



Határozatok Tára

YVES BOT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. április 16.¹

C-85/14. sz. ügy

**KPN BV
kontra
Autoriteit Consument en Markt (ACM)**

(a College van Beroep voor het Bedrijfsleven [Hollandia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem — Elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások — 2002/22/EK irányelv — 28. cikk — A végfelhasználók érdekei és jogai — Hozzáférés a nem földrajzi számokhoz és az e számokat használó szolgáltatásokhoz — Olyan nemzeti szabályozás, amely a telefonhívások tranzitszolgáltatói számára azt írja elő, hogy ne alkalmazzanak magasabb díjakat a nem földrajzi számok hívása esetén, mint a földrajzi számok hívása esetén — A határokon átnyúló hozzáférés helyzete — A szükséges intézkedés arányosságának nemzeti bíróság által végzett felülvizsgálata — Az »érintett nemzeti hatóságok« fogalma”

1. Az elektronikus hírközlés területén az egységes európai piac fennállása többek között azt jelenti, hogy főszabály szerint valamennyi természetes személy hozzáférhet minden földrajzi és nem földrajzi számhoz az Unióban, valamint valamennyi, nem földrajzi számok révén nyújtott szolgáltatáshoz is.

2. Az elektronikus hírközlési szolgáltatások új keretszabályozásán (a továbbiakban: ÚKSZ)² belül az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke irányul a számokhoz és szolgáltatásokhoz való ilyen hozzáférés biztosítására.

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — Az ÚKSZ részei a 2009. november 25-i 2009/140/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 337., 37. o.) módosított, az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („Keretirányelv”) (HL L 108., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 349. o.; a továbbiakban: keretirányelv), továbbá négy ahhoz kapcsolódó különös irányelv, mégpedig a 2009/140 irányelvvel módosított, az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/19/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („Hozzáférési irányelv”) (HL L 108., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 323. o.; a továbbiakban: hozzáférési irányelv); a 2009/140 irányelvvel módosított az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló, 2002. március 7-i 2002/20/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („Engedélyezési irányelv”) (HL L 108., 21. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 337. o.) (a továbbiakban: engedélyezési irányelv); a 2009. november 25-i 2009/136/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 337., 11. o.) módosított, 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”) (HL L 108., 51. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 367. o.; a továbbiakban: egyetemes szolgáltatási irányelv), valamint a 2009/136 irányelvvel módosított, az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről szóló, 2002. július 12-i 2002/58/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („Elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv”) (HL L 201., 37. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 514. o.; a továbbiakban: 2002/58 irányelv).

3. Az egyetemes szolgáltatási irányelv IV. fejezetében³ található 28. cikkének (1) bekezdése szerint a tagállamok biztosítják, hogy az érintett nemzeti hatóságok minden szükséges lépést megtegyenek annak biztosítására, hogy a végfelhasználók⁴ nem földrajzi számok használatával hozzá tudjanak férni a szolgáltatásokhoz [helyesen: hozzá tudjanak férni a nem földrajzi számokat használó szolgáltatásokhoz] az Unión belül, valamint az Unión belül biztosított valamennyi számhoz.

4. Az egyetemes szolgáltatási irányelv 2. cikkének d) és f) pontja szerint a földrajzi számmal⁵ szemben meghatározott nem földrajzi szám a nemzeti számozási tervben szereplő olyan szám, amelynek számjegyszerkezete a hálózati végpont fizikai helyére történő hívásirányításra használt földrajzi jelentőséggel egyáltalán nem bír. Ide tartoznak többek között a mobil hívószámok, a díjmentes és az emelt díjas hívások hívószámai.

5. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel a Bíróságot első alkalommal kéri fel arra, hogy pontosítsa az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkének hatályát és tartalmát.

6. E kérelmet egy olyan jogvitában terjesztették elő, amely a KPN BV (a továbbiakban: KPN), a hollandiai inkumbens távközlési üzemeltető, és a nemzeti szabályozó hatóságként eljáró Autoriteit Consument en Markt (ACM) (fogyasztóvédelmi és piacfelügyeleti hatóság) között folyik amiatt, hogy a KPN megsértette az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkét átültető nemzeti jogszabályt.

7. A Holland Királyság e 28. cikket a hírközlési törvény (Telecommunicatiewet) 6.5. cikkével ültette át a nemzeti jogba, amely szerint a földrajzi és nem földrajzi számokhoz, illetve az e számokat használó szolgáltatásokhoz való hozzáférésre vonatkozó kötelezettség teljesítésének biztosítása érdekében rendeletben vagy rendelet felhatalmazása alapján⁶ részletesebb szabályok állapíthatók meg.

8. A holland kormány, élve ezzel a lehetőséggel, elfogadta a nyilvános elektronikus hírközlési szolgáltatások interoperabilitásáról, az európai telefonszámozási tartományhoz történő hozzáférésről és a nem földrajzi számokhoz való határokon átnyúló hozzáférésről szóló rendelet (Besluit houdende regels met betrekking tot interoperabiliteit van openbare elektronische communicatiediensten, toegang tot de Europese telefoonnummeringsruimte en landsgrensoverschrijdende toegang tot niet-geografische nummers – Besluit Interoperabiliteit, a továbbiakban: nemzeti díjszabási intézkedés) 5. cikkét. Ez az intézkedés, a 2013. július 1-jei módosítást követően, a nem földrajzi számokat használó szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítására irányul, és megtiltja a nyilvános hírközlő hálózatokat szolgáltató vagy nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatók számára, hogy magasabb díjakat számítsanak fel a nem földrajzi számokra irányuló hívások után, mint a földrajzi számokra irányuló hívások esetében.

9. Az ügy irataiból kitűnik, hogy a nemzeti díjszabási intézkedés minden, a nem földrajzi szám hívása során érintett szolgáltatóra vonatkozik, beleértve a hívástranzit szolgáltatások⁷ nyújtóit is, mint amilyen Hollandiában a KPN.

3 — Az egyetemes szolgáltatási irányelv három különböző pillérből áll, az egyetemes szolgáltatás megszervezéséről szóló II. fejezetből, a bizonyos kiskereskedelmi piacokon jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozásokkal szemben megállapítható kötelezettségekről szóló III. fejezetből, valamint a végfelhasználók fokozott védelme érdekében ezek érdekeit és jogait szabályozó IV. fejezetből.

4 — A keretirányelv 2. cikkének h) pontja alapján „felhasználó” „a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatást használó vagy kérelmező jogi személy vagy természetes személy”. Ugyanezen irányelv 2. cikkének n) pontja határozza meg a „végfelhasználó” fogalmát, amely szerint az „olyan felhasználó, aki nem szolgáltató nyilvános hírközlő hálózatokat vagy nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatásokat”.

5 — Az egyetemes szolgáltatási irányelv 2. cikkének d) pontja szerint „földrajzi szám” „a nemzeti távbeszélő számozási tervben szereplő olyan szám, amely számjegyszerkezetének egy része a hálózati végpont fizikai helyére történő hívásirányításra használt földrajzi jelentőséggel bír”.

6 — A KPN írásbeli észrevételeiből kitűnik, hogy a rendelet a kormány döntése, amely olyan általános kötelező intézkedést tartalmaz, amely nem igényli a Parlament jóváhagyását. Főszabály szerint az általános közigazgatási intézkedéseknek egy adott területen biztosított hatáskörön kell alapulniuk. Ez a helyzet az alapeljárásban szereplő általános közigazgatási intézkedésnél.

7 — A hívástranzit szolgáltatások esetén a szolgáltató egy olyan hívást közvetít hálózatán, amely nem ebben a hálózatban indul, és nem is ott végződik.

10. Az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke lehetővé teszi egy ilyen intézkedés elfogadását a hívástranzit szolgáltatások szolgáltatóival szemben? Lényegileg ez az a központi kérdés, amelynek megválaszolására a Bíróságot felkérték.

11. A KPN és az Európai Bizottság szerint e kérdésre nemleges választ kell adni, elsődlegesen három ok miatt. Először, az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke nem szabályozhatja a szolgáltatók közötti viszonyokat (nagykereskedelmi piac). Az csak a szolgáltatók és a magánszemélyek közötti viszonyokra alkalmazandó (kiskereskedelmi piac). Másodszor, az ÚKSZ csak a nemzeti szabályozó hatóság által a jelentős piaci erővel rendelkező üzemeltető tekintetében végzett piacelemzés alapján teszi lehetővé a nemzeti díjszabási intézkedés elfogadását, nem pedig a jelen ügyben szereplőkhöz hasonlóan a szolgáltatók egy csoportja tekintetében. Harmadszor, csak egy nemzeti szabályozó hatóság és nem a holland kormány lehet az ilyen intézkedés előírására hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság.

12. A jelen indítványban kifejtem azokat az okokat, amelyek miatt úgy vélem, hogy az említett kérdésre éppen ellenkezőleg, igenlő választ kell adni. Álláspontom szerint az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az, ha a nemzeti szabályozó hatóságtól eltérő más hatóság az alapeljárásban szereplőkhöz hasonló díjszabási intézkedést bocsát ki, anélkül, hogy egy piacelemzésből az tűnne ki, hogy egy üzemeltető jelentős piaci erővel rendelkezik, amennyiben ez az intézkedés szükséges a végfelhasználók e 28. cikkben biztosított jogainak garantálásához – ezt a nemzeti bíróságnak kell megvizsgálnia.

