



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2017. december 20.*

„Előzetes döntéshozatal – Az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozása – 2002/21/EK irányelv – 8. és 16. cikk – 2002/19/EK irányelv – 8. és 13. cikk – A piacon jelentős piaci erővel rendelkezőként kijelölt üzemeltető – Az árak ellenőrzése – A nemzeti szabályozó hatóságok által előírt kötelezettségek – Az árak költségalapúságára vonatkozó kötelezettség – Az érintett üzemeltető mobilhálózaton nyújtott hívásvégződtetési szolgáltatás nyújtásával kapcsolatban felmerült költségeinél alacsonyabb összegben megállapított árak – Az Európai Unió Alapjogi Chartája – 16. cikk – A vállalkozás szabadsága – Arányosság”

A C-277/16. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság, Lengyelország) a Bírósághoz 2016. május 17-én érkezett, 2016. január 21-i határozatával terjesztett elő

a **Polkomtel sp. z o.o.**

és

a **Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej**

között,

a **Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji**

részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: M. Ilešič tanácselnök, K. Lenaerts, a Bíróság elnöke, a második tanács elnökeként eljárva, A. Rosas, C. Toader és E. Jarašiūnas (előadó) bírák,

főtanácsnok: E. Tanchev,

hivatalvezető: R. Schiano tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2017. május 11-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Polkomtel sp. z o.o. képviselőjében E. Barembruch radca prawny,

* Az eljárás nyelve: lengyel.

- a Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej képviseletében L. Ochniewicz és D. Dziedzic-Chojnacka radcowie prawni,
- a lengyel kormány képviseletében B. Majczyna, D. Lutostańska és K. Wilimborek-Makulska, meghatalmazotti minőségben,
- az olasz kormány képviseletében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: P. Gentili avvocato dello Stato,
- a holland kormány képviseletében M. Bulterman és J. Langer, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviseletében G. Braun, J. Hottiaux és L. Nicolae, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2017. július 26-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,
meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 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 2002. L 108., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 323. o.) 8. cikke (4) bekezdésének és 13. cikkének értelmezésére irányul.
- 2 Ezt a kérelmet Polkomtel sp. z o.o. és a Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (az elektronikus kommunikációs hivatal elnöke, Lengyelország, a továbbiakban: az UKE elnöke) között, a Polkomtel mobiltelefon-hálózatában alkalmazott, beszédcélú hívásvégződtetési díjakra vonatkozóan az UKE elnöke által hozott határozat tárgyában folyamatban lévő jogvitában terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 2002/21/EK irányelv

- 3 Az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (keretirányelv) (HL 2002. L 108., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 349. o.; a továbbiakban: keretirányelv) 6., illetőleg 7. cikke a konzultáció és az átláthatóság mechanizmusát és az elektronikus hírközlés belső piacának konszolidációjára vonatkozó eljárást írja elő.
- 4 A keretirányelv 8. cikke meghatározza azokat az ágazatpolitikai célokat és szabályozási elveket, amelyek tiszteletben tartását a nemzeti szabályozó hatóságoknak biztosítaniuk kell. E cikk értelmében:

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

[...]

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

- a) biztosítják, hogy a felhasználók, köztük a fogyatékkal élő felhasználók a választék, az ár és a minőség tekintetében maximális előnyhöz jussanak;
- b) biztosítják, hogy az elektronikus hírközlési ágazatban ne legyen versenytorzulás vagy versenykorlátozás;

[...]

(4) A nemzeti szabályozó hatóságok [...] előmozdítják az Európai Unió polgárainak érdekeit.

[...]”

- 5 Ezen irányelvnek a „Jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozások” című 14. cikke meghatározza azokat a szempontokat, amelyek lehetővé teszik a nemzeti szabályozó hatóságoknak annak megállapítását, hogy adott üzemeltető jelentős piaci erővel rendelkezik-e.
- 6 Az említett irányelv „Piacelemzési eljárás” című 16. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Amint az ajánlás elfogadását vagy annak esetleges frissítése elfogadását követően lehetséges, a nemzeti szabályozó hatóságok – az iránymutatásokat a lehető legnagyobb mértékben figyelembe véve – elvégzik az érintett piacok elemzését. A tagállamok biztosítják, hogy ennek az elemzésnek az elvégzésére szükség szerint a nemzeti versenyhatóságokkal együttműködésben kerüljön sor.

(2) Amennyiben [...] a [hozzáférési] irányelv 7. vagy 8. cikke alapján a nemzeti szabályozó hatóság köteles dönteni arról, hogy a vállalkozások számára kötelezettséget állapít-e meg, tart-e fenn, módosít-e vagy az ilyen kötelezettséget megszünteti-e, az e cikk (1) bekezdésében említett piacelemzés alapján állapítja meg azt, hogy egy adott érintett piacon hatékony-e a verseny.

[...]

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

[...]”

- 7 Ugyanezen irányelv „Harmonizációs eljárások” című 19. cikkének (1) bekezdése szerint:

„Ha a Bizottság a 22. cikk (2) bekezdésében említett eljárásnak megfelelően ajánlásokat bocsát ki a tagállamoknak az ezen irányelv és a különös irányelvek rendelkezéseinek harmonizált alkalmazásáról a 8. cikkben meghatározott célok elérésének előmozdítása céljából, a tagállamok biztosítják, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok feladataik elvégzése során a lehető legnagyobb mértékben vegyék figyelembe ezeket az ajánlásokat. Ha valamely nemzeti szabályozó hatóság úgy dönt, hogy nem követ egy ajánlást, erről tájékoztatja a Bizottságot és indokolja álláspontját.”

A hozzáférési irányelv

- 8 A hozzáférési irányelv (15) és (20) preambulumbekzdése kimondja:

„(15) Valamely konkrét kötelezettségnek a jelentős piaci erővel rendelkező valamely vállalkozásra vonatkozó bevezetése nem tesz szükségessé további piacelemzést, ugyanakkor szükségessé teszi annak igazolását, hogy a kötelezettség a szóban forgó probléma jellegéhez képest megfelelő és arányos.

[...]

(20) Árelenőrzésre lehet szükség abban az esetben, ha egy bizonyos piacon végzett piacelemzés a hatékony verseny hiányát tárja fel. A szabályozási beavatkozás lehet viszonylag enyhe, így például kötelezés arra, hogy a közvetítőválasztás árai legyenek [...] észszerűek, vagy lehetnek sokkal komolyabbak, így például kötelezés arra, hogy az árak legyenek költségalapúak annak érdekében, hogy teljes mértékben indokolják az ilyen árakat abban az esetben, amikor a verseny nem elég erős a túlzottan magas árak megakadályozásához. Különösen, a jelentős piaci erővel rendelkező üzemeltetőknek kerülniük kell az árprést, amely által a különbség a kiskereskedelmi árak és azon árak között, amelyeket a hasonló kiskereskedelmi szolgáltatásokat nyújtó versenytársaiknak számolnak fel az összekapcsolási szolgáltatásokért, nem megfelelő a fenntartható verseny biztosításához. Amikor a nemzeti szabályozó hatóság az ezen irányelv szerint előírt szolgáltatás kialakítása során felmerülő költségeket kiszámítja, helyénvaló a felhasznált tőke – így a megfelelő munkaerő- és építési költségek – észszerű megtérülésével is számolni, a tőke értékét szükség szerint úgy korrigálva, hogy az tükrözze az eszközök aktuális értékelését és a műveletek aktuális hatékonyságát. A költségmegtérülés módszerét a körülményekhez kell igazítani, figyelembe véve a hatékonyság és a fenntartható verseny előmozdításának, valamint a fogyasztói előny maximalizálásának szükségességét.”

