



Határozatok Tára

A TÖRVÉNYSZÉK VÉGZÉSE (első tanács)

2019. július 9.*

„Megsemmisítés iránti kereset – Elektronikus hírközlés – A 2002/21/EK irányelv 7. cikke – A vezetékes hozzáférés nagykereskedelmi biztosítása – Jelentős együttes piaci erő – Az üzemeltetők számára előírt konkrét szabályozási kötelezettségek – A nemzeti szabályozó hatóság által rendelkezésre bocsátott intézkedéstervezet – A Bizottság észrevételei – Az eljárás második szakasza megnyitásának hiánya – Keresettel meg nem támadható jogi aktus – Az eljárási szabályzat 130. cikke – Elfogadhatatlanság”

A T-660/18. sz. ügyben,

a **VodafoneZiggo Group BV** (székhelye: Utrecht [Hollandia], képviselik: W. Knibbeler és A. Pliego Selie ügyvédek)

felperesnek

az **Európai Bizottság** (képviselek: G. Braun és L. Nicolae, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

állítólagosan a Bizottság által a holland nemzeti szabályozó hatóságnak, az Autoriteit Consument en Marktnek (fogyasztóvédelmi és piacfelügyeleti hatóság, Hollandia) címzett 2018. augusztus 30-i levélben foglalt, a Bizottságnak 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.) 7. cikkének (3) bekezdése alapján a hatóság által rendelkezésére bocsátott intézkedéstervezettel (NL/2018/2099 és NL/2018/2100 ügyek) kapcsolatos észrevételeit tartalmazó határozat megsemmisítése iránt az EUMSZ 263. cikk alapján benyújtott kérelme tárgyában,

A TÖRVÉNYSZÉK (első tanács),

tagjai: I. Pelikánová elnök, P. Nihoul és J. Svenningsen (előadó) bírák,

hivatalvezető: E. Coulon,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: angol.

Végzést

A jogvita előzményei

- 1 A felperes VodafoneZiggo Group BV az elektronikus hírközlési ágazatban tevékenységet végző, a holland jog alá tartozó társaság, amely kábelhálózaton keresztül vezetékessinternet-, televízió- és telefonszolgáltatásokat nyújt. Ennek alapján tevékenységei az ezen szektorra vonatkozó európai uniós szabályozás, így különösen a legutóbb a 2009. november 25-i 2009/140/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2009. L 337., 37. o.; helyesbítés: HL 2013. L 241., 8. 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 2002. L 108., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 349. o.; a továbbiakban: keretirányelv) hatálya alá tartoznak.

A keretirányelv által létrehozott konzultációs eljárásokról

- 2 A keretirányelv 1. cikke (1) bekezdésének első mondata értelmében a keretirányelv célja az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra, az elektronikus hírközlő hálózatokra, a kapcsolódó eszközökre és a kapcsolódó szolgáltatásokra vonatkozó szabályozás, valamint a fogyasztékkal élők hozzáférését megkönnyítő végberendezések egyes aspektusaira vonatkozó szabályozás harmonizált keretének létrehozatala. Erre tekintettel a keretirányelv meghatározza a nemzeti szabályozó hatóságokra, vagyis azon szervekre vagy szervekre ruházott feladatokat, amelye(ke)t a tagállamok egy vagy több ilyen feladattal megbíznak. Amint az a keretirányelv 16. cikkéből kitűnik, e feladatok magukban foglalják többek között az érintett piacokra vonatkozó elemzés megvalósítását, amely ahhoz is vezethet, hogy a nemzeti szabályozó hatóság – korrekciós intézkedéseknek is nevezett – konkrét szabályozási kötelezettségeket alkalmaz azokkal a piaci szereplőkkel szemben, amelyek a keretirányelv hatálya alá tartozó valamely piacon jelentős piaci erővel rendelkeznek.
- 3 E tekintetben, amint az lényegében a keretirányelv (15) preambulumbekkezdéséből kitűnik, a keretirányelv azt írja elő, hogy amennyiben a nemzeti szabályozó hatóságok feladataik teljesítése során intézkedéseket terveznek hozni, ideértve a korrekciós intézkedéseket is, úgy egyrészt bizonyos esetekben a keretirányelv 6. cikkével összhangban az érdekelt feleknek az intézkedéstervezettel kapcsolatos észrevételeik megtételére lehetőséget biztosító nyilvános konzultációt kell lefolytatniuk nemzeti szinten, másrészt a 7. cikkének (3) bekezdése alapján uniós szintű konzultációt kell lefolytatni az Európai Bizottsággal, a többi tagállam nemzeti szabályozó hatóságaival és az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületével (BEREC) (a továbbiakban: az európai konzultációs eljárás).
- 4 Az európai konzultációs eljárás – a keretirányelv következetes alkalmazása érdekében – az intézkedéstervezetet elfogadó nemzeti szabályozó hatóság, a többi nemzeti szabályozó hatóság, a Bizottság és a BEREC közötti koordináció megteremtését szolgálja. Az irányelv 7. cikkének (3) bekezdésével összhangban az intézkedést elfogadni kívánó nemzeti szabályozó hatóságnak az intézkedés(ek) tervezetét az az(oka)t megalapozó indokolással együtt e további intézményi szereplők rendelkezésére kell bocsátania annak érdekében, hogy azok meg nem hosszabbítható egy hónapos időtartam alatt a nemzeti szabályozó hatóságnak észrevételeket küldhessenek (a továbbiakban: az európai konzultációs eljárás első szakasza). A keretirányelv 7. cikkének (7) bekezdésével összhangban a nemzeti szabályozó hatóságnak ezen észrevételeket „a lehető legnagyobb mértékben” figyelembe kell vennie.
- 5 A keretirányelvben meghatározott bizonyos esetekben a Bizottság ugyanakkor fenntartásokat tehet, valamint a nemzeti szabályozó hatóság rendelkezésére álló intézkedéstervezet vizsgálatának meghosszabbításáról határozhat, új határidőt állapítva meg az európai konzultációs eljárás egy új szakaszában (a továbbiakban: az európai konzultációs eljárás második szakasza).