I – Jogi háttér

A – Az uniós jog

1. A hozzáférési irányelv

13. A hozzáférési irányelv 8. cikkének megfelelően:

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

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

(3) Nem sértve:

- az 5. cikk (1) bekezdésének, és a 6. cikknek a rendelkezéseit;
- a [keretirányelv] 12. és 13. cikkének rendelkezéseit, [az engedélyezési irányelv] melléklete B. részének az ugyanazon irányelv 6. cikke (1) bekezdése alapján alkalmazott 7. feltételét, [az egyetemes szolgáltatási irányelv] 27., 28. és 30. cikkét, valamint [a 2002/58 irányelv] a jelentős piaci erővel rendelkezőként kijelöltektől eltérő vállalkozásokra rótt kötelezettségeket tartalmazó, megfelelő rendelkezéseit, illetve
- a nemzetközi kötelezettségvállalásoknak való megfelelés szükségességét,

a nemzeti szabályozó hatóságok a 9–13. cikkben meghatározott kötelezettségeket nem írhatják elő olyan üzemeltetők számára, amelyeknek a (2) bekezdéssel összhangban történő kijelölésére nem került sor.

[...]”

14. A hozzáférési irányelv 13. cikkének (1) bekezdése a következőket írja elő:

„A nemzeti szabályozó hatóság a 8. cikk rendelkezéseivel összhangban az összekapcsolás és/vagy a hozzáférés bizonyos típusainak szolgáltatása tekintetében a költségmegtérülésre és az árszabályozásra vonatkozó kötelezettségeket állapíthat meg – beleértve az árak költségalapúságára vonatkozó és a költségszámítási rendszerekre vonatkozó kötelezettségeket – abban az esetben, ha a piacelemzés azt mutatja, hogy a tényleges verseny hiányának következtében az érintett üzemeltető a végfelhasználók kárára túlságosan magas szinten tarthatja az árakat vagy árprést alkalmazhat. [...]”

2. Az egyetemes szolgáltatási irányelv

15. Az egyetemes szolgáltatási irányelv 17. cikkének (1) bekezdése a következőket mondja ki:

„A tagállamok biztosítják, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok azokra a vállalkozásokra, amelyek az adott kiskereskedelmi piacon a [keretirányelv] 14. cikkével összhangban jelentős piaci erővel rendelkezőnek minősülnek, megfelelő szabályozási kötelezettségeket rójanak, amennyiben:

- a) a [keretirányelv] 16. cikke szerint elvégzett piacelemzés eredményeképpen valamely nemzeti szabályozó hatóság megállapítja, hogy az említett irányelv 15. cikkével összhangban meghatározott, adott kiskereskedelmi piac ténylegesen nem versenyképes; valamint
- b) amennyiben a nemzeti szabályozó hatóság arra a következtetésre jut, hogy a [hozzáférési irányelv] 9–13. cikke alapján előírt kötelezettségek nem eredményeznék a [keretirányelv] 8. cikkében meghatározott célok elérését.”

16. Az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke (1) bekezdésének a) pontja szerint:

„A tagállamok biztosítják, hogy amennyiben műszakilag és gazdaságilag megvalósítható – kivéve azt az esetet, ha valamely hívott előfizető kereskedelmi okokból úgy döntött, hogy meghatározott földrajzi területeken lévő hívó felek hozzáférését korlátozza – az érintett nemzeti hatóságok minden szükséges lépést megtegyenek annak biztosítására, hogy a végfelhasználók:

- a) nem földrajzi számok használatával hozzá tudjanak férni a szolgáltatásokhoz, [helyesen: hozzá tudjanak férni a nem földrajzi számokat használó szolgáltatásokhoz] és használni tudják azokat a Közösségen belül [...]”.

B – *A holland jog*

17. Amint már említettem, az egyetemes szolgáltatási irányelvet a hírközlési törvény 6.5. cikke ültette át a holland jogba. Az utóbbi cikk a következőképpen rendelkezik:

„(1) A nyilvános hírközlő hálózatokat szolgáltató és a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások, amelyek e tekintetben a végfelhasználókhoz való hozzáférést ellenőrzik, biztosítják, hogy az [...] Unióban tartózkodó végfelhasználók hozzá tudjanak férni:

- a) az [...] Unión belül biztosított, egy nemzeti számozási tervben szereplő valamennyi számhoz,
- b) az európai távbeszélő számozási tartomány valamennyi számához és
- c) az [Internationale Unie voor Telecommunicatie] által biztosított valamennyi számhoz,

és szolgáltatásokat vegyenek igénybe az a)–c) pontban említett számok használatával, kivéve ha ez műszakilag vagy gazdaságilag nem valósítható meg, vagy valamely hívott előfizető úgy döntött, hogy meghatározott földrajzi területeken lévő hívó felek hozzáférését korlátozza.

(2) Rendeletben vagy rendelet felhatalmazása alapján az (1) bekezdésben meghatározott kötelezettség teljesítésének biztosítására vonatkozó szabályok állapíthatók meg. E szabályok többek között az (1) bekezdésben említett számokhoz való hozzáférés díjaira vonatkozhatnak.

(3) A (2) bekezdésben hivatkozott szabályok az ott meghatározottak szerint eltérhetnek az (1) bekezdésben hivatkozott szolgáltatásnyújtók kategóriái tekintetében. E szabályok révén feladatok és hatáskörök ruházhatók a[z ACM-re].”

18. A részletesebb szabályok meghatározásának lehetőségével élve került sor a nemzeti díjszabási intézkedés elfogadására, amely 2013. július 1-jétől a következőket írja elő:

„(1) A nyilvános telefonszolgáltatásokat nyújtó vállalkozás vagy az abban részesedéssel rendelkező, nyilvános hírközlő hálózatokat szolgáltató vállalkozás, amely e tekintetben a végfelhasználókhoz való hozzáférést ellenőrzi, biztosítja, hogy a végfelhasználók az [...] Unióban szolgáltatásokat tudjanak igénybe venni nem földrajzi számok használatával.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott kötelezettség mindenképpen magában foglalja, hogy az (1) bekezdésben említett, nyilvános telefonszolgáltatásokat nyújtó és nyilvános hírközlő hálózatokat szolgáltató vállalkozások a 0800-as, 084-es, 085-ös, 087-es, 088-as, 0900-as, 0906-os, 0909-es, 116-os, 14-es vagy 18-as előhívószámú számok hívása tekintetében azon díjakhoz hasonló díjakat alkalmaznak, amelyeket e vállalkozások a földrajzi számok tekintetében alkalmaznak, és kizárólag akkor alkalmaznak eltérő díjakat, ha ez szükséges az e nem földrajzi számok hívásával kapcsolatos járulékos költségek fedezéséhez. [...]

[...]”

II – Az alapeljárás tényállása és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

19. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a KPN nem földrajzi számok hívása tekintetében nyújt tranzitszolgáltatásokat Hollandiában.

20. Az ACM, miután megállapította, hogy a KPN a nemzeti díjszabási intézkedést megsértve magasabb díjakat alkalmazott a nem földrajzi számok hívása tekintetében nyújtott tranzitszolgáltatások kapcsán, mint az ugyanilyen, földrajzi számokra irányuló hívások tekintetében nyújtott szolgáltatások vonatkozásában, valamint, hogy e különbséget nem indokolták járulékos költségek, 2013. október 18-i határozatával meghagyást bocsátott ki a KPN-nel szemben, amelyben arra kötelezte, hogy napi 25 000 euró, összesen legfeljebb 5 millió euró összegű kényszerítő bírság terhe mellett igazítsa ki díjait.

21. A KPN e meghagyást elrendelő határozattal szemben keresetet nyújtott be a College van Beroep voor het Bedrijfslevenhez (gazdasági ügyekben eljáró közigazgatási fellebbviteli bíróság, Hollandia).

22. A bírósági eljárás során a KPN többek között arra hivatkozott, hogy a nemzeti díjszabási intézkedés nem felel meg az ÚKSZ-nek és különösen az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkének.

23. Az elé terjesztett kereset kapcsán a kérdést előterjesztő bíróság megvizsgálta az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkének hatályát és tartalmát. Mivel ennek értelmezésével kapcsolatban kétségei támadtak, a College van Beroep voor het bedrijfsleven felfüggesztette az eljárást, és a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé előzetes döntéshozatal céljából:

„1) Lehetővé teszi-e az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke a díjak szabályozását anélkül, hogy a piacelemzésből az derült ki volna ki, hogy az egyik fél a szabályozott szolgáltatás tekintetében jelentős piaci erővel rendelkezik, miközben a nem földrajzi számok határokon átnyúló tárcsázhatósága műszakilag minden további nélkül lehetséges, és az e számokhoz való hozzáférés egyetlen akadálya, hogy olyan díjakat alkalmaznak, amelyek miatt a hívás a nem földrajzi számok esetében drágább, mint a földrajzi számok esetében?