- 9 Ezen irányelvnek a „Kötelezettségek előírása, módosítása, illetve visszavonása” című 8. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy a nemzeti szabályozó hatóságoknak legyen hatásköre arra, hogy a 9–13. 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 szabályozóhatóságok szükség szerint előírják az ezen irányelv 9–13. cikkében meghatározott kötelezettségeket.

[...]

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

[...]”

- 10 Az említett irányelvnek az „Árelenőrzési és költségszámítási kötelezettségek” című 13. cikke a következőképpen szól:

„(1) A nemzeti szabályozó hatóság a 8. cikk rendelkezéseivel összhangban az összekapcsolás és/vagy a hozzáférés bizonyos típusainak szolgáltatása tekintetében a költségmegtérülésre és az árszabályozásra vonatkozó kötelezettségeket állapíthat meg – beleértve az árak költségalapúságára vonatkozó és a költségszámítási rendszerekre vonatkozó kötelezettségeket – abban az esetben, ha a piacelemzés azt

mutatja, hogy a tényleges verseny hiányának következtében az érintett üzemeltető a végfelhasználók kárára túlságosan magas szinten tarthatja az árakat vagy árprést alkalmazhat. A nemzeti szabályozó hatóság figyelembe veszi az üzemeltető befektetését, és a megfelelő befektetett tőke észszerű megtérülését biztosítja számára a kockázatok figyelembevétele mellett.

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

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

[...]

A 2009/396/EK ajánlás

- 11 Az EU-ban a helyhez kötött és mobil végződtetési díjak szabályozói kezeléséről szóló, 2009. május 7-i 2009/396/EK bizottsági ajánlás (HL 2009. L 124., 67. o.) 1. pontja szerint:

„Ha a nemzeti szabályozó hatóságok a [hozzáférési irányelv] 13. cikkével összhangban – a [keretirányelv] 16. cikkével összhangban elvégzett piaci elemzés eredményeképpen – árszabályozási és költségelszámolási kötelezettségeket vetnek ki az általuk az egyes nyilvános telefonhálózatok nagykereskedelmi beszédalapú hívásvégződtetési piacán (a továbbiakban: helyhez kötött és mobil végződtetési piacok) jelentős piaci erővel rendelkezőként kijelölt üzemeltetőkre, akkor a hatékony üzemeltető költségein alapuló végződtetési díjakat kell meghatározniuk. Ezzel együtt jár, hogy a díjak egyben szimmetrikusak is lesznek. [...]

A lengyel jog

- 12 A 2004. július 16-i ustawa Prawo telekomunikacyjnej (távközlési törvény) (Dz. U. 2004., 171. sz., 1800. alszám; a továbbiakban: távközlési törvény) alapeljárás tényállására vonatkozó változatának 39. cikke értelmében:

„(1) A 24. cikk 2. pontjának a) alpontjában meghatározott körülmények esetén az UKE elnöke határozata útján a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozások számára az alábbi kötelezettségeket írhatja elő:

1. a távközlési hozzáférés nyújtására vonatkozó indokolt költségek kiszámítása, a költségek kiszámítási módjának ismertetésével együtt, amely költségeket az 51. cikkben említett rendelet rendelkezései alapján az üzemeltetőnek – az UKE elnöke által elkészített költségelszámítási leírásnak megfelelően – alkalmaznia kell,
2. olyan távközlési hozzáférési díjak alkalmazása, amelyek figyelembe veszik az üzemeltető indokolt költségeinek megtérülését.

(2) Az (1) bekezdés szerinti kötelezettséggel terhelt üzemeltető az UKE elnökének felhívására köteles benyújtani az indokolt költségei alapján megállapított díjak összegének részletes indokolását.

[...]

(4) Abban az esetben, ha:

[...]

- 3) az 53. cikk (5) bekezdésében meghatározott vizsgálat elvégzésére hatáskörrel rendelkező szerv kedvezőtlen vagy fenntartást tartalmazó véleményt ad,
- 4) az üzemeltető által megállapított díjak és a (3) bekezdésnek megfelelően megvizsgált költségek között eltérést állapítanak meg,

az UKE elnöke az (1a) bekezdésben meghatározott módszert alkalmazva megállapítja a távközlési hozzáférési díjak mértékét vagy azok maximális vagy minimális szintjét. A fenti díjakat külön határozatban állapítja meg [...]

(5) Az UKE elnöke a távközlési hozzáférési díjak megállapítása során figyelembe veszi a hatékonyság és a fenntartható verseny előmozdítását, a végfelhasználók számára a lehető legtöbb előny biztosítását, továbbá az indokolt költségek megtérülését.”

13 A távközlési törvény 40. cikkének szövege a következő:

„(1) Az UKE elnöke a 24. cikk 2. pontjának a) alpontjában említett feltételek mellett a jelentős piaci erővel rendelkező üzemeltető terhére határozati úton előírhatja azt a kötelezettséget, hogy a távközlési hálózatokhoz való hozzáférés díjait a felmerült költségei alapján állapítsa meg.

(2) Az (1) bekezdés szerinti kötelezettséggel terhelt üzemeltető közli az UKE elnökével a felmerült költségei alapján megállapított díjak összegének indokolását.

(3) Az (1) bekezdés szerinti üzemeltető által megállapított díjak összege megfelelőségének értékeléséhez az UKE elnöke figyelembe veheti az összehasonlítható versengő piacokon alkalmazott díjak összegét vagy megállapításuk módszereit, vagy e díjak összege megfelelőségének értékelésére más eljárásokat alkalmazhat.

(4) Annak értékelése érdekében, hogy megfelelő-e az üzemeltető által megállapított, az (3) bekezdés szerinti díjak összege, az UKE elnöke a (3) bekezdésben említett módszerek alkalmazásával a hatékonyság és a fenntartható verseny előmozdítására, valamint a végfelhasználók számára a lehető legtöbb előny biztosítására figyelemmel megállapítja a díjak pontos, illetve legmagasabb vagy legalacsonyabb összegét. A díjak külön határozatban kerülnek megállapításra [...]”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 14 A 2006. július 19-i határozatával az UKE elnöke mobilhálózaton nyújtott beszédcélú hívásvégződtetési szolgáltatások piacán jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozásként a Polkomtel jelölte ki, és többek között azt a kötelezettséget írta elő számára, hogy a távközlési hálózatokhoz való hozzáférés díjait az e szolgáltatás nyújtása érdekében felmerült költségei alapján állapítsa meg.
- 15 E kötelezettség végrehajtása keretében a Polkomtel átadta az UKE elnökének azokat az adatokat, amelyek a mobilhálózaton a mobil beszédcélú hívásvégződtetési díjak összegét indokolják. Az UKE elnöke úgy vélte, hogy ez az összeg nem szabályszerű, és az említett díjak vizsgálata és kiigazítása céljából eljárást indított. Miután megállapította, hogy a mobil hívásvégződtetési szolgáltatások nyújtása érdekében a Polkomtelnél ténylegesen felmerült költségek percenként 0,1690 zlotyt (PLN) (körülbelül 0,0398 euró) tesznek ki, le az UKE elnöke úgy döntött, hogy a távközlési törvény 40. cikkének

