáltató. Ezeknek a már letelepedett szolgáltatóknak – amelyek minél több végfelhasználóval rendelkeznek, annál inkább jönnek szóba átadó szolgáltatóként – így természetes érdekük fűződik a létesítési költségek lehetőleg magas szinten történő meghatározásához. Túlzottan magas létesítési költségek felszámításával az átadó szolgáltatók vissza tudják tartani ügyfeleiket a váltástól, illetve váltás esetére bizonyos mértékű ellentételezést biztosíthatnak maguknak az ügyfél elvesztéséért.

57. A fentiek fényében az olyan értelmezés, amelynek alapján az egyetemes szolgáltatási irányelv 30. cikkének (2) bekezdésében rögzített költségalapúság elve nem terjed ki a létesítési költségekre, ellentétes az egyetemes szolgáltatási irányelv céljával és rendeltetésével, és jelentősen korlátozná ezek hatékony érvényesülését a számhordozhatóság biztosítása tekintetében.

58. Nem világos, hogy – mint azt az eljárásban résztvevők nagy része előadta – miért vonatkozna az egyetemes szolgáltatási irányelv 30. cikkének (2) bekezdése a forgalmi költségekre inkább, mint a létesítési költségekre, hiszen a számhordozhatóság lehetőségét igénybe vevő végfelhasználónak éppen a létesítési költségeket kell közvetlenül (Belgiumban az átvevő szolgáltató a végfelhasználótól legfeljebb 15 euróig terjedő összeget követelhet a szám átviteléért) vagy legalábbis közvetett módon viselnie. Ezzel szemben a forgalmi költségeket az átadó szolgáltató annak a szolgáltatónak számlázza ki, amelynek hálózatából a hordozott szám felé irányuló hívást kezdeményezték, azaz végső soron a mindenkori hívó félnek.

59. Így tehát, míg a forgalmi költségek esetében olyan költségekről van szó, amelyeket nem a számhordozhatóság lehetőségét igénybe vevő végfelhasználónak kell viselnie, a létesítési költségek azonban olyan költségek, amelyeket az átvevő szolgáltató közvetlenül vagy közvetett módon továbbhárít erre a felhasználóra.

60. Életszerű megközelítésben azonban megítélésem szerint azok a költségek, amelyeket a felhasználónak saját magának kell viselnie, a szolgáltatóváltásról történő döntés szempontjából inkább meghatározóak, mint az őt hívó fél esetleges többletköltségei.

61. Így nézve a létesítési költségek tulajdonképpen még nagyobb szerepet is játszanak a felhasználók számhordozási szolgáltatás igénybevételére vonatkozó lehetősége, illetve a felhasználók „visszatartása" szempontjából, mint a forgalmi költségek. Különösen érvényes ez az olyan „direct routing" rendszer esetében, mint amilyen Belgiumban is működik, amelyben a belga hálózatokból kiinduló hívásokat közvetlenül a hordozott számra irányítják oly módon, hogy – mint az az iratokból megállapítható – forgalmi költsé-

gek csak a hordozott szám felé irányuló, külföldről kezdeményezett hívások esetében merülnek fel.

62. Ebből a szempontból is következetesnek tűnik, hogy a nemzeti szabályozó hatóság azon kötelezettsége, hogy a 30. cikk (2) bekezdésével összhangban biztosítsa a számhordozhatóság biztosításához szükséges összekapcsolás tekintetében az árképzés költségalapúságát, a forgalmi költségek mellett a létesítési költségekre is vonatkozik.