- 6 Ez a helyzet egyrészt a keretirányelv 7. cikke (4) bekezdésének alkalmazása esetén (a továbbiakban: a 7. cikk második szakasza), amikor a tervezett intézkedés vagy intézkedések célja olyan érintett piac meghatározása, amely különbözik a Bizottság által meghatározott piacoktól, vagy annak eldöntése, hogy valamely vállalkozás önállóan vagy másokkal közösen jelentős piaci erővel rendelkezőnek minősül-e, és ezen intézkedés(ek) befolyásolná(k) a tagállamok közötti kereskedelmet. Ezekben az esetekben, amennyiben a Bizottság a nemzeti szabályozó hatóságnak jelezte, hogy megítélése szerint az intézkedéstervezet akadályozná az egységes piacot, vagy komoly kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy az intézkedéstervezet összeegyeztethető-e az uniós joggal és különösen a keretirányelv 8. cikkében előírt célokkal, az intézkedéstervezet további két hónapig nem fogadható el, amely határidő nem hosszabbítható meg. Ezenkívül a Bizottságnak a fenntartásairól a többi nemzeti szabályozó hatóságot is értesítenie kell. E két hónapos határidő lejártával a Bizottság a keretirányelv 7. cikkének (5) bekezdése alapján az érintett nemzeti szabályozó hatóságot kötelezheti az intézkedéstervezet visszavonására (a továbbiakban: vétőjog) vagy visszavonhatja a tervezettel kapcsolatos fenntartásait.
- 7 Másrészt, a keretirányelv 7a. cikkének (1) bekezdésével összhangban (a továbbiakban: a 7a. cikk második szakasza) az európai konzultációs eljárás második szakaszának megnyitásáról hozható határozat, amennyiben a tervezett intézkedés célja az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáféréstől, valamint azok összekapcsolásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/19/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2002. L 108., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 323. o.), valamint 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 2002. L 108., 51. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 367. o.) meghatározott rendelkezései alapján az üzemeltetőre vonatkozó konkrét szabályozási kötelezettség – azaz korrekciós intézkedés – előírása, módosítása vagy visszavonása. A Bizottság ilyen esetben jelezheti az illetékes nemzeti szabályozó hatóságnak és a BEREK-nek, hogy megítélése szerint az intézkedéstervezet milyen okból kifolyólag akadályozza az egységes piacot, illetőleg hogy miért vannak komoly kétségei az intézkedéstervezet uniós joggal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban. Ebben az esetben az intézkedéstervezetet a keretirányelv 7a. cikke (1) és (5) bekezdésének megfelelően a Bizottság értesítését követő további négy hónapig nem lehet elfogadni. E határidő lejártát követően a Bizottság a keretirányelv 7a. cikke (5) bekezdésének megfelelően ajánlást adhat ki, amelyben kéri az érintett nemzeti szabályozó hatóságot az intézkedéstervezet módosítására vagy visszavonására, vagy visszavonhatja fenntartásait.
- 8 Így, amennyiben a Bizottságnak a rendelkezésére bocsátott intézkedéstervezet különböző vetületeivel kapcsolatban fenntartásai vannak, mind a 7. cikk második szakaszát, mind a 7a. cikk második szakaszát megnyithatja.
- 9 Végül a nemzeti szabályozó hatóságok által a keretirányelv végrehajtása során elfogadott intézkedésekkel kapcsolatban a keretirányelv 4. cikke az ilyen határozatokkal szemben biztosított nemzeti szintű jogorvoslati jogról rendelkezik.