megfelelően a gazdasági hatékonyság, a fenntartható verseny előmozdítása és a végfelhasználók számára a lehető legtöbb előny biztosítása érdekében ezeket a díjakat módosítja. A Polkomtel az említett díjakat a lengyel mobiltávközlési piacon működő többi, már meglévő, üzemeltető által megállapított mobil hívásvégződtetési díjak átlaga alapján számította ki, figyelembe véve többek között azt a tényt, hogy ezek az üzemeltetők ugyanazon a piacon működnek, a piaci részesedésük hasonló, az infrastruktúra-szolgáltatóik ugyanazok és a vonalbérlési költségeik is azonosak.

- 16 Ennélfogva a távközlési törvény 40. cikke alapján hozott 2009. december 9-i határozatában az UKE elnöke a Polkomtel hálózatán a mobil hívásvégződtetés díját percenként 0,1677 PLN-ben (körülbelül 0,0395 euró) határozta meg. Ebben a határozatban az UKE elnöke előírta továbbá, hogy a Polkomtel köteles évente közölni vele azokat az adatokat, amelyek a hálózatán a mobil hívásvégződtetési díjakat indokolják, amely díjakat az e szolgáltatás nyújtása érdekében felmerült költségek alapján számítják ki.
- 17 2009. december 9-én ez a vállalkozás keresetet indított az UKE elnökének határozatával szemben a Sąd Okręgowy w Warszawie (varsói regionális bíróság, Lengyelország) előtt. Ez bíróság a 2013. május 27-i ítéletével ezt a határozatot megváltoztatta, és a Polkomtel hálózatán a mobil hívásvégződtetési szolgáltatási díjat percenként 0,1690 PLN-ben (körülbelül 0,0398 euró) állapította meg, azzal az indokolással, hogy ha valamely jelentős piaci erővel rendelkezőként kijelölt vállalkozás számára azt a kötelezettséget írják elő, hogy a mobil hívásvégződtetési díjait a költségek alapján állapítsa meg, az UKE elnöke nem jogosult arra, hogy az e vállalkozás által hozzá benyújtott díjakat korrigálja, és azok összegét az e szolgáltatás nyújtása tényleges költségszintjénél alacsonyabb szinten állapítsa meg.
- 18 A Polkomtel és az UKE elnöke ezen ítélettel szemben fellebbezést nyújtott be a Sąd Apelacyjny w Warszawiihoz (varsói regionális bíróság, Lengyelország). Ez a bíróság a 2014. május 7-i ítéletével az UKE elnöke fellebbezésének helyt adott, a megtámadott ítéletet megváltoztatta, a Polkomtel fellebbezését pedig elutasította. Az említett bíróság ezenkívül azt állapította meg, hogy jogszerű az arra vonatkozó kötelezettség, hogy az UKE elnökével évente közöljék azokat az adatokat, amelyek a költségalapú mobil hívásvégződtetési díjak összegét indokolják.
- 19 A Polkomtel a Sąd Apelacyjny w Warszawie (varsói fellebbviteli bíróság) ítéletével szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz, azaz a Sąd Najwyższyhoz (legfelsőbb bíróság, Lengyelország).
- 20 Ez utóbbi bíróság azt kívánja megtudni, hogy hogyan kell értelmezni a hozzáférési irányelv 8. és 13. cikkét. Ez a bíróság először is arra keresi a választ, hogy e 13. cikk (3) bekezdése értelmében a nemzeti szabályozó hatóság csak azokat a költségeket vizsgálhatja-e meg, amelyeket a jelentős piaci erővel rendelkezőként kijelölt üzemeltető az érintett szolgáltatások terhére elszámol, vagy azt is ellenőrizheti, hogy ezek a költségek gazdaságilag indokoltak-e. E (3) bekezdés második mondatára tekintettel különösen azt kívánja megtudni, hogy a nemzeti szabályozó hatóság a költségek összegét csak korlátozott mértékben vizsgálhatja-e meg, vagy – a tényleges díj piaci átlaga alapján – ezenkívül korrigálhatja is a megállapított díjakat. Ennek keretében kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy az említett 13. cikknek ez utóbbi lehetőséget kizáró értelmezése összeegyeztethető-e ugyanezen irányelv 8. cikke (4) bekezdésének rendelkezéseivel.
- 21 Ebben a tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság jelzi, hogy a Polkomtel állítása szerint a távközlési törvény 40. cikke az üzemeltető számára lehetővé teszi azt, hogy a díjai kiszámítása során a költségalapú árképzésre vonatkozó kötelezettség alá tartozó szolgáltatásnyújtásához kapcsolódó összes költségét figyelembe vegye. E vállalkozás szerint a nemzeti szabályozó hatóság a hatékonyság és a fenntartható verseny kritériumát nem alkalmazhatja, hanem az említett kötelezettség tárgyát képező szolgáltatás nyújtásához ténylegesen kapcsolódó költségek figyelembevételére kell szorítkoznia, ezért a díjak összegét nem állapíthatja meg a ténylegesen viselt költségek szintjénél alacsonyabb szinten.