2) Az első kérdésre adandó igenlő válasz esetén a kérdést előterjesztő bíróságban a következő két kérdés merül fel:

- a) Akkor is szabályozhatók-e a díjak, ha a magasabb díjak csak korlátozottan gyakorolnak hatást a hívások számára a nem földrajzi számok esetében?
 - b) Mennyiben vizsgálhatja még meg a nemzeti bíróság, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke alapján szükséges díjintézkedés annak céljára tekintettel nem aránytalanul megterhelő-e a tranzitszolgáltatóra?
- 3) Lehetővé teszi-e az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkének (1) bekezdése, hogy az e rendelkezésben említett lépéseket a hozzáférési irányelv 13. cikkének (1) bekezdésében említett hatáskört gyakorló nemzeti szabályozó hatóságtól eltérő hatóság tegye meg, és a nemzeti szabályozó hatóságot csak a végrehajtási utasításokra vonatkozó hatáskör illesse meg?”

III – Elemzés

A – Az első kérdésről

24. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegileg azt kérdezi a Bíróságtól, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke jogalapot teremt-e az alapeljárásban szereplőhöz hasonló díjszábási kötelezettség elfogadására, anélkül, hogy az érintett piacelemzésből az derült ki volna ki, hogy az egyik üzemeltető e piacon jelentős piaci erővel rendelkezik, és annak ellenére, hogy a nem földrajzi számokhoz és az ilyen számokat használó szolgáltatásokhoz való hozzáférés akadálya nem műszaki, hanem díjazási jellegű.⁸

25. A kérdést előterjesztő bíróság azt a kérdést is felveti, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke kizárólag a határokon átnyúló hozzáféréssel kapcsolatos helyzetekre és a műszaki akadályokra vonatkozik-e.

26. Mindenekelőtt ismertetem azokat az okokat, amelyek miatt úgy vélem, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke engedélyezi az alapügyben szereplőhöz hasonló díjszábási kötelezettség előírását, majd bizonyítom, hogy e 28. cikk nem korlátozódik a határokon átnyúló hozzáféréssel kapcsolatos helyzetekre, és alkalmazandó mind a műszaki, mind a nem műszaki akadályokra.

8 — Emlékeztetek arra, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy ez az akadály abban áll, hogy a nem földrajzi számokat érintő hívástranzit-szolgáltatás tekintetében alkalmazott díjak meghaladták a földrajzi számokat érintő hívástranzit-szolgáltatás tekintetében alkalmazott díjak összegét.

1. A díjszabási kötelezettségnek az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke alapján történő elfogadásának lehetőségéről

27. Írásbeli észrevételeiben a KPN előadja, hogy az ÚKSZ csak a nemzeti szabályozó hatóság által végzett olyan piacelemzés alapján teszi lehetővé a díjszabási intézkedés elfogadását, amelyből kitűnik, hogy van egy jelentős piaci erővel rendelkező üzemeltető az alapeljárásban szereplő piacon.

28. A Bizottság írásbeli észrevételeiben előadja, hogy az ÚKSZ szándékosan és kifejezetten különbséget tett a kiskereskedelmi piac szintjén releváns szempontok, illetve a nagykereskedelmi piac szintjén releváns szempontok szabályozása között. Míg az első szabályozás az egyetemes szolgáltatási irányelv hatálya alá tartozik, addig a második szabályozásra a hozzáférési irányelv vonatkozik. Ekképpen a Bizottság szerint az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke nem jelentheti a nagykereskedelmi piacon működő hívástranzit-szolgáltatások szolgáltatóival szemben elfogadott díjszabási intézkedés jogalapját.

29. Nem tudok egyetérteni ezzel az érveléssel, amely véleményem szerint az ÚKSZ téves értelmezésén alapul.

30. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak kifejezéseit, hanem annak szöveggörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek az említett rendelkezés részét képezi.⁹

31. Az alapügyben az ilyen vizsgálat azt jelenti, hogy figyelembe kell venni nem csak az egyetemes szolgáltatási irányelv általános rendszerét és célját, hanem a vele együtt az ÚKSZ-t alkotó többi irányelv, így különösen a hozzáférési irányelv általános rendszerét és célját is.

32. Megállapítom mindenekelőtt, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkének szövege semmilyen pontos információt nem tartalmaz annak hatályát illetően.

33. Emlékeztetek arra, hogy e 28. cikk értelmében a tagállamok biztosítják, hogy az érintett nemzeti hatóságok „minden szükséges lépést” megtegyenek többek között annak biztosítására, hogy a végfelhasználók hozzá tudjanak férni a nem földrajzi számokat használó szolgáltatásokhoz az Unión belül.

34. Azáltal, hogy rendkívül szélesen megfogalmazott kifejezést – vagyis „minden szükséges lépést” – érint, álláspontom szerint az említett 28. cikk *a priori* nem zárja ki az alapeljárásban szereplőhöz hasonló díjszabási kötelezettség előírását, amennyiben az lehetővé teszi annak biztosítását, hogy a végfelhasználók hozzáférhessenek a nem földrajzi számokhoz, valamint az e számok révén nyújtott szolgáltatásokhoz.

35. E megoldást alátámasztja a hozzáférési irányelv, és konkrétabban annak a kötelezettségek előírásáról, módosításáról, illetve visszavonásáról szóló 8. cikkének vizsgálata is.

36. A hozzáférési irányelv 8. cikke (2) és (3) bekezdésének elemzéséből ugyanis kitűnik, hogy főszabály szerint az alapeljárásban szereplőhöz hasonló díjszabási kötelezettség nem írható elő olyan üzemeltetők vonatkozásában, amelyeket az érintett piacon nem jelöltek ki jelentős piaci erővel rendelkezőként,¹⁰ az ott kizárólagos jelleggel felsorolt „bizonyos esetek kivételével”, amelyek közé az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke is tartozik.

9 — Lásd: Sturgeon és társai ítélet (C-402/07 és C-432/07, EU:C:2009:716, 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) és T-Mobile Austria ítélet (C-282/13, EU:C:2015:24, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

10 — A keretirányelv 14. cikke (2) bekezdésének első albekezdése szerint „[e]gy vállalkozás akkor minősül jelentős piaci erővel rendelkezőnek, ha vagy önállóan, vagy másokkal együtt erőfölénnyel egyenértékű pozícióban van, azaz olyan gazdasági erővel rendelkezik, amely lehetővé teszi számára, hogy a versenytársaktól, az ügyfelektől és végső soron a fogyasztóktól nagymértékben függetlenül viselkedjen”.

37. Az alábbiakban elemzem e két bekezdést, ami lehetővé teszi annak alátámasztását, hogy az alapeljárásban szereplőhöz hasonló díjszabási kötelezettség tartozhat az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkének hatálya alá.

38. A hozzáférési irányelv 8. cikkének (2) bekezdése szerint az ugyanezen irányelv 13. cikkében hivatkozott díjszabási kötelezettségeket¹¹ a nemzeti szabályozó hatóságoknak kizárólag a tényleges verseny hiányában kell előírniuk, vagyis olyan piacokon, ahol egy vagy több jelentős piaci erővel rendelkező üzemeltető működik.¹² Az ilyen kötelezettségek előírása annak elkerülésére irányul, hogy a jelentős piaci erővel rendelkező üzemeltető a végfelhasználók kárára túlságosan magas szinten tarthassa az árakat vagy árprést alkalmazhasson,¹³ és ebből következően lehetővé teszi a tényleges verseny visszaállítását egy adott piacon.

39. Márpedig az ügyiratokból kitűnik, hogy a jelen esetben az ACM úgy ítélte meg, hogy az alapeljárásban szereplő hívástranzit-szolgáltatások piacán ténylegesen verseny uralkodott, és e piacon egyik üzemeltető sem rendelkezett jelentős piaci erővel.¹⁴ Egyébként e megállapítást megerősítette a College van Beroep voor het Bedrijfsleven is.¹⁵

40. Ezenfelül megállapítom, hogy 2007 óta a helyhez kötött nyilvános telefonhálózatban a hívástranzit-szolgáltatások immár nem képezik részét a Bizottság által az érintett piacokra vonatkozó ajánlása¹⁶ mellékletében rögzített azon piacoknak, amelyek igazolhatják az előzetes szabályozási kötelezettség alkalmazását az e piacon jelentős piaci erővel rendelkezőként kijelölt üzemeltetővel szemben.

41. A Bizottság által ezen ajánlásában rögzített érintett piac, illetve az alapeljárásban szereplő hívástranzit-szolgáltatások piacán jelentős piaci erővel rendelkező üzemeltető hiányában az ACM-nek a jelen ügyben nem volt hatásköre arra, hogy a hozzáférési irányelv 13. cikke alapján az alapeljárásban szereplőhöz hasonló díjszabási kötelezettséget írjon elő.¹⁷

42. Úgy vélem, hogy ugyanezt a következtetést kell levonni az egyetemes szolgáltatási irányelv „A kiskereskedelmi szolgáltatásokra vonatkozó szabályozó intézkedések” című 17. cikke kapcsán.¹⁸

11 — A hozzáférési irányelv 13. cikke (1) bekezdésének alkalmazásában: „[a] nemzeti szabályozó hatóság [...] az összekapcsolás és/vagy a hozzáférés bizonyos típusainak szolgáltatása tekintetében a költségmegterülésre és az árszabályozásra vonatkozó kötelezettségeket állapíthat meg – beleértve az árak költségalapúságára vonatkozó és a költségszámítási rendszerekre vonatkozó kötelezettségeket”.