63. Következésképpen ezért meg kell vizsgálni, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok biztosíthatják-e a létesítési költségek költségalapú jellegét a legmagasabb árak valamenynyi szolgáltatóra kiterjedő előzetes megállapítása útján, valamely elméleti költségmodell segítségével. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztő határozat és az eljárásban résztvevők érvei szerint itt alapjában véve két szempontról van szó. Egyrészt az egyetemes szolgáltatási irányelv 30. cikkének (2) bekezdése értelmében vett költségalapúság alapelvének személyi hatályáról a számhordozhatóság tekintetében, valamint arról a kérdésről, tilos-e a tagállamok számára a nemzeti szabályozó hatóságoknak arra vonatkozó jogot biztosítani, hogy a számhordozhatósággal összefüggésben valamennyi szolgáltatóra vagy csak a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókra kiterjedően előzetes feltételeket vagy kötelezettségeket állapítsanak meg. Másrészt magának a szabályozási módszernek – azaz az érintett piacon hatékony szolgáltató elméleti modellje alapján a legmagasabb ár meghatározásának – a közösségi joggal való összeegyeztethetőségéről van szó.

64. Mint az a fenti fejtegetéseimből megállapítható, az egyetemes szolgáltatási irányelv a számhordozhatóságot a fogyasztó, illetve végfelhasználó jogaként határozza meg oly módon, hogy ez utóbbi, mint az az irányelv (40) preambulumbekezdésében kifejezetten rögzítésre került, függetlenül a szolgáltatást nyújtó vállalkozástól – tehát függetlenül attól, hogy mely átadó vagy átvevő szolgáltatóról van szó – igénybe vehesse ezt a szolgáltatást. Ennek megfelelően a 30. cikk három bekezdése semmilyen megkülönböztetést nem tesz a jelentős piaci erővel rendelkező és nem rendelkező vállalkozások között.

65. Erre tekintettel meg kell állapítani, hogy a költségalapúságra vonatkozó kötelezettség általában a „számhordozhatóság biztosításához szükséges összekapcsolás tekintetében az árképzésre", a jelen ügyben tehát a létesítési költségekre vonatkozik, mégpedig attól függetlenül, hogy ezeket az árakat jelentős piaci erővel rendelkező vagy nem rendelkező szolgáltató alkalmazza-e.

66. Nem szabad azonban megfeledkezni arról, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által feltett, a nemzeti szabályozó hatóság szabályozási jogosultságára vonatkozó kérdés hátteréül az a helyzet szolgált, amelyben a távközlés új jogi keretei között – egyébiránt

éppúgy, mint a régi jogi keretek között – elvi jelleggel előnyt élvez a vállalkozások arra vonatkozó szabadsága, hogy a távközlési szolgáltatásokra vonatkozó feltételekről egymás között kereskedelmi alapon megállapodjanak, a nemzeti szabályozó hatóságok általi szabályozással és előzetes kötelezettségek meghatározásával szemben, és ez utóbbiak bizonyos előzetes kötelezettségek megállapítására vonatkozó jogosultsága a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozásokra korlátozódik [10]. Többek között a hozzáférési irányelv (14) preambulumbekezdése szerint a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozások 97/33 irányelvben meghatározott kötelezettségei tekintetében „a lehetséges kötelezettségek e skáláját fenn kell tartani, ezen túlmenően azonban – a túlszabályozás elkerülése érdekében – e kötelezettségeket az e vállalkozásokra alkalmazható kötelezettségek maximumaként kell megállapítani".

67. Mint azt azonban többek között a Bizottság, a Mobistar, a Base, a Belgacom és az IBPT ebben az összefüggésben helyesen kifejtette, éppen az egyetemes szolgáltatási irányelv 30. cikkében szabályozott számhordozhatóság az, amely a hozzáférési irányelv 8. cikkének (3) bekezdése alapján kifejezetten nem tartozik azon területek közé, amelyekre vonatkozóan a nemzeti szabályozó hatóságok számára tilos lenne a jelentős piaci erővel rendelkezőként besoroltaktól eltérő szolgáltatók részére a hozzáférési irányelv 9–13. cikkében meghatározott előzetes kötelezettségek előírása.

10 – Lásd a hozzáférési irányelv (13) preambulumbekezdését és a keretirányelv (27) preambulumbekezdését.