A megtámadott aktushoz vezető eljárásról

- 10 2018. február 27-én a holland nemzeti szabályozó hatóság, az Autoriteit Consument en Markt (fogyasztóvédelmi és piacfelügyeleti hatóság, Hollandia; a továbbiakban: ACM), a keretirányelv 6. cikkének megfelelően nyilvános konzultáció céljából intézkedéstervezetet tett közzé.
- 11 Az intézkedéstervezet többek között a helyhez kötött szolgáltatások nagykereskedelmi piacának elemzésére vonatkozott. Ebben az ACM úgy vélte, hogy meghatározott üzemeltetők, köztük a felperes, e piacon együttes jelentős piaci erővel rendelkeznek, ezért velük szemben konkrét szabályozási kötelezettségek alkalmazását javasolta a keretirányelv 16. cikke alapján.

- 12 Az érdekelt felek az intézkedéstervezetre vonatkozó észrevételeiket 2018. április 10-ig tehették meg. A felperes az előírt határidőben észrevételeket terjesztett elő.
- 13 2018. július 31-én az ACM az intézkedéstervezetet a keretirányelv 7. cikkének (3) bekezdése alapján a Bizottság, a BEREC és a többi tagállam nemzeti szabályozó hatóságai rendelkezésére bocsátotta. A Bizottságnak így megküldött intézkedéstervezetet NL/2018/2099. és NL/2018/2100. számon vették nyilvántartásba.
- 14 Az intézkedéstervezet megküldését követően a Bizottság a keretirányelv 5. cikkének (2) bekezdése alapján 2018. augusztus 6-án kiegészítő információkat kért az ACM-től, amelyre az 2018. augusztus 9-én válaszolt. Ugyanezen a napon a Bizottság további információszerzés céljából kiegészítő megkeresést küldött, amelyre válaszolt az ACM.
- 15 2018. augusztus 8-án a felperes a Bizottságnál az intézkedéstervezetre vonatkozó észrevételeket terjesztett elő.
- 16 2018. augusztus 30-án a Bizottság a keretirányelv 7. cikkének (3) bekezdése alapján az intézkedéstervezetre vonatkozó észrevételeit tartalmazó levelet intézett az ACM-hez (a továbbiakban: megtámadott aktus), anélkül, hogy az európai konzultációs eljárás második szakaszának megnyitását szükségesnek ítélte volna. Az észrevételeket a Bizottság honlapján 2018. augusztus 31-én közzétették.
- 17 2018. szeptember 27-én az ACM határozatot fogadott el, amely egyes üzemeltetők, köztük a felperes esetén is megállapította, hogy jelentős együttes piaci erővel rendelkeznek a helyhez kötött szolgáltatások nagykereskedelmi piacán, így velük szemben konkrét szabályozási kötelezettségek kiszabására került sor. E határozat I. mellékletében az ACM kifejti, hogy hogyan vette figyelembe a Bizottság észrevételeit.
- 18 E határozatot követően a felperes a keretirányelv 4. cikke szerinti jogorvoslattal élt az ACM határozatával szemben a College van Beroep voor het bedrijfsleven (gazdasági tárgyú közigazgatási jogviták fellebbviteli bírósága, Hollandia) előtt.

Az eljárás és a felek kérelmei

- 19 A Törvényszék Hivatalához 2018. november 8-án benyújtott keresetlevelében a felperes jelen keresetet terjesztette elő. A felperes azt kéri, hogy a Törvényszék:
 - semmisítse meg a megtámadott aktust;
 - a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.
- 20 A Törvényszék Hivatalához 2019. január 23-án benyújtott külön beadványában a Bizottság elfogadhatatlansági kifogást emelt a Törvényszék eljárási szabályzatának 130. cikke alapján. Kifogásában a Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:
 - mint nyilvánvalóan elfogadhatatlant utasítsa el a keresetet;
 - a felperest kötelezze a költségek viselésére.
- 21 A Törvényszék Hivatalához 2019. február 1-jén benyújtott kérelmében a Holland Királyság, illetve 2019. február 27-én benyújtott kérelmében a T-Mobile Netherlands Holding BV, a T-Mobile Netherlands BV, a T-Mobile Thuis BV és a Tele2 Nederland BV azt kérte, hogy a Bizottság kérelmeinek támogatása végett beavatkozhasson.