12 — Lásd a keretirányelv (27) preambulumbekkezdését.

13 — Lásd a hozzáférési irányelv 13. cikkét.

14 — Lásd még a Bizottság által 2008. október 30-án az Onafhankelijkke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) részére a hollandiai nyilvános telefonhálózaton nyújtott tranzitszolgáltatások piacára vonatkozó határozattervezete (NL/2008/0800. sz. ügy) kapcsán a keretirányelv 7. cikke (3) bekezdésének megfelelően tett észrevételeket. Ezek az észrevételek elérhetők a következő internetcímen: https://circabc.europa.eu/sd/a/df6e1540-38c6-4595-a101-265a5cc500a7/NL-2008-0800%20Acte_en%20CORR.pdf.

15 — Lásd: 2012. február 1-jei ítélet (ECLI:NL:CBB:2012:BV2285).

16 — A 2002/21 irányelv alapján előzetes szabályozás alá vonható érintett elektronikus hírközlési ágazatbeli termék- és szolgáltatáspiacokról szóló, 2007. december 17-i 2007/879/EK bizottsági ajánlás (HL L 344., 65. o.).

17 — Az elektronikus hírközlő hálózatokra és elektronikus hírközlési szolgáltatásokra vonatkozó keretszabályozás alapján a piacelemzésről és a jelentős piaci erő felméréséről szóló bizottsági iránymutatás (HL 2002. C 165., 6. o.; a továbbiakban a bizottság iránymutatás) 17. pontja szerint „[a] szabályozási kötelezettségeket csak az olyan elektronikus hírközlési piacok vonatkozásában lehet előírni, amelyek jellemzői igazolhatják az ágazati intézkedések alkalmazását, és amelyeken az illetékes nemzeti szabályozó hatóságok egy vagy több jelentős piaci erővel rendelkező üzemeltetőt rögzítettek” (lásd még a keretirányelv 15. cikke (1) bekezdésének első albekezdését is).

18 — Emlékeztetek arra, hogy e 17. cikk a kiskereskedelmi szolgáltatásokra vonatkozik, míg az alapeljárásban szereplő nem földrajzi számokra irányuló hívástranzit-szolgáltatásokra a nagykereskedelmi piacon kerül sor, ami a jelen esetben alkalmazhatatlanná teszi az említett 17. cikket.

43. Az egyetemes szolgáltatási irányelv 17. cikkéből, hasonlóan a hozzáférési irányelv 13. cikkében előírtakhoz, ugyanis az tűnik ki, hogy a díjszabási kötelezettségeket¹⁹ csak abban az esetben lehet előírni, ha az érintett kiskereskedelmi piacon nem áll fenn tényleges verseny.

44. A KPN szerint ilyen körülmények között az ACM nem írhatott volna elő az alapeljárásban szereplőhöz hasonló díjszabási kötelezettséget a hívástranzit-szolgáltatások piacán működő szolgáltatók számára.

45. Nem tudok egyetérteni e megállapítással, amely figyelmen kívül hagyja a hozzáférési irányelv 8. cikkének (3) bekezdését.

46. E rendelkezés ugyanis azt írja elő, hogy „nem sértve” az egyetemes szolgáltatási irányelv 27., 28. és 30. cikkét, amelyek kötelezettségeket rónak „a jelentős piaci erővel rendelkezőként kijelöltektől eltérő vállalkozásokra”, a nemzeti szabályozó hatóságok a hozzáférési irányelv 9–13. cikkében meghatározott kötelezettségeket nem írhatják elő olyan üzemeltetők számára, amelyeknek ugyanezen irányelv 8. cikkének (2) bekezdésével összhangban történő kijelölésére nem került sor.

47. Álláspontom szerint a hozzáférési irányelv 8. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy egyes rendelkezések, így többek között az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke esetét „kivéve” a nemzeti szabályozó hatóságok nem írhatnak elő a hozzáférési irányelv 13. cikkében hivatkozottakhoz hasonló díjszabási kötelezettségeket az adott piacon jelentős piaci erővel nem rendelkező üzemeltetőkkel szemben. Másként fogalmazva, az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke lehetővé teszi a hozzáférési irányelv 13. cikkében hivatkozottakkal összehasonlítható díjszabási kötelezettségek előírását, az ugyanezen a piacon jelentős piaci erővel nem rendelkező üzemeltetőkkel szemben.

48. Elemzésemet megerősíti a bizottsági iránymutatás, amelynek 111. pontja azt írja elő, hogy „[a]z [ÚKSZ] értelmében a [hozzáférési irányelv 9–13. cikkében és az egyetemes szolgáltatási irányelv 17. cikkében előírt] kötelezettségeket csak a valamely érintett piacon jelentős piaci erővel rendelkezőként kijelöltektől eltérő vállalkozások tekintetében kell előírni, *kivéve egyes, a 4.3. szakaszban meghatározott eseteket*”.²⁰

49. A bizottsági iránymutatás e 4.3. szakasza visszautal a hozzáférési irányelv 8. cikkének (3) bekezdésében hivatkozott esetekre. Ezen esetek között szerepel, ahogy azt már említettem, az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke.

50. A fentiekből következik, hogy az alapeljárásban szereplőhöz hasonló díjszabási kötelezettség jelenthet olyan „intézkedést”, amelyet az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke alapján előírható az érintett piacon jelentős piaci erővel nem rendelkező üzemeltetők egy csoportjával szemben.

51. E megállapítás álláspontom szerint tükrözi az uniós jogalkotó arra irányuló szándékát, hogy minden körülmények között garantálja a végfelhasználók jogait és érdekeit, beleértve azokat az eseteket is, amikor az adott piacon fennálló tényleges verseny ellenére nem lehet biztosítani a felhasználók számára az elektronikus hírközlés területén fennálló integrált és versenyen alapuló piacból eredő jogokat.²¹

19 — Az egyetemes szolgáltatási irányelv 17. cikkének (2) bekezdése alapján „[a] [...] kötelezettségek között lehet olyan követelmény, amely szerint az érintett vállalkozások nem alkalmazhatnak túlzott árakat [illetve] nem gátolhatják a piacra lépést”. Ezenkívül ugyanezen (2) bekezdés szerint „[a] nemzeti szabályozó hatóságok az ilyen vállalkozásokra megfelelő, kiskereskedelmi ársapkát meghatározó intézkedéseket, egyedi díjak ellenőrzésére vonatkozó intézkedéseket, illetve olyan intézkedéseket alkalmazhatnak, amelyek a díjszabásokat a költségek vagy az összehasonlítható piacok árai felé irányítják, a végfelhasználói érdekek védelme, és egyidejűleg a hatékony verseny előmozdítása érdekében”.

20 — Kiemelés tőlem.

21 — Lásd a Bizottság szolgálatai angol nyelven elérhető munkadokumentumának (SEC(2007) 1472) 86. oldalát, a „Connecting with citizens” című IV. cím bevezető részt.

52. Az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkének, amely annak „Végfelhasználói érdekek és jogok” című IV. fejezetében található, nyilvánvalóan az a célja, hogy garantálja a felhasználók számára az elektronikus hírközlés területén fennálló integrált és versenyen alapuló piacból eredő érdekeket és jogokat. Ekképpen e 28. cikk álláspontom szerint megfelelő jogalapot nyújt az alapeljárásban szereplőhöz hasonló díjszabási kötelezettség elfogadására.

53. Még az szükséges, hogy a végfelhasználók számára az említett 28. cikk által biztosított jogok, vagyis a nem földrajzi számokhoz és az e számok révén nyújtott szolgáltatásokhoz való hozzáférés garantálásához „szükséges” intézkedésről legyen szó. Álláspontom szerint a nemzeti intézkedés szükségessége azt is magában foglalja, hogy az érintett üzemeltetőkre nézve kevésbé korlátozó egyéb intézkedéssel nem lehetett volna garantálni e jogokat.

54. E tekintetben megjegyzem, hogy a holland kormány írásbeli észrevételeiből kitűnik, hogy a nemzeti díjszabási intézkedés elfogadásának célja az volt, hogy véget vessen több, az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkének céljával ellentétes kereskedelmi gyakorlatnak.²² Az említett gyakorlatok miatt a végfelhasználók számára magas és átláthatatlan díjakat számítottak fel, és egyes nem földrajzi számokat a végfelhasználók nagy csoportjai nem tudták többé hívni. Gyakorlatilag korlátozott volt a nem földrajzi számokhoz történő hozzáférés, és ebből következően akadályoztatva volt egyes szolgáltatások elérése.

55. Ehhez hasonlóan az ACM megállapította, hogy a magas díjak felszámítása az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke által biztosított számokhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés akadályát jelentette.