68. Megítélésem szerint ez azt a nézetet támasztja alá, amely szerint a nemzeti szabályozó hatóságok az egyetemes szolgáltatási irányelvben foglalt módon szabályozott számhordozhatóságra vonatkozóan, konkrétan a számhordozhatósággal összefüggő árak költségalapú meghatározására vonatkozóan a jelentős piaci erővel nem rendelkező szolgáltatók számára is előzetes kötelezettségeket állapíthatnak meg. A távközlési ágazatban megfigyelhető túlszabályozottságra tekintettel, amit az új jogi keret – amelyhez az egyetemes szolgáltatási irányelv is tartozik – kerülni kíván, relevánsnak tűnik számomra, hogy a vitatott szabályozás nem a létesítési költségekre vonatkozó rögzített ár bevezetéséről rendelkezik, hanem csupán a létesítési költségekre vonatkozó, a nemzeti szabályozó hatóság által megállapítandó legmagasabb összegről, így nem korlátozza teljesen a szolgáltatók azon lehetőségét, hogy egymás között szabadon állapodjanak meg a létesítési költségekről, csak az erre vonatkozó tárgyalási mozgástérnek szab (felső) korlátot.

69. Egyebekben meg kell állapítani, hogy a tagállamok számára a számhordozhatóság tekintetében megállapított kötelezettségeket az irányelv 30. cikke nagyon tágan írja körül.

70. A 30. cikk (1) bekezdése szerint a tagállamoknak általános jelleggel biztosítaniuk kell a számhordozhatóságot a nyilvánosan elérhető telefonszolgáltatások, köztük a mobilszolgáltatások minden előfizetője számára, a szolgáltatást nyújtó vállalkozástól függetlenül. E cikk (2) bekezdése oly módon pontosítja ezt a kötelezettséget, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok biztosítják, hogy a számhordozhatósággal összefüggő költségek tekintetében – tehát a létesítési költségek tekintetében is – az árképzés

költségalapú legyen, és hogy az előfizetők által fizetendő, esetlegesen felszámított közvetlen díjak ne hassanak visszatartólag az előfizetőkre. A (3) bekezdés végül egy „negatív" követelményt rögzít a nemzeti szabályozó hatóságok számára, amennyiben ezek nem állapíthatnak meg a számhordozásra vonatkozó kiskereskedelmi díjszabást versenytorzító módon, így például egyedi vagy közös kiskereskedelmi díjszabások rögzítése révén.

71. Az egyetemes szolgáltatási irányelv így jelentős mozgásteret hagy a tagállamoknak a számhordozhatóság biztosításával összefüggő kötelezettségeik átültetése során.

72. Ami konkrétan a létesítési költségeket illeti, az egyetemes szolgáltatási irányelv 30. cikkének (2) bekezdése semmi olyat nem tartalmaz, ami arra utalna, hogy a költségeknek az érintett piacon hatékony szolgáltató elméleti modellje alapján történő előzetes meghatározása ennek a rendelkezésnek ellentmondana, illetve nem jelent megfelelő eszközt az átadó szolgáltató által az átvevő szolgáltatótól követelhető létesítési költségek költségalapúságának biztosítására.

73. Azt az értelmezést, amely szerint az egyetemes szolgáltatási irányelv alapján a számhordozhatóság biztosításához szükséges összekapcsolás tekintetében az árakat nem kell az adott szolgáltató tényleges egyéni költségei alapján szabályozni, hanem szabályozhatók előzetesen, valamely elméleti költségmodell alapján is, végül is a (42) preambulumbekezdés is alátámasztja, amely szerint a nemzeti szabályozó hatóságok a 30. cikk (2) bekezdése szerinti feladatuk ellátása során figyelembe vehetik az összehasonlítható piacokon alkalmazott árakat is.