- 22 2019. március 15-én a felperes előterjesztette a Bizottság elfogadhatatlansági kifogására vonatkozó észrevételeit, amelyekben kéri, hogy a Törvényszék:
- utasítsa el e kifogást és állapítsa meg a kereset elfogadhatóságát;
 - semmisítse meg a megtámadott aktust;
 - a Bizottságot kötelezze saját költségeinek, valamint valamennyi beavatkozó részéről felmerülő költségek viselésére.

A jogkérdésről

- 23 Az eljárási szabályzat 130. cikke értelmében, ha az alperes külön iratban azt kéri, hogy a Törvényszék az ügy érdemét nem érintve döntsön az elfogadhatatlanság vagy a hatáskör hiánya tárgyában, a Törvényszéknek a lehető leghamarabb érdemben döntenie kell a kérelemről, adott esetben pedig miután megnyitotta az eljárás szóbeli szakaszát.
- 24 A jelen ügyben a Törvényszék úgy ítéli meg, hogy az ügy körülményei kellően fel vannak tárva, és úgy dönt, hogy az eljárás folytatása nélkül indokolt végzéssel határoz.
- 25 A Bizottság elfogadhatatlansági kifogásának alátámasztására lényegében két jogalapot hozott fel, amelyeket egymást követően kell megvizsgálni. Elsősorban, a megtámadott aktus az EUMSZ 263. cikk alapján nem jogorvoslattal megtámadható aktus, mivel nem keletkeztetett kötelező joghatásokat. Legfeljebb előkészítő aktusnak tekinthető, amely nem az intézmény végleges álláspontja. Másodsorban, az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében a felperes nem rendelkezik keresetességi joggal, mivel a megtámadott aktus nem érinti közvetlenül.
- 26 A megtámadott aktus megtámadhatóságával kapcsolatban a Bizottság véleménye az, hogy a Törvényszék által a 2007. december 12-i Vodafone España és Vodafone Group kontra Bizottság végzésben (T-109/06, EU:T:2007:384) és a 2008. február 22-i Base kontra Bizottság végzésben (T-295/06, nem tették közzé, EU:T:2008:48) megállapított elfogadhatatlansági ok átültethető a jelen ügyre.
- 27 A felperes, akinek álláspontja szerint a Bizottságnak meg kellett volna nyitnia az európai konzultációs eljárás második szakaszát, arra hivatkozik, hogy a megtámadott aktus kötelező joghatásokat keletkeztet, így a Törvényszék hatáskörrel rendelkezik arra, hogy annak jogszerűségéről az EUMSZ 263. cikk alapján határozzon. A megtámadott aktus ugyanis hatással van a jogi helyzetére, mivel álláspontja szerint a keretirányelv 7. cikkének (3) bekezdése alapján megfogalmazott észrevételek az érintett nemzeti szabályozó hatóságot kötik, az ilyen észrevételek olyan engedélynek minősülnek, amely az érintett nemzeti szabályozó hatóságot feljogosítja a vizsgált intézkedéstervezet elfogadására, továbbá ezen észrevételek megküldése hatással van a felperes eljárási jogaira, amennyiben a Bizottság az európai konzultációs eljárás második szakaszát nem nyitja meg. A Bizottság által idézett 2007. december 12-i Vodafone España és Vodafone Group kontra Bizottság végzés (T-109/06, EU:T:2007:384) a jelen ügyben nem releváns az e végzés, valamint a jelen ügy alapjául szolgáló ténybeli és jogi körülmények különbségei miatt. Egyébiránt a megtámadott aktus nem tekinthető előkészítő aktusnak, mivel az a Bizottságnak az európai konzultációs eljárás lezárásával kapcsolatos végleges álláspontját tükrözte.
- 28 E tekintetben az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 263. cikk értelmében vett megtámadható jogi aktusnak minősül az intézmények által hozott valamennyi olyan jogi aktus, függetlenül azok jellegétől vagy formájától, amelyek olyan kötelező joghatások kiváltására irányulnak, amelyek a felperes érdekeit sérthetik, jelentősen módosítva annak jogi helyzetét (lásd ebben az értelemben: 1981. november 11-i IBM kontra Bizottság ítélet 60/81, EU:C:1981:264, 9. pont; 2008.

július 17-i Athinaïki Techniki kontra Bizottság ítélet, C-521/06 P, EU:C:2008:422, 29. pont; 2016. szeptember 20-i Mallis és társai kontra Bizottság és EKB ítélet, C-105/15 P–C-109/15 P, EU:C:2016:702, 51. pont).