56. A KPN elismeri, hogy lehetséges a díjak olyan magas szinten való rögzítése, amely *de facto* lehetetlenné teszi a nem földrajzi számokhoz való hozzáférést. Álláspontja szerint azonban ez Hollandia esetében nem állt fenn.

57. A fenti megfontolások összességére figyelemmel úgy vélem, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke lehetővé teszi az alapeljárásban szereplőhöz hasonló díjszabási kötelezettség elfogadását, amennyiben e díjszabási kötelezettség „szükséges” a nem földrajzi számokhoz és az e számokat használó szolgáltatásokhoz való hozzáférés garantálása érdekében. Mivel az ilyen értékelés ténykérdés, úgy vélem, hogy e konkrét vizsgálat lefolytatása a nemzeti bíróságra hárul.

58. Végül, ellentétben a Bizottsággal, úgy vélem, hogy az, hogy a nemzeti díjszabási intézkedés a nagykereskedelmi piac szintjén kíván szabályozni egy viszonyt, semmilyen módon nem hat ki az egyetemes szolgáltatási irányelv alkalmazásának lehetőségére abban az esetben, ha e viszony *de facto* alkalmas arra, hogy akadályozza a végfelhasználók említett 28. cikk alapján biztosított hozzáférését a nem földrajzi számokat használó szolgáltatásokhoz.

59. Ezzel kapcsolatban megállapítom, hogy a holland kormány írásbeli észrevételeiből, valamint az e kormány által a tárgyaláson tett pontosításokból következik, hogy az elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó és ilyen hálózatokat üzemeltető szolgáltatók által egymás között alkalmazott magas díjak végül a végfelhasználóra hárulnak.

22 — E kormány nem kívánatos kereskedelmi gyakorlatként említi a mobiltelefonokról a 0900-as számokra indított hívásokat, amelyek esetében a továbbítási (tranzit) díjakra percenként 25–35 eurocent standard emelést alkalmaztak; a mobiltelefon-szolgáltatókat, amelyek szintén percenként 25 eurocentes díjat alkalmaztak a 0800-as számok hívása esetén, noha e tájékoztató szolgáltatásokat magukat ingyenesen nyújtották, ami azzal a következménnyel járt, hogy az ezen 0800 számokhoz kötődő szolgáltatásokat nyújtó egyes szolgáltatók megoldották, hogy e számokat már ne lehessen a mobilhálózatokból hívni, illetve a 14-es (szociális jellegű szolgáltatások), 088-as (vállalati számok) és 116-os (európai harmonizált szociális jellegű szolgáltatások) számok esetében pedig azt, hogy általában a végfelhasználó az e nem földrajzi számok esetében eltérő forgalmi díjakat a számhoz kapcsolódó félnek tudja be, a szolgáltatók kihasználták annak érdekében, hogy a forgalmi díjakat jelentősen emeljék.

60. Az említett kormány szerint ugyanis a nem földrajzi számok hívásakor a telefonbeszélgetés létrejötte érdekében együttműködő szolgáltatók láncolata vesz részt. Ebben a láncolatban mindegyik szolgáltató – ideértve a tranzithívás-szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatót is – beszedi az általa nyújtott szolgáltatás után kiszámlázott díjat a másik szolgáltatótól. A láncolatban szereplő valamely szolgáltató vagy szolgáltatók magas díjai ezt követően végül a végfelhasználóra hárulnak.

61. A holland kormány által közölt ezen információk, amelyekre a Bizottság is támaszkodott a tárgyaláson, bizonyítják, hogy a szolgáltatók által egymás között a nagykereskedelmi piac szintjén alkalmazott gyakorlat hatással van a kiskereskedelmi piac szintjén elhelyezkedő végfelhasználókra. Márpedig a holland kormány szerint e gyakorlatok korlátozták a nem földrajzi számokhoz és az e számokat használó szolgáltatásokhoz való hozzáférést.

62. Ezért a holland kormányhoz hasonlóan úgy vélem, hogy az ilyen, az elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó és ilyen hálózatokat üzemeltető szolgáltatók által a nagykereskedelmi piac szintjén alkalmazott gyakorlatok alkalmasak arra, hogy akadályozzák a végfelhasználóknak a nem földrajzi számokat használó szolgáltatásokhoz való, az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkében biztosított hozzáférést.

63. Figyelemmel ezen elemek összességére, úgy vélem, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az alapeljárásban szereplőhöz hasonló díjszábsí kötelezettség anélkül történő előírása, hogy a piacelemzésből az derült volna ki, hogy az egyik üzemeltető e piacon jelentős piaci erővel rendelkezik, amennyiben a díjszábsí kötelezettség szükséges ahhoz, hogy garantálják a végfelhasználók hozzáférést a nem földrajzi számokat használó szolgáltatásokhoz, amit a nemzeti bíróságnak kell megvizsgálnia.

2. A határokon átnyúló hozzáféréssel kapcsolatos helyzetekről, valamint az akadályok jellegéről

64. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt is meg kívánja tudni, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy a díjszábsí kötelezettséget csak a nem földrajzi számokat használó szolgáltatásokhoz történő „határokon átnyúló hozzáférés” „műszaki akadály” esetében lehet elfogadni.

65. Ami először a határokon átnyúló hozzáférés kérdését illeti, az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy a 2009/136 irányelv (46) preambulumbekzdése arra utal, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke csak a tagállamok közötti „határokon átnyúló” telefonforgalom garantálása érdekében szükséges valamennyi intézkedés elfogadására irányul.

66. Álláspontom szerint az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkének szövege és keletkezése azt bizonyítja, hogy azt úgy kell értelmezni, hogy immár általános jelleggel az elektronikus hírközlés egységes európai piacára vonatkozik, anélkül, hogy alkalmazása a határokon átnyúló hozzáféréssel kapcsolatos helyzetekre korlátozódna.

67. Megállapítom mindenekelőtt, hogy a határokon átnyúló vetület egyértelműen kitűnt az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkének eredeti változatából.

68. E 28. cikk ugyanis azt írta elő, hogy „[a] tagállamok biztosítják, hogy területükön *más tagállamok* végfelhasználói hozzáférhessenek [a] nem földrajzi számokhoz, amennyiben ez műszakilag és gazdaságilag megvalósítható”.²³

23 — Kiemelés tőlem.

69. A 2009/136 irányelv általi módosítást követően az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkének (1) bekezdése immár azt írja elő, hogy a tagállamok biztosítják, hogy amennyiben műszakilag és gazdaságilag megvalósítható, az érintett nemzeti hatóságok minden szükséges lépést megtesznek annak biztosítására, hogy a végfelhasználók hozzá tudjanak férni a nem földrajzi számokat használó szolgáltatásokhoz az Unión belül, és használni tudják azokat.

70. Ekképpen, a „más tagállamokra” korlátozás már nem szerepel e rendelkezésben, amely immár valamennyi végfelhasználó tekintetében ír elő hozzáférést a számokhoz és szolgáltatásokhoz „az [Unión] belül”.

71. Mivel a végfelhasználóknak, nem pedig más tagállamok végfelhasználóinak kell hozzáférést biztosítani a nem földrajzi számokat használó szolgáltatásokhoz az Unión belül, álláspontom szerint az ilyen hozzáférést az érintett nemzeti hatóságoknak valamennyi végfelhasználó részére biztosítaniuk kell, függetlenül attól, hogy ezek földrajzi szempontból hol találhatók. Következésképpen a hozzáférést az elektronikus hírközlési hálózat és/vagy szolgáltatás üzemeltetőjének tagállamában letelepedett végfelhasználók részére is biztosítani kell.

72. E módosítás álláspontom szerint az elektronikus hírközlés területén az egységes európai piac elérésének célkitűzésébe illeszkedik. Az egyetemes szolgáltatási irányelv (38) preambulumbekkezdésének megfelelően ugyanis „[a]z egységes piac létfontosságú előfeltétele az, hogy a végfelhasználók a Közösségben valamennyi számozási erőforráshoz hozzáférjenek. Ennek a hozzáférésnek ki kell terjednie a díjmentes telefonra, az emelt díjas és egyéb nem földrajzi számokra”.

73. Egyébként véleményem szerint paradox lenne, ha úgy tekintenénk, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke hozzáférést biztosít a végfelhasználó számára a nem földrajzi számokat használó szolgáltatásokhoz más tagállamokban, de nem biztosít ilyen hozzáférést saját tagállamában a nem földrajzi számokhoz és a kínált szolgáltatásokhoz.

74. Ami másodszor az akadály jellegére vonatkozó kérdést illeti, úgy vélem, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkének szövegéből semmilyen módon nem tűnik ki, hogy kizárólag a műszaki akadályok tennék lehetővé azt, hogy az érintett nemzeti hatóságok elfogadjanak egy szükséges intézkedést.

75. Álláspontom szerint a nem földrajzi számokhoz és az ilyen számokat használó szolgáltatásokhoz való hozzáférés minden olyan akadálya, amely meggátolja azt, hogy a végfelhasználók élhessenek az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke által részükre biztosított jogokkal, alkalmas lehet egy szükséges díjszabási kötelezettség elfogadásának megalapozására, kivéve, ha az akadályt objektív okok igazolják.