74. A fentiek alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy az első három előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre azt a választ adja, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 30. cikkének (2) bekezdése nem tiltja a tagállam számára olyan szabályozás elfogadását, amelynek alapján a nemzeti szabályozó hatóság a hatékony szolgáltató elméleti költségmodellje segítségével előzetes jelleggel és valamennyi szolgáltatóra kiterjedően megállapítja a legmagasabb összeget, amelyet az átadó szolgáltató a számhordozhatósággal összefüggő, vonalankénti vagy számonkénti létesítési költségeinek fedezésére az átvevő szolgáltatótól követelhet.

B – *A keretirányelv 4. cikkének értelmezéséről (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdés)*

1. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés tárgya és az eljárásban részt vevő felek lényegi érvei

75. Mint az előzetes döntéshozatalra előterjesztő határozatból megállapítható, a kérdést

előterjesztő bíróság nem rendelkezik az összes olyan információval (számadatokkal), amit a szolgáltatók az IBPT rendelkezésére bocsátottak, és amelyek alapján az IBPT meghatározta a hatékony mobilszolgáltató elméleti költségeit. Az alapeljárásban az IBPT a jogállásáról szóló, 2003. január 17-i törvény szerinti titoktartási kötelezettségére hivatkozik.

76. Ezen előzmények mellett a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy a keretirányelv 4. cikke alapján rendelkeznie kell-e valamennyi, a jogorvoslat megalapozottságának vizsgálatához e rendelkezés értelmében szükséges információval, beleértve az üzleti titokra vonatkozó nemzeti és közösségi jogi rendelkezések alapján bizalmasnak minősülő információkat is.

77. Az eljárásban részt vevő felek[11] egyetértenek abban, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok határozatai elleni jogorvoslati kérelem elbírálására kijelölt jogorvoslati szervnek a keretirányelv 4. cikke alapján valamennyi ahhoz szükséges információval rendelkeznie kell, amely a jogorvoslat megalapozottságának vizsgálatához szükséges, mégpedig beleértve a bizalmas információkat is. A bizalmas adatok és az üzleti titok védelmét azonban biztosítani kell, valamint az eljáró bíróságnak a nemzeti eljárási jog keretében összhangba kell hoznia ezt a hatékony jogvédelem követelményével és a felek védekezéshez való jogával. Az eljárásban résztvevők többek között rámutatnak a bizalmasként kezelendő információkhoz való felek általi hozzáférés korlátozásának lehetőségére.

78. Az IBPT előadja továbbá, hogy bár titoktartási kötelezettségére tekintettel a vonatkozó információk bíróság felé történő továbbítása tekintetében tartózkodó volt, a bíróság erre vonatkozó felszólításának vagy kötelezésének azonban nem szegülne ellen.

2. Értékelés

79. A keretirányelv 4. cikke, valamint az irányelv (12) preambulumbekezdése alapján a nemzeti szabályozó hatóság határozata által érintett valamennyi fél számára biztosítani kell a jogot arra, hogy az érintett felektől független szervezethez forduljon hatékony jogorvoslatért.

80. A keretirányelv 5. cikke a nemzeti szabályozó hatóságok és a Bizottság rendelkezésére bocsátandó információkra vonatkozó szabályozást tartalmaz, e tekintetben azonban nem rendelkezik kifejezetten a jogorvoslati szervekről, amelyeket – mint a jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróságot – a nemzeti jog alapján a nemzeti szabályozó hatóság határozatai elleni jogorvoslati kérelmek elbírálására illetékesként kijelöltek. Mint azt az eljárásban részt vevő felek ebben az értelemben helyesen kifejtették, a nemzeti

11 – A litván kormány erre a kérdésre vonatkozóan nem foglalt állást.

szabályozó hatóság határozataival szembeni hatékony jogvédelemre vonatkozó jog biztosításának előfeltétele, hogy a jogorvoslati szerv – mint az irányelv 5. cikkének (1) bekezdése szerint a nemzeti szabályozó hatóságok, az 5. cikk (2) bekezdése szerint pedig a Bizottság – alapvetően rendelkezzen valamennyi olyan információval, amelyre a jogorvoslat megalapozottságáról való érdemi döntéshez szüksége van.