- 22 A kérdést előterjesztő bíróság mindazonáltal úgy véli, hogy a távközlési törvény 39., illetőleg 40. cikkében meghatározott költségek közötti különbségek ellenére az utóbbi cikk a nemzeti szabályozó hatóság hatáskörét nem korlátozza pusztán azon költségek vizsgálatára, amelyeket az érintett üzemeltető a díj megállapítása céljából figyelembe vett, és ez a cikk azt is lehetővé teszi, hogy e díjak összegét az érintett üzemeltető által viselt költségszintnél alacsonyabb szinten állapítsák meg. E bíróság szerint az ilyen értelmezés hozzájárul az uniós és a lengyel jogalkotó által követett, a gazdasági hatékonyság és a fenntartható verseny előmozdításából, valamint a végfelhasználók számára a lehető legtöbb előny biztosításából álló célkitűzés megvalósításához.
- 23 Másodszor ez a bíróság azt a kérdést teszi fel, hogy a hozzáférési irányelv 8. cikkének (4) bekezdését és 13. cikkének (3) bekezdését, összefüggésben értelmezve az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 16. cikkével, úgy kell-e értelmezni, hogy a nemzeti szabályozó hatóság valamely üzemeltető számára előírhatja azt a kötelezettséget, hogy az időszakonként közölje vele a költségek alapján meghatározott díjakat indokoló adatokat.
- 24 Az említett bíróság ebben a tekintetben kifejti, hogy a távközlési törvény 40. cikke (2) bekezdésének „funkcionális értelmezését” részesíti előnyben, amely értelmezés nem írja elő azt, hogy az üzemeltetőnek milyen gyakran kell teljesítenie a költségek alapján megállapított díjak összegének indokolására vonatkozó kötelezettségét. E bíróság szerint ebből a cikkből arra lehet következtetni, hogy a nemzeti szabályozó hatóság meghatározhatja azt a határidőt, amely alatt az üzemeltetőnek ezt a kötelezettséget teljesítenie kell, mivel e határidő meghatározása – az alkalmazott díjösszegek esetleges változtatásának gyakorisága tekintetében – a jogbiztonság minimális szintjét garantálja, arányos és a nemzeti szabályozó hatóságok aktusai átláthatóságának biztosításához is hozzájárul. Ugyanez a bíróság arra keresi a választ, hogy a nemzeti jog e rendelkezésének ilyen értelmezése összhangban van-e a hozzáférési irányelv 13. cikkének (3) bekezdésével.
- 25 Harmadszor, a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy a hozzáférési irányelv 13. cikkének (3) bekezdését, összefüggésben értelmezve a Charta 16. cikkével, úgy kell-e értelmezni, hogy a nemzeti szabályozó hatóság akkor is követelheti az üzemeltető árainak kiigazítását, ha a jelentős piaci erővel rendelkezőként kijelölt üzemeltető önállóan meghatározott árakat alkalmaz, és ha a korábban e hatóság által meghatározott árakat alkalmazza. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy ezek a kétségek a hozzáférési irányelv 13. cikke (3) bekezdésének lengyel nyelvű változatából erednek, amely szerint a nemzeti szabályozó hatóságok az üzemeltetőtől megkövetelhetik az „alkalmazott árak” teljes körű indokolását, és szükség esetén az árak kiigazítását is, ami azt sugallja, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok az üzemeltető említett árszintjének kiigazítását nem követelhetik meg akkor, ha az az általa kiszámított árak alkalmazását már megkezdte.
- 26 Ezen körülmények között a Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:
- „1) Úgy kell-e értelmezni a hozzáférési irányelv eredeti változatának 8. cikkének (4) bekezdését együttesen értelmezve ezen irányelv 13. cikkével, hogy a nemzeti szabályozó hatóságnak abban az esetben, ha az árképzés költségalapúságára vonatkozó kötelezettséget állapítanak meg a jelentős piaci erővel rendelkező üzemeltető terhére, a hatékonyság és a fenntartható verseny előmozdítása érdekében lehetősége van olyan szinten megállapítani az említett kötelezettség hatálya alá tartozó szolgáltatás árát, amely alacsonyabb a szolgáltatásnyújtásnak az üzemeltetőnél felmerült, a nemzeti szabályozó hatóság által megvizsgált és az említett szolgáltatásnak tulajdoníthatónak tekintett költségeknél?
- 2) Úgy kell-e értelmezni a hozzáférési irányelv eredeti változata 8. cikkének ugyanezen irányelv 13. cikkének (3) bekezdésével, valamint [a Charta] 16. cikkével összefüggésben értelmezett (4) bekezdését, hogy a nemzeti szabályozó hatóságnak lehetősége van arra, hogy az árképzés költségalapúságára vonatkozó kötelezettséggel terhelt üzemeltetőt arra kötelezze, hogy az árakat

minden évben a legfrissebb költségadatokat alapján állapítsa meg, és az így megállapított árat a költségek indokolásával együtt ezen ár piaci bevezetése előtt vizsgálat céljából nyújtsa be a nemzeti szabályozó hatósághoz?

- 3) Úgy kell-e értelmezni a hozzáférési irányelv eredeti változata 13. cikkének (3) bekezdését, együttesen értelmezve a [Charta] 16. cikkével, hogy a nemzeti szabályozó hatóság csak akkor követelheti meg az ár kiigazítását az árképzés költségalapúságára vonatkozó kötelezettséggel terhelt üzemeltetőtől, ha az árat az üzemeltető először önállóan határozta meg és kezdte alkalmazni, vagy úgy, hogy erre akkor is lehetősége van, ha az üzemeltető a nemzeti szabályozó hatóság által korábban megállapított árat alkalmazza ugyan, a következő jelentési időszakra vonatkozó költségindokolásból azonban az derül ki, hogy a nemzeti szabályozó hatóság által korábban megállapított ár meghaladja az üzemeltető költségeit?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdésről

- 27 Az első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a hozzáférési irányelv 8. cikkének (4) bekezdését és 13. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy ha az adott piacon jelentős piaci erővel rendelkezőként kijelölt üzemeltető terhére a nemzeti szabályozó hatóság az árak költségalapú meghatározására vonatkozó kötelezettséget állapít meg, ez a nemzeti szabályozó hatóság a gazdasági hatékonyság és a fenntartható verseny előmozdítása érdekében az e kötelezettség hatálya alá tartozó szolgáltatások árait a szolgáltatás nyújtása érdekében az ezen üzemeltetőnél felmerült költségeknél alacsonyabb szinten is meghatározhatja.
- 28 A hozzáférési irányelv 8. cikkének (2) bekezdése szerint, amennyiben a keretirányelv 16. cikke szerint végzett piacelemzés eredményeként valamely üzemeltetőt egy bizonyos piacon jelentős piaci erővel rendelkezőként jelölnek ki, a nemzeti szabályozó hatóságok szükség szerint előírják az ezen hozzáférési irányelv 9–13. cikkében meghatározott kötelezettségeket.
- 29 A hozzáférési irányelv 13. cikkének (1) bekezdése értelmében a nemzeti szabályozó hatóság ezen irányelv 8. cikkének rendelkezéseivel összhangban az összekapcsolás és/vagy a hozzáférés bizonyos típusainak szolgáltatása tekintetében a költségmegtérülésre és az árszabályozásra vonatkozó kötelezettségeket állapíthat meg – beleértve az árak költségalapúságára vonatkozó és a költségszámítási rendszerekre vonatkozó kötelezettségeket – abban az esetben, ha a piacelemzés azt mutatja, hogy a tényleges verseny hiányának következtében az érintett üzemeltető a végfelhasználók kárára túlságosan magas szinten tarthatja az árakat vagy árprést alkalmazhat.
- 30 Sem a hozzáférési irányelv 13. cikkének (1) bekezdése, sem ezen irányelv egyetlen más rendelkezése nem határozza meg, hogy mit kell érteni „az árak költségalapúságára vonatkozó [...] kötelezettség” alatt.
- 31 Mindazonáltal rá kell mutatni arra, hogy a hozzáférési irányelv 13. cikkének (1) bekezdésében szereplő „beleértve” kifejezésből az következik, hogy „az árak költségalapúságára vonatkozó [...] kötelezettségek” a költségmegtérüléshez kapcsolódó kötelezettségek és az árellelőrzéshez kapcsolódó kötelezettségek egyik módjának is minősülhetnek. Ezenkívül, amint azt a főtanácsnok az indítványának 31. és 32. pontjában kifejtette, „az árak költségalapúságára vonatkozó [...] kötelezettség”, e kifejezés szokásos jelentésére tekintettel az árak költségalapú meghatározásának kötelezettségére, nem pedig az összes költség megtérítésére irányuló kötelezettségre vonatkozik. Következésképpen el kell vetni e rendelkezés azon értelmezését, amely szerint az árak olyan szinten történő megállapítására vonatkozó kötelezettségről volna szó, amely az érintett üzemeltető számára a kérdéses szolgáltatás nyújtása érdekében felmerült összes költség megtérülését lehetővé teszi.