- 29 Annak megállapításához, hogy az uniós bíróság előtt az EUMSZ 263. cikk alapján vitatott jogi aktus kivált-e kötelező joghatásokat, az aktus lényegét kell figyelembe venni, és az említett hatásokat olyan objektív kritériumok alapján kell megítélni, mint az említett aktus tartalma, adott esetben figyelembe véve az elfogadásának körülményeit, valamint az elfogadó intézmény jogkörét (lásd ebben az értelemben: 2018. február 20-i Belgium kontra Bizottság ítélet, C-16/16 P, EU:C:2018:79, 31. és 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 30 Egyébiránt olyan jogi aktusok esetén, amelyek kidolgozása több szakaszban, különösen pedig belső eljárás során történik, főszabály szerint csak azon intézkedések minősülnek megtámadható aktusnak, amelyek ezen eljárás végén rögzítik az intézmény végleges álláspontját, a végső határozat előkészítésére irányuló közbelső intézkedések azonban nem (lásd ebben az értelemben: 2000. június 22-i Hollandia kontra Bizottság ítélet, C-147/96, EU:C:2000:335, 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 31 Ebből következően a jelen ügyben mindenekelőtt azt kell értékelni, hogy a megtámadott aktus az elfogadásának körülményeire, tartalmára és esetleges előkészítő jellegére tekintettel megtámadható aktus-e.

A megtámadott aktus elfogadásának körülményeiről

- 32 Előzetesen rá kell mutatni, elsősorban, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok és a Bizottság feladatainak kijelölése során az uniós jogalkotó a keretirányelv által kitűzött célok elérése érdekében a nemzeti szabályozó hatóságoknak központi szerepet kívánt biztosítani (lásd ebben az értelemben: 2007. december 12-i Vodafone España és Vodafone Group kontra Bizottság végzés, T-109/06, EU:T:2007:384, 72–75. pont), és e hatóságokat szabályozási hatáskörökkel ruházta fel, így többek között kötelesek a területükön található elektronikus hírközlési piacoknak a versenyjog elvei szerinti meghatározására (a keretirányelv 15. cikkének (3) bekezdése), az e piacokon egyedül vagy közösen jelentős piaci erővel rendelkező üzemeltetők azonosítására (a keretirányelv 14. cikke), valamint arra, hogy megállapítsák az ilyen üzemeltetőkre adott esetben alkalmazandó szabályozási kötelezettségeket (a keretirányelv 16. cikkének (4) bekezdése).
- 33 Szabályozási hatásköreik gyakorlása során a nemzeti szabályozó hatóságok széles jogkörrel rendelkeznek, annak érdekében, hogy mindig az adott esettől függően dönthessék el azt, hogy szükség van-e a piac szabályozására (lásd ebben az értelemben: 2016. szeptember 15-i Koninklijke KPN és társai ítélet, C-28/15, EU:C:2016:692, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 34 Másodsorban, a Bizottság segíti a nemzeti szabályozó hatóságokat, valamint törekszik a keretszabályozás Unió egészében történő harmonizált alkalmazásának biztosítására. Így a Bizottság, különösen a keretirányelv 15. cikke alapján, a keretszabályozás következetes alkalmazásának biztosítása céljából ajánlásokat és iránymutatásokat tesz közzé az érintett termék- és szolgáltatási piacokról, valamint a piacelemzésről, továbbá a jelentős piaci erő felméréséről. Ezenkívül a keretirányelv 19. cikkének (1) bekezdése alapján „a Bizottság a 8. cikkben foglalt célok elérésének előmozdítása érdekében – a lehető legnagyobb mértékben figyelembe véve a BÉREC véleményét – ajánlást adhat ki vagy határozatot fogadhat el ezen irányelv és az egyedi irányelvek rendelkezéseinek harmonizált alkalmazásáról” (lásd ebben az értelemben: 2007. december 12-i Vodafone España és Vodafone Group kontra Bizottság végzés, T-109/06, EU:T:2007:384, 75. pont).