81. Ami az üzleti titokra vonatkozó közösségi és nemzeti szabályok értelmében bizalmasnak minősülő információkat illeti, a keretirányelv 5. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Bizottság és az érintett nemzeti szabályozó hatóságok biztosítják a megfelelő titoktartást. Ezenkívül a tagállamok a keretirányelv 5. cikkének (4) bekezdése alapján az információk közzététele során kötelesek többek között tiszteletben tartani az üzleti titokra vonatkozó nemzeti és közösségi szabályokat.

82. E rendelkezések alapján tehát az információk bizalmas jellegéből nem következik, hogy ezeket ne kellene a nemzeti szabályozó hatóságok vagy a Bizottság rendelkezésére bocsátani. Sokkal inkább ez utóbbiaknak kell biztosítaniuk a „megfelelő titoktartást".

83. Ez a szabályozás véleményem szerint a nemzeti jogorvoslati szervek előtti eljárásra is alkalmazandó. Ezen szerveknek tehát akkor is rendelkezniük kell azokkal az információkkal, amelyek a nemzeti szabályozó hatóság határozatai elleni hatékony jogvédelem biztosítására irányuló feladatuk ellátásához szükségesek, ha olyan információkról van szó, amelyek a közösségi vagy nemzeti szabályozás alapján bizalmasnak minősülnek. Biztosítaniuk kell azonban a megfelelő titoktartást.

84. Ennek alapján az olyan nemzeti szabályozás, amely gátolna valamely nemzeti jogorvoslati szervet abban, hogy a nemzeti szabályozó hatóságtól a jogorvoslatról való döntéshez szükséges bizalmas információkat szerezzen meg, nem lenne összeegyeztethető a keretirányelv 4. cikkében rögzített hatékony jogvédelemhez való joggal.

85. Ezenkívül az ilyen tartalmú nemzeti előírások, amelyek a keretirányelv 4. cikke szerinti, a nemzeti jogorvoslati szerv előtti eljárást szabályozzák, bár az eljárásra vonatkozó részletes szabályok meghatározása alapvetően az egyes tagállamok nemzeti jogába tartozik, véleményem szerint annyiban sértenék a hatékonyság alapelvét, amennyiben ezáltal a nemzeti szabályozó hatóság hatá-

rozatai elleni tényleges és hatékony jogvédelem gyakorlatilag lehetetlenné vagy túlságosan nehézzé válna [12].

86. A nemzeti jogorvoslati szervnek – azaz a jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróságnak – ezért a titoktartásra vonatkozó nemzeti szabályozás, illetve a nemzeti eljárásjogi szabályok alkalmazását mellőznie kellene, amennyiben ezek a jogorvoslat megalapozottságára vonatkozó érdemi határozat meghozatalához szükséges, bizalmas információk rendelkezésre bocsátását gátolják [13].

87. Az ilyen jellegű összeütközés azonban az alapeljárásban ilyen élességgel nem merülhet fel, mivel – mint az az iratokból megállapítható – az IBPT jogállásáról szóló, 2003. január 17-i törvény 23. cikke, amelyre az IBPT először hivatkozott a kérdést előterjesztő bíróság előtt, az IBPT-t, illetve tanácsának tagjait általános jelleggel kötelezi az üzleti titok megőrzésére harmadik felekkel szemben, továbbá a vállalkozások által szolgáltatott információk bizalmas jellegének megőrzésére, anélkül, hogy külön kitérne az érintett információk jogorvoslati szerv rendelkezésére bocsátására. Az IBPT ezenkívül már kifejezte abbéli készségét, hogy a kérdést előterjesztő bíróság megfelelő kötelezésének a szóban forgó bizalmas információk benyújtása tárgyában eleget fog tenni.