- 32 A hozzáférési irányelv 13. cikke (1) bekezdésének ezen értelmezését megerősíti az a szöveggörnyezet is, amelynek e rendelkezés a részét képezi. Az említett 13. cikk címén kívül, amely kifejezetten az „árellenőrzésre” vonatkozik, a 13. cikk (2) bekezdése nemcsak a „költségmegtérülési mechanizmusokra”, hanem a nemzeti szabályozó hatóság által „kötelezővé tett [...] árképzési módszerre” is utal. A hozzáférési irányelv (20) preambulumbekkezdése az árellenőrzés keretében továbbá azt mondja ki, hogy „a szabályozási beavatkozás lehet viszonylag enyhe, így például kötelezés arra, hogy a közvetítőválasztás árai legyenek [...] észszerűek, vagy lehetnek sokkal komolyabbak, így például kötelezés arra, hogy az árai legyenek költségalapúak [...]”. Ebből a preambulumbekkezdésből arra lehet következtetni, hogy az uniós jogalkotó a nemzeti szabályozó hatóságokra széles mérlegelési mozgásteret bízott az egyedi ügyben előírandó árellenőrzési mechanizmus kiválasztása tekintetében. Ugyanebben az értelemben a keretirányelv 16. cikkének (4) bekezdése, együttesen értelmezve e cikk (2) bekezdésével, a többek között a hozzáférési irányelv 8. cikkében említett „megfelelő konkrét szabályozó kötelezettségekre” hivatkozik.
- 33 A „költségek” fogalmát illetően meg kell jegyezni, hogy a hozzáférési irányelv 13. cikkének (1) bekezdése nem határozza meg azokat a „költségeket”, amelyeken az áraknak alapulniuk kellene. E cikk (3) bekezdéséből mindazonáltal az tűnik ki, hogy amennyiben egy üzemeltetőt az árai költségalapúságára vonatkozó kötelezettség terhel, a hatékony szolgáltatásnyújtás költségeit a nemzeti szabályozó hatóságok számítják ki, akik ennek érdekében az üzemeltető által használttól független költségszámítási módszereket is alkalmazhatnak. A hozzáférési irányelv (20) preambulumbekkezdésével együttesen értelmezett 13. cikkének (1) és (3) bekezdéséből az is kitűnik, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok a költségmegtérülésre vonatkozó kötelezettségek megállapítása során kötelesek figyelembe venni a megfelelő befektetett tőke észszerű megtérülését, a kockázatok figyelembevétele mellett.
- 34 Ebben a tekintetben a hozzáférési irányelv a (20) preambulumbekkezdésében azt is kifejti, hogy költségmegtérülés módszerét a körülményekhez kell igazítani, figyelembe véve a hatékonyság és a fenntartható verseny előmozdításának, valamint a fogyasztói előny maximalizálásának szükségességét.
- 35 A hozzáférési irányelv 13. cikkének (2) bekezdése így azt írja elő, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok biztosítják, hogy minden kötelezővé tett költségmegtérülési mechanizmus és árképzési módszer a hatékonyság és a fenntartható verseny előmozdítását szolgálja, valamint a lehető legtöbb fogyasztói előnyt biztosítsa. Ezen irányelv 8. cikkének (4) bekezdése ehhez hasonlóan úgy rendelkezik, hogy az e cikk szerint előírt kötelezettségeknek az azonosított probléma jellegén kell alapulniuk, és a keretirányelv 8. cikkében megállapított célokhoz képest arányosoknak és indokoltaknak kell lenniük. Ez utóbbi cikk (2) bekezdésének a) és b) pontja szerint a nemzeti szabályozó hatóságok annak révén mozdítják elő a versenyt, hogy biztosítják, hogy a felhasználók az ár és a minőség tekintetében maximális előnyhöz jussanak, és hogy az elektronikus hírközlési ágazatban ne legyen versenytorzulás vagy versenykorlátozás.
- 36 A hozzáférési irányelv 13. cikkének végrehajtása céljából elfogadott 2009/396 ajánlás az 1. pontjában azt írja elő, hogy ha a nemzeti szabályozó hatóságok a hozzáférési irányelv 13. cikkével összhangban – a keretirányelv 16. cikkével összhangban elvégzett piaci elemzés eredményeképpen – árszabályozási és költségelszámolási kötelezettségeket vetnek ki az általuk az egyes nyilvános telefonhálózatok nagykereskedelmi beszédalapú hívásvégződtetési piacán jelentős piaci erővel rendelkezőként kijelölt üzemeltetőkre, akkor a hatékony üzemeltető költségein alapuló végződtetési díjakat kell meghatározniuk.
- 37 Márpedig a keretirányelv 19. cikkének (1) bekezdése megköveteli, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok a feladataik elvégzése során a „lehető legnagyobb mértékben vegyék figyelembe” az Európai Bizottság ajánlásait, és ha valamely nemzeti szabályozó hatóság úgy dönt, hogy nem követ egy ajánlást, erről tájékoztatja a Bizottságot, és indokolja álláspontját. Következésképpen az árellenőrzési és költségelszámolási kötelezettségeknek a hozzáférési irányelv 13. cikke alapján történő megállapításakor a nemzeti szabályozó hatóság főszabály szerint köteles követni a 2009/396 ajánlásban foglalt útmutatásokat. E hatóság az ezen ajánlás által javasolt modelltől csak abban az esetben térhet el – az

álláspontjának a megindokolása mellett –, ha az adott helyzet értékelése során úgy tűnik számára, hogy a körülmények tekintetében ez a modell nem megfelelő (lásd ebben az értelemben: 2016. szeptember 15-i Koninklijke KPN és társai ítélet, C-28/15, EU:C:2016:692, 37. és 38. pont).

- 38 Amint az egyrészt a keretirányelv 8. cikke (2) bekezdése a) és b) pontjának és 16. cikke (4) bekezdésének, másrészt a hozzáférési irányelv 8. cikke (4) bekezdésének és 13. cikke (1) és (2) bekezdésének együttes olvasatából kitűnik, az árak költségalapúságára vonatkozó kötelezettségnek az utóbbi irányelv 13. cikke alapján történő megállapítása során főszabály szerint a nemzeti szabályozó hatóság feladata annak megkövetelése, hogy a hívásvégződtetési díjakat egy hatékony üzemeltető költségei alapján határozzák meg – a hozzáférési irányelv 13. cikkének (1) és (3) bekezdésében hivatkozott megfelelő befektetett tőke észszerű megtérülését is beleértve.
- 39 Ebből következik, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok – miután ellenőrizték az árak költségalapúságára vonatkozó kötelezettség üzemeltető általi betartását, és döntöttek arról, hogy szükség van-e ezen árak kiigazítását megkövetelni – ezen üzemeltető számára előírhatják, hogy ezeket a díjakat az általa viselt költség szintnél alacsonyabb szinten állapítsa meg, amennyiben ezen üzemeltető költségei magasabbak egy hatékony üzemeltető költségeinél, mivel ez utóbbi költségeknek magukban kell foglalniuk a hatékony üzemeltető által befektetett megfelelő tőke észszerű megtérülését is.
- 40 A fenti megállapítások összességére tekintettel az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a hozzáférési irányelv 8. cikkének (4) bekezdését és 13. cikkét úgy kell értelmezni, hogy ha az adott piacon jelentős piaci erővel rendelkezőként kijelölt üzemeltető terhére a nemzeti szabályozó hatóság az árak költségalapú meghatározására vonatkozó kötelezettséget állapít meg, ez a nemzeti szabályozó hatóság a gazdasági hatékonyság és a fenntartható verseny előmozdítása érdekében az e kötelezettség hatálya alá tartozó szolgáltatások árait a szolgáltatás nyújtása érdekében az ezen üzemeltetőnél felmerült költségeknél alacsonyabb szinten is meghatározhatja, ha ezek a költségek magasabbak valamely hatékony üzemeltető költségeinél, amit a nemzeti bíróságnak kell megvizsgálnia.