- 35 Harmadsorban, az európai konzultációs eljárást illetően a keretirányelv 7. és 7a. cikkének szövegéből kitűnik, hogy ezen eljárás keretében a Bizottság inkább koordinációs, mint döntéshozói szerepet játszik.
- 36 Egyrészt az európai konzultációs eljárás első szakaszában a Bizottság valamennyi, a nemzeti szabályozó hatóság által a rendelkezésére bocsátott intézkedéstervezetről „észrevételeket” fogalmazhat meg, amelyeket a keretirányelv 7. cikkének (3) és (7) bekezdése alapján a nemzeti szabályozó hatóságoknak a „lehető legnagyobb mértékben figyelembe [kell venniük]”.
- 37 Másrészt, noha a 7a. cikk második szakasza során a Bizottság a keretirányelv 7a. cikke (5) bekezdésének a) pontja alapján, „ajánlást adhat ki, amelyben kéri az érintett nemzeti szabályozó hatóságot az intézkedéstervezet módosítására vagy visszavonására”, ugyanakkor az érintett nemzeti szabályozó hatóság dönthet úgy, hogy az intézkedéstervezetet nem módosítja vagy nem vonja vissza, azaz a Bizottság ajánlását nem veszi figyelembe, amennyiben e tekintetben – az irányelv 7a. cikkének (7) bekezdése előírásának megfelelően – indokolással szolgál.
- 38 Végző soron csak a 7. cikk második szakasza során kötheti a nemzeti szabályozó hatóságot a Bizottság álláspontja, a jelen ügyben tehát akkor, ha a keretirányelv 7. cikke (5) bekezdésének a) pontja alapján a Bizottság úgy határoz, hogy él vétőjogával.
- 39 Különösen ezen, a keretirányelvvel meghatározott, a nemzeti szabályozó hatóságoknak központi szerepet adó jogi háttérre vonatkozó megfontolások fényében kell vizsgálni a felperes által a megtámadott aktus kötelező joghatásai meglétének igazolása érdekében felhozott érveket, amely folytán az az EUMSZ 263. cikk alapján az uniós bíróság előtt keresettel megtámadható.

A Bizottság észrevételeinek „a lehető legnagyobb mértékben” történő figyelembevételével kapcsolatos követelményre alapozott érvekről

- 40 A felperes véleménye szerint a keretirányelv 7. cikkének (7) bekezdésében előírt azon követelmény, amely szerint az érintett nemzeti szabályozó hatóságnak „a lehető legnagyobb mértékben figyelembe [kell vennie]” a Bizottság észrevételeit, azt jelenti, hogy az észrevételekben foglalt előírásokat kell követni.
- 41 A felperes elsősorban a 2016. szeptember 15-i Koninklijke KPN és társai ítéletre (C-28/15, EU:C:2016:692, 37. és 38. pont) hivatkozik, amelyben a Bíróság a keretirányelv 19. cikke (2) bekezdésének második albekezdésében meghatározott kötelezettségről foglalt állást, amely szerint az ugyanezen cikk (1) bekezdése alapján a Bizottság által közzétett ajánlásokat a nemzeti szabályozó hatóságoknak a lehető legnagyobb mértékben figyelembe kell venniük. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy nemzeti szabályozó hatóságoknak főszabály szerint követniük kell az Európai Unióban a helyhez kötött és mobil végződtetési díjak szabályozói kezeléséről szóló 2009. május 7-i 2009/396/EK bizottsági ajánlásban (HL 2009. L 124., 67. o.) foglalt útmutatásokat. A felperes szerint az ACM-nek analógia útján „főszabály szerint” követnie kell a Bizottság által a megtámadott aktusban megfogalmazott észrevételeket.
- 42 A felperes állításával ellentétben ezen ítélkezési gyakorlat azonban nem jelenti azt, hogy az ilyen észrevételeknek kötelező joghatása van. Először is, meg kell jegyezni, hogy egyrészt a Bíróság a 2016. szeptember 15-i Koninklijke KPN és társai ítélet (C-28/15, EU:C:2016:692) 34. és 35. pontjában megállapította, hogy az EUMSZ 288. cikke értelmében az ilyen ajánlás főszabály szerint nem rendelkezik kötelező erővel, és ebből következően a 2009/396 ajánlás nem köti a nemzeti szabályozó hatóságot a határozat elfogadásakor. Másrészt a „főszabály” kifejezés használatával, amelyet a felperes hangsúlyoz, a Bíróság megerősítette, hogy a 2009/396 ajánlásban foglalt útmutatások követésére vonatkozó kötelezettség a nemzeti szabályozó hatóságoknak bizonyos mérlegelési mozgásteret biztosít, így tehát azokra nézve kötelező erővel nem bír. Ezt erősíti meg az említett ítélet 38. pontjának