76. A 2009/136 irányelv (46) preambulumbekkezdése alátámasztja elemzésemet.

77. A (46) preambulumbekkezdés értelmében ugyanis „[a] számozási erőforrásokhoz és az azokhoz kapcsolódó szolgáltatásokhoz való, határokon átnyúló hozzáférést *csak objektíven indokolt esetekben szabad akadályozni*, például a csalások vagy [...] visszaélések elleni küzdelem érdekében, amikor a számot kizárólag belföldi hatályúként határozzák meg [...], vagy ha az műszakilag vagy gazdaságilag nem kivitelezhető”.²⁴

78. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy technikailag lehetséges volt a nem földrajzi számok hívása, valamint, hogy az egyéb objektív igazolások egyikére sem hivatkoztak. A díjszabási akadály objektív igazolásának hiányában azt az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke alapján jogellenesnek kell tekinteni.

24 — Kiemelés tőlem.

79. Következésképpen úgy vélem, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az alapeljárásban szereplőhöz hasonló díjszabási kötelezettség anélkül történő előírása, hogy a piacelemzésből az derült volna ki, hogy az egyik üzemeltető e piacon jelentős piaci erővel rendelkezik, annak ellenére, hogy a nem földrajzi számokhoz való hozzáférés akadálya nem műszaki jellegű, amennyiben a díjszabási kötelezettség szükséges ahhoz, hogy garantálják a végfelhasználók hozzáférését a nem földrajzi számokat használó szolgáltatásokhoz, amit a nemzeti bíróságnak kell megvizsgálnia.

B – A második, a korlátozott hatású akadályokra és a szükséges intézkedések arányosságának a nemzeti bíróság által végzett vizsgálatára vonatkozó kérdésről

80. A második kérdés két részből áll.

81. Először, a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi a Bíróságtól, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az alapeljárásban szereplőhöz hasonló díjszabási kötelezettség előírása abban az esetben is, ha a magasabb díjak csak korlátozottan gyakorolnak hatást a hívások számára a nem földrajzi számok esetében.

82. Másodszor, a kérdést előterjesztő bíróság azzal a mérlegelési mozgástérrel kapcsolatban fogalmaz meg kérdést, amellyel a nemzeti bíróság annak vizsgálata során rendelkezik, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke szerinti szükséges díjszabási intézkedés aránytalanul megterhelő-e a szolgáltatóra, figyelemmel ezen intézkedés céljára.

83. Ezen első kérdés második felét illetően a holland kormányhoz hasonlóan megállapítom, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke nem ír elő kivételt a *de minimis* akadályok esetében.

84. Ellenkezőleg, ahogy már megállapíthattam, a nem földrajzi számokat használó szolgáltatásokhoz való hozzáférést főszabály szerint az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke alapján nem szabad akadályozni.²⁵

85. Emlékeztetek arra is, hogy az egységes piac létfontosságú előfeltétele az, hogy a végfelhasználók valamennyi számozási erőforráshoz hozzáférhessenek az Unióban, és ennek a hozzáférésnek ki kell terjednie a díjmentes telefonra, az emelt díjas és egyéb nem földrajzi számokra.²⁶

86. Álláspontom szerint a fentiekből az következik, hogy minden akadály – beleértve a nem földrajzi számokat használó szolgáltatásokhoz való hozzáférésre korlátozódó akadályt is – ellentétes az uniós jogalkotó által követett célokkal, vagyis az egységes európai piac létrehozásával és ebből következően a végfelhasználók ebből eredő jogainak garantálásával, és ezért azt tiltottnak kell tekinteni. Úgy vélem, hogy minden ezzel ellentétes értelmezés sértené az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkének hatékony érvényesülését.

87. A második kérdés második részét illetően a KPN-hez és a holland kormányhoz hasonlóan úgy vélem, hogy a nemzeti bíróság hatáskörébe tartozik annak értékelése, hogy egy díjszabási kötelezettség egy konkrét helyzetben túlzott terhet jelent-e az érintett üzemeltetőre nézve. Véleményem szerint ugyanis e vizsgálat az ilyen kötelezettség nemzeti bíróság által végzett arányossági felülvizsgálatának szerves részét képezi.

25 — Lásd a 2009/136 irányelv (46) preambulumbekendését.

26 — Lásd az egyetemes szolgáltatási irányelv (38) preambulumbekendését.

88. A nemzeti bíróságnak ilyenkor azt kell megvizsgálnia, hogy az érintett nemzeti hatóságok díjszabási intézkedésével elérni kívánt célok összhangban vannak-e az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkében foglalt célkitűzéssel, vagyis a nem földrajzi számokat felhasználó szolgáltatásokhoz való hozzáféréssel és ezek felhasználásával.

89. Amennyiben e célkitűzések összhangban vannak az uniós szabályozásban foglaltakkal, ezt követően a nemzeti bíróság elvégzi az intézkedés szigorú értelmében vett megfelelőségi, szükségességi és arányossági vizsgálatát. Az első esetben a nemzeti bíróság azt vizsgálja, hogy az alkalmazott intézkedés ténylegesen alkalmas-e a kitűzött célok elérésére. A másodiknál a hivatkozott célok elérését biztosító, az érintett üzemeltető számára kevésbé korlátozó eszközök lehetőségét vizsgálja. Harmadszor, a szigorú értelemben vett arányosság a szóban forgó anyagi kérdések és érdekek mérlegelését igényli.²⁷

90. A nemzeti bíróságnak ezen arányossági vizsgálat keretében kell értékelnie, hogy az érintett nemzeti hatóságok a díjszabási intézkedésből a végfelhasználók számára fakadó előnyökre figyelemmel megfelelően mérlegelték-e az intézkedéssel az érintett üzemeltetőre kirótt terheket, annak eldöntése érdekében, hogy ezt az intézkedést az érintett üzemeltető számára túlzott tehernek kell-e tekinteni.²⁸

91. Következésképpen úgy vélem, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az alapeljárásban szereplőhöz hasonló díjszabási kötelezettség előírása abban az esetben, ha a magasabb díjak csak korlátozottan gyakorolnak hatást a hívások számára a nem földrajzi számok esetében. Az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke szerinti szükséges intézkedés arányosságának vizsgálata során a nemzeti bíróság feladata annak értékelése, hogy az alapeljárásban szereplőhöz hasonló díjszabási intézkedés előírása túlzott terhet jelent-e az érintett üzemeltető számára.

C – A harmadik, az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkében hivatkozott „érintett nemzeti hatóság” kifejezés értelmezésre vonatkozó kérdésről

92. Harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegileg azt kérdezi a Bíróságtól, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy az említett 28. cikkben hivatkozott szükséges intézkedéseket a hozzáférési irányelv 13. cikkének (1) bekezdésében említett hatáskört gyakorló nemzeti szabályozó hatóságtól eltérő hatóság is megteheti.

93. Írásbeli észrevételeiben a KPN előadja, hogy az ÚKSZ, pontosabban a hozzáférési irányelv 13. cikke alapján kizárólag egy nemzeti szabályozó hatóság rendelkezik hatáskörrel az alapeljárásban szereplőhöz hasonló díjszabási intézkedés előírására. Márpedig a KPN szerint a holland kormány nem tekinthető nemzeti szabályozó hatóságnak, mivel egyrészt e feladatkört soha nem ruházták rá, másrészt pedig nem felel meg a keretirányelv (11) preambulumbekkezdésében²⁹ említett, a függetlenség tekintetében előírt feltételeknek, továbbá nem rendelkezik azzal a diszkrecionális hatáskörrel sem, amely a nemzeti szabályozó hatóságot a hozzáférési irányelv 13. cikke alapján abban a tekintetben illeti meg, hogy piacelemzést követően szabályozást fogadhat el.

94. A KPN-nel ellentétben a holland és az olasz kormány, valamint a Bizottság azt javasolják, hogy a Bíróság olyan választ adjon, amely szerint az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke engedélyezi, hogy az ott hivatkozott szükséges intézkedéseket a nemzeti szabályozó hatóságtól eltérő hatóság tegye meg.

27 — Lásd ebben az értelemben: Cruz Villalón főtanácsnok TDC ügyre vonatkozó indítványa (C-556/12, EU:C:2014:17, 41. és 42. pont).

28 — Ugyanott (43. és 44. pont).

29 — E (11) preambulumbekkezdés azt írja elő, hogy „[a] szabályozói és üzemeltetői funkciók elkülönítésének elvével összhangban a tagállamoknak biztosítaniuk kell a nemzeti szabályozó hatóság – vagy hatóságok – függetlenségét határozataik pártatlanságának biztosítása érdekében. A függetlenség e követelménye nem sérti a tagállamok intézményeinek autonómiáját és a tagállamok alkotmányos kötelezettségeit”.

95. E harmadik kérdés elemzését megelőzően álláspontom szerint célszerű két előzetes megjegyzést tenni.

96. Először, az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a holland kormány, mint jogalkotó szerv, elfogadta a díjszabási intézkedést, majd az ACM, mint nemzeti szabályozó hatóság, a KPN-nel szemben meghagyást kibocsátva alkalmazta azt.