A második kérdésről

- 41 A második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy a hozzáférési irányelv 8. cikkének (4) bekezdését, ugyanezen irányelv 13. cikkének (3) bekezdésével, valamint a Charta 16. cikkével összefüggésben értelmezve, úgy kell-e értelmezni, hogy az adott piacon jelentős piaci erővel rendelkezőként kijelölt és az árak költségalapúságára vonatkozó kötelezettséggel terhelt üzemeltetőt a nemzeti szabályozó hatóság jogosult arra kötelezni, hogy az árait évente a legfrissebb költségadatok alapján megállapítsa, és ezeket az árakat, valamint az azokat indokoló adatokat, az árak alkalmazása előtt, vizsgálat céljából, a nemzeti szabályozó hatósággal közölje.
- 42 Ebben a tekintetben meg kell állapítani, hogy a hozzáférési irányelv 8. cikkének (2) bekezdése és 13. cikkének (1) bekezdése – amely a nemzeti szabályozó hatóságot feljogosítja arra, hogy az adott piacon jelentős piaci erővel rendelkezőként kijelölt üzemeltetőre az árak költségalapúságára vonatkozó kötelezettséget állapítson meg – nem fejt ki, hogy ez a hatóság e kötelezettség megállapítása során meghatározhatja-e a kötelezettség végrehajtásának részletes szabályait, így különösen megkövetelheti-e ettől az üzemeltetőtől, hogy az árait meghatározott időközönként frissítse, és időszakos ellenőrzés céljából az alkalmazott díjakat indokoló adatokat közölje.
- 43 A hozzáférési irányelv 13. cikkének (3) bekezdésének harmadik mondata szerint a nemzeti szabályozó hatóságok megkövetelhetik az üzemeltetőtől, hogy árait teljeskörűen indokolja, és szükség szerint megkövetelhetik az árak kiigazítását is. Noha e rendelkezés első mondatából az tűnik ki, hogy ezt a követelést ahhoz az üzemeltetőhöz lehet intézni, akit az árai költségalapúságára vonatkozó kötelezettség már terhel, nem határozza meg azt, hogy a nemzeti szabályozó hatóság ezt az indokolást és szükség esetén az árak kiigazítását milyen gyakran követelheti.

- 44 E megállapításokból az következik, hogy az uniós jogalkotó nem kívánta rögzíteni az árak költségalapúságára vonatkozó, a hozzáférési irányelv 13. cikkének (1) bekezdése alapján megállapított kötelezettség végrehajtásának részletes szabályait, és közelebbről nem kívánta meghatározni sem azt, hogy az e kötelezettséggel terhelt üzemeltető milyen gyakran köteles frissíteni az említett kötelezettség tárgyát képező szolgáltatások árát, sem pedig az e kötelezettség betartásának a nemzeti szabályozó hatóság általi ellenőrzésének gyakoriságára vonatkozó szabályokat.
- 45 Végeredményben arra kell rámutatni, hogy a hozzáférési irányelv 8. cikkének (4) bekezdése azt írja elő, hogy a nemzeti szabályozó hatóság által előírt kötelezettségeknek – az ezen irányelv 13. cikkében előírt kötelezettségeket is ideértve – az azonosított probléma jellegén kell alapulniuk, és a keretirányelv 8. cikkében megállapított célokhoz képest arányosaknak és indokoltaknak kell lenniük, valamint azok csak az utóbbi irányelv 6. és 7. cikkében meghatározott konzultációt követően írhatók elő (lásd ebben az értelemben: 2016. április 14-i Polkomtel ítélet, C-397/14, EU:C:2016:256, 56. pont).
- 46 Ebből következően a megállapított probléma jellege alapján kell meghatározni azt, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok milyen gyakran követelhetik meg az érintett üzemeltetőtől a költségek alapján előzetesen rögzített árak kiigazítását, ennek a gyakoriságnak arányosnak kell lennie, és annak mind a keretirányelvben, mind a hozzáférési irányelvben meghatározott célkitűzéseket figyelembe kell vennie. Ebben a tekintetben, amint arra a főtanácsnok az indítványának 59. pontjában rámutatott, az elektronikus hírközlési piacok sajátossága a technológiai előrehaladásnak köszönhető gyors ütemű fejlődés, ezért az előzetesen rögzített árak évente történő kiigazítására vonatkozó kötelezettség alkalmas arra, hogy ezeknek a követelményeknek megfeleljen. Amint azt a kérdést előterjesztő bíróság úgyszintén megjegyezte, az érintett üzemeltető terhére megállapított e kötelezettség – amely garantálhatja számára a jogbiztonság minimális szintjét az alkalmazott díjösszegek esetleges változtatásának gyakoriságát és az említett kötelezettség megállapítását illetően, és egyidejűleg a nemzeti szabályozó hatóságok aktusai átláthatóságának biztosításához is hozzájárul – arányos lehet.
- 47 Következésképpen meg kell állapítani, hogy az adott piacon jelentős piaci erővel rendelkezőként kijelölt és az árak költségalapúságára vonatkozó kötelezettséggel terhelt üzemeltetőt a nemzeti szabályozó hatóságok jogosultak arra kötelezni, hogy az árait évente a legfrissebb adatok alapján megállapítsa, és az említett árak indokolását a nemzeti szabályozó hatóságokkal közölje, ha ezek a kötelezettségek a megállapított probléma jellegén alapulnak, arányosak és a keretirányelv 8. cikkében megfogalmazott célkitűzésekre és különösen e cikk (2) bekezdésének a) és b) pontjában foglalt célkitűzésekre tekintettel indokoltak.
- 48 Ami azt a kérdést illeti, hogy új kötelezettségeket csak egy új piacelemzést követően lehet előírni, meg kell állapítani, hogy a keretirányelv 16. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy amikor többek között a hozzáférési irányelv 8. cikke alapján a nemzeti szabályozó hatóság köteles dönteni arról, hogy a vállalkozások számára kötelezettséget állapít-e meg, tart-e fenn, módosít-e vagy az ilyen kötelezettséget megszünteti-e, ez a hatóság az ezen irányelv 16. cikkének (1) bekezdésében említett piacelemzés alapján állapítja meg, hogy az érintett piacon hatékony-e a verseny. A hozzáférési irányelv (15) preambulumbekkezdéséből egyébiránt lényegében az tűnik ki, hogy valamely konkrét kötelezettségnek az adott piacon jelentős piaci erővel rendelkezőként kijelölt vállalkozásra vonatkozó bevezetése nem tesz szükségessé további piacelemzést, hanem pusztán annak igazolását teszi szükségessé, hogy a kötelezettség a szóban forgó probléma jellegéhez képest megfelelő és arányos.
- 49 Ebből az következik, amint arra a főtanácsnok az indítványának 68. és 69. pontjában lényegében rámutatott, hogy nincs szükség újabb piacelemzés elvégzésére, ha az alapeljáráshoz hasonlóan a nemzeti szabályozó hatóság az árak költségalapúságára vonatkozóan korábban előírt általános kötelezettség végrehajtása céljából valamely konkrét kötelezettség előírását helyezi kilátásba.
- 50 Ami azt a kérdést illeti, hogy a Charta 16. cikkével ellentétes-e a nemzeti szabályozó hatóság azon jogosultsága, hogy az üzemeltetőt az árainak évente történő frissítésére és időszakos ellenőrzésre történő benyújtására kötelezze, emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata

szerint az e rendelkezés által nyújtott védelem magában foglalja a gazdasági vagy kereskedelmi tevékenység gyakorlásának szabadságát, a szerződési szabadságot és a szabad versenyt. Ezenkívül a szerződési szabadság magában foglalja különösen a gazdasági partner megválasztásának szabadságát, valamint a szolgáltatás ára meghatározásának szabadságát. A vállalkozás szabadsága azonban nem jelent korlátlan jogosultságot, hanem azt a társadalomban betöltött feladata alapján kell megítélni (lásd ebben az értelemben: 2013. január 22-i Sky Österreich ítélet, C-283/11, EU:C:2013:28, 42., 43., 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2013. október 17-i Schaible ítélet, C-101/12, EU:C:2013:661, 25. és 28. pont).

- 51 A nemzeti szabályozó hatóság azon jogosultsága, hogy az üzemeltetőtől a díjak évente történő frissítését és azok időszakos ellenőrzésre történő benyújtását megkövetelje, a Charta 16. cikkében garantált jog gyakorlásába való beavatkozásnak minősül. A Charta 52. cikkének (1) bekezdése értelmében tehát e jogosultságot törvényben kell előírni, a 16. cikkben garantált jog lényeges tartalmának és az arányosság elvének tiszteletben tartása mellett, továbbá annak szükségesnek kell lennie, és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét kell szolgálnia (lásd ebben az értelemben: 2013. január 22-i Sky Österreich ítélet, C-283/11, EU:C:2013:28, 46–48. pont; 2016. december 21-i AGET Iraklis ítélet, C-201/15, EU:C:2016:972, 70. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 52 A jelen esetben rá kell mutatni arra, először is, hogy az UKE elnökének 2009. december 9-i határozatát a többek között a hozzáférési irányelvet átültető nemzeti szabályozásnak megfelelően fogadták el, és ez a szabályozás hatáskört biztosít számára az árak költségalapúságára, és ezen árak évente történő kiigazítására vonatkozó kötelezettség előírására. Másodszor e kötelezettségek előírása nem sértette a vállalkozás szabadságának lényeges tartalmát, mivel az érintett üzemeltető a szóban forgó szolgáltatások nyújtását az említett kötelezettségek előírása után is folytathatta. Harmadszor az e nemzeti szabályozás által követett általános érdekű célkitűzések az uniós célkitűzéseket szolgálják, köztük – a keretirányelv 8. cikkének (2) és (4) bekezdésében, valamint a hozzáférési irányelv 13. cikkének (1) bekezdésében meghatározottak szerint – a verseny és az Európai Unió polgárai érdekeinek előmozdítását. Így különösen a hozzáférési irányelv 13. cikkének (1) bekezdése értelmében az árak költségalapú meghatározására, valamint az említett árak évente történő kiigazítására vonatkozó kötelezettség megakadályozza azt, hogy az érintett üzemeltetők a végfelhasználók kárára az árakat túlságosan magas szinten tartsák, vagy árprést alkalmazzanak. Negyedszer, ami az ilyen intézkedés szükségességének vizsgálatát illeti – amely az intézkedés arányosságának vizsgálatát foglalja magában, és amelyet a nemzeti bíróságnak kell elvégeznie –, az a hozzáférési irányelv 8. cikkének (4) bekezdésében előírt feltételek betartására vonatkozó vizsgálatnak felel meg.
- 53 Ily módon a nemzeti bíróság feladata annak vizsgálata, hogy az árak évente történő kiigazítására vonatkozó kötelezettség összhangban van-e a hozzáférési irányelv 8. cikkének (4) bekezdésével, amennyiben ez a kötelezettség szükséges az előző pontban említett általános érdekű célkitűzések eléréséhez.
- 54 Ebből az következik, hogy, e vizsgálat eredményétől függően, a Charta 16. cikkével nem ellentétes a nemzeti szabályozó hatóság azon jogosultsága, hogy az adott piacon jelentős piaci erővel rendelkezőként kijelölt üzemeltetőtől a díjai évente történő frissítését és azok időszakos ellenőrzésre történő benyújtását megkövetelje.
- 55 A fenti megállapítások összességére tekintettel a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a hozzáférési irányelv 8. cikkének (4) bekezdését, ugyanezen irányelv 13. cikkének (3) bekezdésével, valamint a Charta 16. cikkével összefüggésben értelmezve, úgy kell értelmezni, hogy az adott piacon jelentős piaci erővel rendelkezőként kijelölt és az árak költségalapúságára vonatkozó kötelezettséggel terhelt üzemeltetőt a nemzeti szabályozó hatóság jogosult arra kötelezni, hogy az árait évente a legfrissebb adatok alapján megállapítsa, és ezeket az árakat, valamint az azokat indokoló adatokat, az

árak alkalmazása előtt, vizsgálat céljából, a nemzeti szabályozó hatósággal közölje, feltéve hogy ezek a kötelezettségek a megállapított probléma jellegén alapulnak, arányosak és a keretirányelv 8. cikkében megfogalmazott célkitűzésekre tekintettel indokoltak, amit a nemzeti bíróságnak kell megvizsgálnia.