következő mondata, amelyben a Bíróság pontosítja, hogy a nemzeti szabályozó hatóság eltérhet a 2009/396 ajánlásban foglalt „Bulric strict” modelltől, ha úgy ítéli meg, hogy az nem megfelelő a körülmények tekintetében.

- 43 E tekintetben az EUMSZ 288. cikk – azáltal, hogy az ajánlásokat az uniós jogi aktusok különleges kategóriájaként vezette be, és kifejezetten előírta, hogy azok „nem kötelezőek” – az azok elfogadására jogosult intézményeket olyan, ösztönzésre és meggyőzésre irányuló jogkörrel kívánta felruházni, amely eltér a kötelező erővel rendelkező jogi aktusok elfogadására vonatkozó jogkörtől (2018. február 20-i Belgium kontra Bizottság ítélet, C-16/16 P, EU:C:2018:79, 26. pont). E következtetés analógia útján a Bizottságnak az európai konzultációs eljárás első szakaszában a keretirányelv 7. cikkének (3) bekezdése alapján – a jelen ügyben a megtámadott határozatban – tett észrevételeire szintén érvényes.
- 44 Másodsorban, „a lehető legnagyobb mértékben figyelembe veszi” megfogalmazás egyértelművé teszi, hogy a Bizottságnak a keretirányelv 7. cikkének (3) bekezdése alapján megfogalmazott észrevételei nem kötelező jellegűek. Ha ugyanis ezek az észrevételek kötelezőek lennének, akkor – a rendelkezés szövegének és céljának kiüresítése nélkül – nem lenne elegendő, hogy azokat a nemzeti szabályozó hatóság a lehető legnagyobb mértékben figyelembe vegye. Ezzel kapcsolatban meg kell említeni, hogy a Bizottság észrevételei adott esetben egyenértékűek a többi nemzeti szabályozó hatóság vagy a BEREC észrevételeivel, így abban az esetben, ha e különböző intézményi szereplők észrevételei eltérő megközelítéseket javasolnak, az érintett nemzeti szabályozó hatóság a Bizottság által javasolt helyett követheti valamely másik nemzeti szabályozó hatóság vagy a BEREC által javasolt megközelítést (lásd ebben az értelemben: 2007. december 12-i Vodafone España és Vodafone Group kontra Bizottság végzés, T-109/06, EU:T:2007:384, 93. és 94. pont; 2008. február 22-i Base kontra Bizottság végzés, T-295/06, nem tették közzé, EU:T:2008:48, 63. és 64. pont).
- 45 Másodsorban, amint a felperes azt hangsúlyozza, a Bíróság a 2003. szeptember 11-i Altair Chimica ítéletben (C-207/01, EU:C:2003:451, 41. pont) kétségkívül megállapította, hogy bár az ajánlások nem irányulnak kötelező hatások kifejtésére és nem keletkeztethetnek olyan jogokat, amelyekre magánszemélyek hivatkozhatnak a nemzeti bíróság előtt, ugyanakkor nem mentesek mindenféle joghatástól.
- 46 Mindazonáltal külön kell választani az ezen ítélkezési gyakorlatban említett hatásokat a felperes által állított azon kötelező joghatásoktól, amelyek a felperes érdekeit – jogi helyzetének lényeges módosításával – érintik. Először is, a felperes által hivatkozott ítélet ugyanezen pontjában a Bíróság kifejezetten bemutatta a szóban forgó joghatásokat, kifejtve, hogy a nemzeti bíróságok kötelesek figyelembe venni az ajánlásokat az eléjük terjesztett jogvita megoldása érdekében, különösen akkor, ha azok a végrehajtásuk biztosításának céljából hozott nemzeti rendelkezések értelmezését magyarázzák meg, vagy ha a céljuk kötelező jellegű uniós rendelkezések kiegészítése (lásd: 2003. szeptember 11-i Altair Chimica ítélet, C-207/01, EU:C:2003:451, 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 47 Másodsorban, a „lehető legnagyobb mértékben” történő figyelembevétel követelményének a felperes által állítottaktól eltérő joghatása van, mivel az említett követelmény indokolási kötelezettséget ír elő. Így a nemzeti szabályozó hatóságnak meg kell tudnia magyaráznia a Bizottság észrevételeitől való eltéréseket (lásd ebben az értelemben: 2008. február 22-i Base kontra Bizottság végzés, T-295/06, nem tették közzé, EU:T:2008:48, 65. pont). Ugyanezt mondja ki a 2016. szeptember 15-i Koninklijke KPN és társai ítélet (C-28/15, EU:C:2016:692) 38. pontja, amelyben a Bíróság megállapította, hogy a nemzeti szabályozó hatóság a 2009/396 ajánlásban foglaltaktól „az álláspontjának a megindokolása mellett” eltérhet a „Bulric strict” modelltől.
- 48 E tekintetben a keretirányelv 19. cikkének (2) bekezdése kifejezetten előírja, hogy „[h]a egy nemzeti szabályozó hatóság úgy dönt, hogy nem követ egy ajánlást, erről tájékoztatja a Bizottságot, és megindokolja álláspontját”. A keretirányelv 7. cikkének (3) bekezdése a nemzeti szabályozó hatóság