97. Ekképpen, e helyzetre figyelemmel érthető, hogy a kérdést előterjesztő bíróság lényegileg azt kívánja megtudni, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azzal nem ellentétes, ha egy, az alapeljárásban szereplőhöz hasonló díjszabási intézkedést a nemzeti szabályozó hatóságtól „eltérő” hatóságnak tekintendő holland kormány fogad el.

98. Másodszor, ahogy azt az első kérdés vizsgálata során kiemeltem, úgy vélem, hogy bizonyos feltételek mellett a nemzeti szabályozó hatóság által a hozzáférési irányelv 13. cikke alapján előírható díjszabási kötelezettséghez hasonló díjszabási kötelezettség előírható az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke alapján is.

99. Ennek alapján emlékeztetünk arra, hogy a nemzeti szabályozó hatóságokat a hozzáférési irányelv 13. cikke alapján terhelő szabályozási feladatok feltétele, hogy egy vagy több üzemeltető jelentős piaci erővel rendelkezzen az érintett piacon. A nemzeti szabályozó hatóságok fellépése ténylegesen annak biztosítása érdekében válik szükségessé, hogy ezen üzemeltető vagy üzemeltetők ne használhassák fel piaci erejüket arra, hogy az érintett piacon korlátozzák vagy torzítsák a versenyt, illetve, hogy ezt a piaci erőt szomszédos piacokon alkalmazzák. Ilyen módon a nemzeti szabályozó hatóság által egy vagy több, az érintett piacon jelentős piaci erővel rendelkező üzemeltetővel szemben hozott *ex ante* szabályozásról van szó.

100. Márpedig azoknak a díjszabási kötelezettségeknek, amelyeket az érintett nemzeti hatóságok az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke alapján fogadhatnak el, nem feltétele egy olyan piacelemzés elkészítése, amelyből kitűnik, hogy az érintett piacon egy vagy több üzemeltető jelentős piaci erővel rendelkezik. E kötelezettségeknek szükségesnek kell lenniük azon jogok biztosítása érdekében, amelyek a végfelhasználókat az egységes piac eredményeként illetik meg, így többek között a végfelhasználóknak a nem földrajzi számokat használó szolgáltatásokhoz való hozzáférési joga biztosítása érdekében. Az érintett nemzeti hatóságok által az érintett piacon jelentős piaci erővel nem rendelkező üzemeltetők egy csoportjával szemben elfogadott díjszabási kötelezettségekről van szó.

101. Ekképpen, noha hasonló díjszabási kötelezettségek a hozzáférési irányelv 13. cikke, illetve az egyetemes szolgáltatási irányelv 17. és 28. cikke alapján is előírhatók, azok eltérő célokra irányulnak, és azokat az üzemeltetők eltérő kategóriáival szemben írják elő.³⁰

102. E körülményekre figyelemmel végzem el a harmadik kérdés elemzését.

103. Annak érdekében, hogy hasznos választ lehessen adni e harmadik kérdésre, értelmezni kell az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkében hivatkozott „érintett nemzeti hatóságok” kifejezést. Úgy kell értelmezni e megfogalmazást, hogy az minden más nemzeti hatóságot kizárva a nemzeti szabályozó hatóságokra vonatkozik?

30 — Az egyetemes szolgáltatási irányelv (5) preambulumbekzdése felidéri az üzemeltetők e két kategóriája közötti megkülönböztetést. Azt írja elő ugyanis, hogy „[e]gy versenypiacon a nyilvánosan elérhető, helyhez kötött telefonszolgáltatásokat nyújtó valamennyi vállalkozásra vonatkoznia kell bizonyos kötelezettségeknek, míg más kötelezettségeknek csak a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozásokra, illetve egyetemes szolgáltatás üzemeltetőjeként kijelölt vállalkozásokra kell vonatkozniuk”.

104. Megállapítom mindenekelőtt, hogy az említett kifejezést – a nemzeti szabályozó hatósággal ellentétben, amelyek meghatározása a keretirányelv 2. cikkének g) pontjában szerepel – az ÚKSZ nem határozza meg. Az előbbi rendelkezés értelmében a nemzeti szabályozó hatóság a tagállam által a keretirányelvben és a különös irányelvekben foglalt szabályozási feladatok bármelyikével megbízott szerv vagy szervek. Megjegyzem, hogy e meghatározás alkalmazandó a különös irányelvek, többek között az egyetemes szolgáltatási irányelv vonatkozásában.³¹

105. Az említett meghatározásból kitűnik, hogy a nemzeti szabályozó hatóság egy érintett nemzeti hatóság. Mindazonáltal úgy vélem, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkében hivatkozott érintett nemzeti hatóságok nem korlátozódhatnak kizárólag a nemzeti szabályozó hatóságokra, több ok miatt sem.

106. Először, megállapítom, hogy az uniós jogalkotó láthatóan határozottan az „érintett nemzeti hatóságok” kifejezést választotta a „nemzeti szabályozó hatóságok” helyett. Csak a szabályozási keret 2009-es módosítását eredményező jogalkotási eljárás során fogadták el ugyanis ezt a kifejezést.

107. Ekképpen mind a Bizottság irányelvre vonatkozó javaslata,³² mind az Európai Parlament által első olvasatban elfogadott álláspont³³ még a „nemzeti szabályozó hatóságokra” vonatkozott. Az, hogy a végleges szöveg kifejezetten az „érintett nemzeti hatóságoknak” biztosít hatáskört, *a priori* az uniós jogalkotó azt célzó szándékos döntését bizonyítja, hogy ne csak a nemzeti szabályozó hatóságokra vonatkozzon e norma, hanem egy szélesebb értelmű fogalomra.

108. Másodszor, az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkének szövegéből kitűnik, hogy e kifejezés nem korlátozódhat kizárólag a nemzeti szabályozó hatóságokra. E 28. cikk ugyanis nem telepít semmilyen különleges hatáskört a nemzeti szabályozó hatóságokra, és nem ír elő számukra semmilyen sajátos kötelezettséget, ellentétben az említett irányelv egyéb rendelkezéseivel. A tagállamokra, mint olyanokra, és az „érintett nemzeti hatóságokra” nézve határoz meg kötelezettségeket.

109. Harmadszor, megjegyzem, hogy a Bíróságnak már volt alkalma arra, hogy döntsön arról a kérdésről, hogy egy a nemzeti szabályozó hatóságtól eltérő nemzeti hatóság eljárhat-e nemzeti szabályozó hatóságként vagy a nemzeti szabályozó hatóság mellett az ÚKSZ által kifejezetten a nemzeti szabályozó hatóságra telepített feladatok ellátása érdekében.

110. Ekképpen, a Base és társai ítéletében³⁴ a Bíróság azt mondta ki, hogy „[az egyetemes szolgáltatási irányelvvel] főszabály szerint nem ellentétes, ha a nemzeti jogalkotó a keretirányelv értelmében vett nemzeti szabályozó hatóságként lép fel, amennyiben e feladat gyakorlása során eleget tesz az említett irányelvekben előírt szakértelemre, függetlenségre, pártatlanságra és átláthatóságra vonatkozó feltételeknek, és ha az általa hozott határozatokkal szemben az érintett felektől független szervnél tényleges jogorvoslattal lehet élni”.³⁵

31 — Az egyetemes szolgáltatási irányelv 2. cikkének első bekezdése szerint „[e]zen irányelv alkalmazásában a [keretirányelv] 2. cikkében szereplő fogalommeghatározásokat kell alkalmazni”.

32 — Lásd a 2002/22 irányelv, a 2002/58 irányelv és a fogyasztóvédelmi együttműködésről szóló 2006/2004 rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó javaslat (COM(2007) 698 végleges) 32. oldalát.

33 — Lásd: az Európai Parlament álláspontja, amely első olvasatban 2008. szeptember 24-én került elfogadásra a 2002/22 irányelv, a 2002/58 irányelv és a fogyasztóvédelmi együttműködésről szóló 2006/2004 rendelet módosításáról szóló 2008/.../EK európai parlamenti és tanácsi irányelvre tekintettel (P6_TC1-COD(2007) 248. sz. dokumentum, HL 2010. C 8E, 360. o.), 46. oldal.

34 — C-389/08, EU:C:2010:584.

35 — 30. pont.