A harmadik kérdésről

- 56 Előzetesen rá kell mutatni arra, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy a harmadik kérdés azon az előfeltevésen alapul, amely szerint a hozzáférési irányelv 13. cikke (3) bekezdése harmadik mondata lengyel nyelvű változatának szövege („*Krajowe organy regulacyjne mogą zażądać od danego operatora całościowego uzasadnienia stosowanych cen, a w razie potrzeby – odpowiedniego dostosowania tych cen*”) eltér a többi nyelvi változat szövegétől. Ez a mondat lengyel nyelven ugyanis azt sugallja, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok az üzemeltetőtől csak akkor követelhetik meg, hogy a költségalapú árait kiigazítsa, ha az üzemeltető azok alkalmazását már megkezdte.
- 57 E körülmények között a harmadik kérdést úgy kell érteni, hogy azzal a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy a hozzáférési irányelv 13. cikkének (3) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy amennyiben valamely üzemeltető terhére a hivatkozott irányelv 13. cikkének (1) bekezdése alapján az árak költségalapúságára vonatkozó kötelezettséget állapítottak meg, ezen üzemeltetőtől az árainak kiigazítását kizárólag a költségalapú árai alkalmazásának megkezdése után, vagy azok alkalmazása előtt is meg lehet követelni.
- 58 Meg kell jegyezni, hogy a hozzáférési irányelv 13. cikke (3) bekezdése harmadik mondatának többek között a német nyelvű („*Die nationalen Regulierungsbehörden können von einem Betreiber die umfassende Rechtfertigung seiner Preise und gegebenenfalls deren Anpassung verlangen*”), angol nyelvű („*National regulatory authorities may require an operator to provide full justification for its prices, and may, where appropriate, require prices to be adjusted*”), francia nyelvű („*Les [ARN] peuvent demander à une entreprise de justifier intégralement ses prix et, si nécessaire, en exiger l'adaptation*”) és olasz nyelvű („*Le autorità nazionali di regolamentazione possono esigere che un operatore giustifichi pienamente i propri prezzi e, ove necessario, li adegui*”) változata alapján ezt a rendelkezést úgy kell értelmezni, hogy az érintett üzemeltetőnek az árak alkalmazását nem feltétlenül kell megkezdenie azelőtt, hogy a nemzeti szabályozó hatóság ezt az üzemeltetőt az árai kiigazítására kötelezné.
- 59 Márpedig a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint egy uniós jogi rendelkezés valamely nyelvi változatának megfogalmazása nem szolgálhat e rendelkezés értelmezésének kizárólagos alapjául, illetve e tekintetben nem élvezhet elsőbbséget más nyelvi változatokkal szemben. Az uniós jog rendelkezéseit egységesen kell értelmezni és alkalmazni az Európai Unió valamennyi nyelven készült változatok figyelembevételével. Az uniós jogi szövegek egyes nyelvi változatai közötti eltérés esetén a szóban forgó rendelkezést azon szabályozás általános rendszerére és céljára tekintettel kell értelmezni, amelynek az a részét képezi (2016. március 1-jei Alo és Osso ítélet, C-443/14 és C-444/14, EU:C:2016:127, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 60 Ebben a tekintetben egyrészt arra kell rámutatni, hogy noha a hozzáférési irányelv 13. cikkének (1) bekezdése alapján a nemzeti szabályozó hatóság az üzemeltetőket az áraik költségalapú meghatározására kötelezheti, ugyanezen cikk (3) bekezdése – azáltal hogy a nemzeti szabályozó hatóságokat feljogosítja arra, hogy az érintett üzemeltetőtől az árai teljes körű indokolását és szükség esetén ezek kiigazítását megköveteljék – a nemzeti szabályozó hatóságokat felruházza azokkal az eszközökkel, amelyek alapján e jog végrehajtását biztosíthatják, és meggyőződhetnek arról, hogy ez az üzemeltető a költségalapon meghatározott árakat ténylegesen alkalmazza.
- 61 Másrészt a keretirányelv 8. cikkének (1) bekezdése értelmében a keretirányelvben és különösen a hozzáférési irányelvben meghatározott szabályozási feladatok ellátása során a nemzeti szabályozó hatóságoknak minden észszerű intézkedés meghozatalára jogosultak a keretirányelv 8. cikkének

(2) bekezdésében meghatározott célkitűzések megvalósítása érdekében, amely célkitűzések között szerepel különösen a gazdasági hatékonyság, a fenntartható verseny előmozdítása és a végfelhasználók számára a lehető legtöbb előny biztosítása. Ily módon a hozzáférési irányelv 13. cikke (3) bekezdésének harmadik mondatában előírt intézkedések alkalmazása a nemzeti szabályozó hatóságok számára lehetővé teszi – az árak teljes körű indokolásának, és szükség esetén azok kiigazításának üzemeltetőktől való megkövetelése útján –, hogy biztosítsák a keretirányelv 8. cikkének (2) bekezdésében és a hozzáférési irányelv 13. cikkének (1) és (2) bekezdésében foglalt célkitűzések követését.

- 62 Márpedig ezek a célkitűzések nem mindig valósulhatnak meg, ha a nemzeti szabályozó hatóságok az árak teljes körű indokolását, és szükség esetén azok kiigazítását az érintett üzemeltetőtől csak abban az esetben követelhetik meg, ha az árakat már alkalmazzák.
- 63 Következésképpen a harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a hozzáférési irányelv 13. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy ha valamely üzemeltető terhére ezen irányelv 13. cikkének (1) bekezdése alapján az árak költségalapúságára vonatkozó kötelezettséget állapítottak meg, ezen üzemeltetőtől az árainak kiigazítását az említett árak alkalmazásának megkezdése előtt, illetve annak megkezdése után is meg lehet követelni.

A költségekről

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

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

- 1) 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) 8. cikkének (4) bekezdését és 13. cikkét úgy kell értelmezni, hogy ha az adott piacon jelentős piaci erővel rendelkezőként kijelölt üzemeltető terhére a nemzeti szabályozó hatóság az árak költségalapú meghatározására vonatkozó kötelezettséget állapít meg, ez a nemzeti szabályozó hatóság a gazdasági hatékonyság és a fenntartható verseny előmozdítása érdekében az e kötelezettség hatálya alá tartozó szolgáltatások árait a szolgáltatás nyújtása érdekében az ezen üzemeltetőnél felmerült költségeknél alacsonyabb szinten is meghatározhatja, ha ezek a költségek magasabbak valamely hatékony üzemeltető költségeinél, amit a nemzeti bíróságnak kell megvizsgálnia.
- 2) A 2002/19 irányelv 8. cikkének (4) bekezdését, ugyanezen irányelv 13. cikkének (3) bekezdésével, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 16. cikkével összefüggésben értelmezve úgy kell értelmezni, hogy az adott piacon jelentős piaci erővel rendelkezőként kijelölt és az árak költségalapúságára vonatkozó kötelezettséggel terhelt üzemeltetőt a nemzeti szabályozó hatóság jogosult arra kötelezni, hogy az árait évente a legfrissebb adatok alapján megállapítsa, és ezeket az árakat, valamint az azokat indokoló adatokat, az árak alkalmazása előtt, vizsgálat céljából, a nemzeti szabályozó hatósággal közölje, feltéve hogy ezek a kötelezettségek a megállapított probléma jellegén alapulnak, arányosak és az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (keretirányelv) 8. cikkében megfogalmazott célkitűzésekre tekintettel indokoltak, amit a nemzeti bíróságnak kell megvizsgálnia.

- 3) A 2002/19 irányelv 13. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy ha valamely üzemeltető terhére ezen irányelv 13. cikkének (1) bekezdése alapján az árak költségalapúságára vonatkozó kötelezettséget állapítottak meg, ezen üzemeltetőtől az árainak kiigazítását az említett árak alkalmazásának megkezdése előtt, illetve annak megkezdése után is meg lehet követelni.

Aláírások