88. Egyebekben a jogorvoslati szerv – azaz a jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság – kötelezettsége, mint azt az eljárásban részt vevő felek többsége ki is fejtette, hogy az előtte folyamatban levő eljárás keretében meghozza a megfelelő intézkedéseket a hatékony jogvédelem, illetve a jogorvoslat megalapozottságának érdemi vizsgálatához és az üzleti titok megőrzéséhez fűződő érdek közötti egyensúly biztosítása érdekében [14].

89. A jelen ügyhöz hasonló ügyben a kérdést előterjesztő bíróság például elrendelheti az összes olyan információ benyújtását, amelyre az előtte folyamatban levő, a nemzeti szabályozó hatóság határozata elleni jogorvoslat megalapozottságáról való érdemi döntés meghozatalához szüksége van, és – amennyiben ez a bizalmas információk védelméhez feltétlenül szükséges, és az eljárásban részt vevő felek védelemhez való jogának megfelelő figyelembe vételével – az érintett információkat adott esetben az eljárásban részt vevő felekkel szemben is bizalmasan kezelheti.

12 – Lásd többek között a C-276/01. sz. Steffensen-ügyben 2003. április 10-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-3755. o.) 60. pontját, a C-453/99. sz., Courage és Crehan ügyben 2001. szeptember 20-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-6297. o.) 29. pontját és a C-255/00. sz., Grundig Italiana ügyben 2002. szeptember 24-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-8003. o.) 33. pontját.

13 – Lásd többek között a C-312/93. sz. Peterbroeck-ügyben 1995. december 14-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-4599. o.) 13. és 21. pontját.

14 – A bizalmas információk védelméhez lásd többek között a 110/84. sz. Hillegom-ügyben 1985. december 11-én hozott ítélet (EBHT 1985., 3947. o.) 33. pontját és a 209/78.–215/78. és 218/78. sz. Heintz van Landewyk és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 1980. október 29-én hozott ítélet (EBHT 1980., 3125. o.) 46. pontját, valamint az Elsőfokú Bíróság T-353/94. sz., Postbank NV kontra Bizottság ügyben 1996. szeptember 18-án hozott ítéletének (EBHT 1996., II-921. o.) 69. pontját.

90. A fentiek alapján javasolom a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdésre azt a választ adja, hogy a keretirányelv 4. cikkét úgy kell értelmezni, hogy a jogorvoslatok elbírálására illetékesként kijelölt szervezetnek az ügyek érdemi elbírálása céljából rendelkeznie kell valamennyi szükséges információval, beleértve a bizalmas információkat is, amelyek alapján a nemzeti szabályozó hatóság a jogorvoslat tárgyát képező határozatot meghozta. A jogorvoslati szervezet kötelezettsége az előtte folyamatban levő eljárásban az érintett információk bizalmas kezelésének biztosítása megfelelő intézkedések útján.

V – Végkövetkeztetések

91. A fentiek alapján azt javasolom a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre az alábbi válaszokat adja:

1. Az egyetemes szolgáltatási irányelv (2002/22/EK irányelv) 30. cikkének (2) bekezdése nem tiltja a tagállam számára olyan szabályozás elfogadását, amelynek alapján a nemzeti szabályozó hatóság a hatékony szolgáltató elméleti költségmodellje segítségével előzetes jelleggel és valamennyi szolgáltatóra kiterjedően megállapítja a legmagasabb összeget, amelyet az átadó szolgáltató a számhordozhatósággal összefüggő vonalankénti vagy számonkénti létesítési költségeinek fedezésére az átvevő szolgáltatótól követelhet.

2. A keretirányelv (2002/21/EK irányelv) 4. cikkét úgy kell értelmezni, hogy a jogorvoslatok elbírálására illetékesként kijelölt szervezetnek az ügyek érdemi elbírálása céljából rendelkeznie kell valamennyi szükséges információval, beleértve a bizalmas információkat is, amelyek alapján a nemzeti szabályozó hatóság a jogorvoslat tárgyát képező határozatot elfogadta. A jogorvoslati szervezet kötelezettsége az előtte folyamatban levő eljárásban az érintett információk bizalmas kezelésének biztosítása megfelelő intézkedések útján.