111. Ehhez hasonlóan a Bíróság kimondta, hogy a keretirányelvvel nem ellentétes az, ha a tagállam elkülönült szervezetekre, adott esetben a nemzeti szabályozó hatóságokra és minisztériumi hatóságokra telepíti az ezen irányelv által a nemzeti szabályozó hatóságokra bízott feladatokat, amennyiben a tagállam biztosítja e szabályozó hatóságoknak az elektronikus hírközlő hálózatok és szolgáltatások üzemeltetőitől való funkcionális függetlenségét, és elérhető módon közzéteszi a szabályozó hatóságokra ruházott feladatokat, továbbá ezeket haladéktalanul bejelenti a Bizottságnak.³⁶

112. Végül megállapítom, hogy a Bíróság a Bizottság kontra Németország ítéletében³⁷ kiemelte, hogy ahhoz, hogy a jogalkotó szerv e beavatkozása megfeleljen az irányelveknek, nem korlátozhatja, és nem szüntetheti meg a nemzeti szabályozó hatóság számára az irányelvek által kifejezetten előírt feladatköröket.³⁸ A nemzeti jogalkotó nem zárhatja ki a nemzeti szabályozó hatóságokat az új piacok meghatározásából és elemzéséből, mivel így megakadályozná e szerveket az irányelvekben számukra kifejezetten előírt jogosultságok gyakorlásában.³⁹ Ekképpen, ahogy az az újabb ítélkezési gyakorlatból is kitűnik, a nemzeti szabályozás nem sértheti a nemzeti szabályozó hatóságoknak a közvetlenül az ÚKSZ-en alapuló hatáskörét.⁴⁰

113. Az alapeljárásban szereplő ügyet illetően álláspontom szerint ezen ítélkezési gyakorlatban szereplő döntésekből két megállapítást lehet levonni.

114. Először megállapítom, hogy a Bíróság nem zárja ki, hogy bizonyos feltételek mellett a nemzeti szabályozó hatóságtól eltérő hatóság, vagyis egy jogalkotó szerv vagy minisztériumi hatóság is eljárhat nemzeti szabályozó hatósággént vagy a nemzeti szabályozó hatóság mellett, az ÚKSZ-nek megfelelően.

115. Mivel az ilyen nemzeti hatóságok, nemzeti szabályozó hatósággént eljárva, a fenti feltételek betartása mellett képesek ellátni az ÚKSZ által a nemzeti szabályozó hatóságra ruházott feladatokat, ezért úgy vélem, hogy e nemzeti hatóságoknak *a fortiori* képesnek kell lenniük a fellépésre abban az esetben is, ha az ÚKSZ a szabályozási feladatot kifejezetten az „érintett nemzeti hatóságokra” ruházza.

116. Másodszor ugyanakkor úgy vélem, hogy amennyiben az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkében hivatkozott érintett nemzeti hatóságok a nemzeti szabályozó hatóságok által a hozzáférési irányelv 13. cikke (1) bekezdésének, illetve az egyetemes szolgáltatási irányelv 17. cikke (1) bekezdésének megfelelően alkalmazhatóhoz hasonló díjszabási kötelezettséget írnak elő, annak ellenére, hogy e kötelezettség eltérő célokra irányul, e nemzeti hatóságoknak ugyanazoknak a követelményeknek kell megfelelniük, mint amelyeket az ÚKSZ a nemzeti szabályozó hatóság tekintetében támaszt, így többek között az üzemeltetőkkal szembeni funkcionális függetlenség követelményének.⁴¹ Ehhez hasonlóan, az ezen érintett nemzeti hatóságok által hozott határozatokkal szemben az érdekelt felektől független jogorvoslati szervnél hatékony jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani.⁴²

117. Ebből következik, hogy bár a tagállamok e területen intézményi önállósággal rendelkeznek az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke szerinti érintett nemzeti hatóságok szervezésének és felépítésének tekintetében, ezen önállóságukat csak az ÚKSZ által meghatározott célkitűzések és kötelezettségek tiszteletben tartásával gyakorolhatják.⁴³

36 — Lásd: Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ítélet (C-82/07, EU:C:2008:143, 24–26. pont).

37 — C-424/07, EU:C:2009:749.

38 — Lásd: Cruz Villalón főtanácsnok Base és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-389/08, EU:C:2010:360, 46. pont).

39 — Ugyanott (41. pont). Lásd még: Bizottság kontra Németország ítélet (C-424/07, EU:C:2009:749, 74–78. pont).

40 — Lásd: Deutsche Telekom ítélet (C-543/09, EU:C:2011:279, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

41 — Lásd a keretirányelv (11) preambulumbekzdését és 3. cikkének (2) bekezdését.

42 — Lásd a keretirányelv 4. cikkének (2) bekezdését.

43 — Lásd ebben az értelemben: Base és társai ítélet (C-389/08, EU:C:2010:584, 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

118. Az alapeljárásban ebből következően a kérdést előterjesztő bíróságra hárul annak konkrét értékelése, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkének megfelelően érintett nemzeti hatóságként eljáró holland kormány megfelel-e az ÚKSZ által előírt szakértelemmel, függetlenséggel, pártatlansággal és átláthatósággal kapcsolatos követelményeknek.

119. E tekintetben rámutatok, hogy a holland kormány a tárgyaláson kifejtette, hogy az alapjogvita tényállásának időpontjában a Holland Királyság privatizálta a KPN-t. Bár ez az információ azt bizonyítja, hogy a holland kormány jogilag és funkcionálisan függetlennek tekinthető e társaságtól, véleményem szerint ez nem elegendő azon következtetés megalapozásához, hogy ezen érintett nemzeti hatóság megfelelt a fent említett követelményeknek. A kérdést előterjesztő bíróság feladata ezen értékelés elvégzése, figyelemmel a jelen ügy keretében rendelkezésére álló valamennyi bizonyítékra.

120. Egyébként elemzésen kiegészítése céljából úgy ítélem meg, hogy annak vizsgálata is a kérdést előterjesztő bíróságra tartozik, hogy az ACM, mint a holland kormány által elfogadott nemzeti díjszabási intézkedés alkalmazását biztosító nemzeti szabályozó hatóság megfelelt-e a fent hivatkozott, az ÚKSZ által előírt követelményeknek. Az ilyen vizsgálat ebben az esetben többek között annak eldöntésére is kiterjed, hogy a nemzeti szabályozó hatóság védve volt-e az eléje kerülő kérdések független elbírálásának veszélyeztetésére alkalmas külső beavatkozással vagy politikai nyomással szemben.⁴⁴

121. Figyelemmel e körülmények összességére, úgy vélem, hogy a holland kormány elfogadhatott egy az alapeljárásban szereplőhöz hasonló díjszabási intézkedést, feltéve, hogy e fellépés az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikke által követett cél biztosítására irányul, valamint, hogy a szakértelemmel, függetlenséggel, pártatlansággal és átláthatósággal kapcsolatos követelmények teljesültek, amit a nemzeti bíróságnak kell megvizsgálnia.

122. Következésképpen az egyetemes szolgáltatási irányelv 28. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az alapeljárásban szereplőhöz hasonló díjszabási intézkedést meghozhatja a hozzáférési irányelv 13. cikkének (1) bekezdésében hivatkozott hatáskört gyakorló, a nemzeti szabályozó hatóságtól eltérő más hatóság, feltéve, hogy a szakértelemmel, függetlenséggel, pártatlansággal és átláthatósággal kapcsolatos követelmények teljesültek, amit a nemzeti bíróságnak kell megvizsgálnia.

IV – Véggkövetkeztetések

123. A fenti megfontolásokra figyelemmel azt javaslom, hogy a Bíróság a következő választ adja a College van Beroep voor het Bedrijfsleven kérdéseire:

- 1) A 2009. november 25-i 2009/136/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, 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) 28. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az alapeljárásban szereplőhöz hasonló díjszabási kötelezettség anélkül történő előírása, hogy a piacelemzésből az derült volna ki, hogy az egyik üzemeltető e piacon jelentős piaci erővel rendelkezik, annak ellenére, hogy a nem földrajzi számokhoz való hozzáférés akadálya nem műszaki jellegű, amennyiben a díjszabási kötelezettség szükséges ahhoz, hogy garantálják a végfelhasználók hozzáférést a nem földrajzi számokat használó szolgáltatásokhoz, amit a nemzeti bíróságnak kell megvizsgálnia.

⁴⁴ — Lásd a 2009/140 irányelv (13) preambulumbekzdését, valamint ugyancsak ebben az értelemben a keretirányelv 3a. cikkét.

- 2) a) A 2009/136 irányelvvel módosított 2002/22 irányelv 28. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az alapeljárásban szereplőhöz hasonló díjszabási intézkedés előírása abban az esetben, ha a magasabb díjak csak korlátozott hatást gyakorolnak a hívások számára a nem földrajzi számok esetében.
- b) A 2009/136 irányelvvel módosított 2002/22 irányelv 28. cikke szerinti szükséges intézkedés arányosságának vizsgálata során a nemzeti bíróság feladata annak értékelése, hogy az alapeljárásban szereplőhöz hasonló díjszabási intézkedés előírása túlzott terhet jelent-e az érintett üzemeltető számára.
- 3) A 2009/136 irányelvvel módosított 2002/22 irányelv 28. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az alapeljárásban szereplőhöz hasonló díjszabási intézkedést meghozhat a 2009. november 25-i 2009/140/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/19/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („Hozzáférési irányelv”) 13. cikkének (1) bekezdésében hivatkozott hatáskört gyakorló, a nemzeti szabályozó hatóságtól eltérő más hatóság, feltéve, hogy a szakértelemmel, függetlenséggel, pártatlansággal és átláthatósággal kapcsolatos követelmények teljesültek, amit a nemzeti bíróságnak kell megvizsgálnia.