intézkedéstervezetére a Bizottság által megfogalmazott észrevételeket illetően nem ír elő semmilyen formális indokolási kötelezettséget (lásd ebben az értelemben: 2008. február 22-i Base kontra Bizottság végzés, T-295/06, nem tették közzé, EU:T:2008:48, 65. pont).

- 49 A jelen ügyben e tekintetben a nemzeti szabályozó hatóság a 2018. szeptember 27-i határozatának I. mellékletében kifejtette, hogy miként vette figyelembe a lehető legnagyobb mértékben a Bizottság észrevételeit. E melléklet tartalma és szövege azt jelzi, hogy e nemzeti szabályozó hatóság vizsgálta és megjegyzésekkel látta el Bizottság észrevételeit, anélkül, hogy azokat magára nézve kötelezőnek tekintette volna.
- 50 Mindenesetre a nemzeti szabályozó hatóságokat terhelő indokolási kötelezettség nem olyan jellegű, amely a felperes érdekeit érinti, jelentősen módosítva annak jogi helyzetét (lásd ebben az értelemben: 2008. február 22-i Base kontra Bizottság végzés, T-295/06, nem tették közzé, EU:T:2008:48, 65. pont).
- 51 Harmadsorban a felperes előadja, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok nem mellőzhetik a keretirányelv 7. cikkének (3) bekezdése szerinti eljárásban megfogalmazott észrevételek figyelembevételét az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében meghatározott lojális együttműködés elvének sérelme nélkül. A felperes ugyanis a 2015. április 16-i Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej és Telefonii Dialog ítéletre (C-3/14, EU:C:2015:232) hivatkozással hangsúlyozza, hogy ezen eljárás célja – amint az a keretirányelv (15) preambulumbekkezdéséből kitűnik – annak biztosítása, hogy a nemzeti szintű határozatok ne legyenek hátrányosak az egységes piacra vagy az EUMSZ egyéb céljaira nézve.
- 52 Mindazonáltal a lojális együttműködési kötelezettség nem vezethet ahhoz, hogy ezen észrevételek kötelező joghatással rendelkezzenek. A lojális együttműködés elve alapján ugyanis nem lehet eltekinteni az EUMSZ 263. cikkben kifejezetten előírt elfogadhatósági feltételektől (2018. február 20-i Belgium kontra Bizottság ítélet, C-16/16 P, EU:C:2018:79, 40. pont). Másfelől, mivel az uniós jogalkotó kifejezetten meghatározta a keretirányelv 7. cikke (3) bekezdése értelmében megfogalmazott észrevételeknek általa tulajdonítani kívánt joghatásokat, a lojális együttműködés kötelezettségének hatálya nem lehet szélesebb a jogalkotó által elérni kívánt joghatásoknál.
- 53 Negyedsorban, a felperes – a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország) egyik határozatát idézve – előadja, hogy álláspontját a nemzeti ítélkezési gyakorlat megerősíti. A fentiekben kifejtett elemzést azonban a nemzeti ítélkezési gyakorlat semmiképpen nem kérdőjelezheti meg. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében ugyanis az uniós jog egységes alkalmazásának követelménye megköveteli, hogy egy meghatározott fogalommal kapcsolatban a tagállami jogokra kifejezett utalást nem tartalmazó uniós jogi rendelkezést az egész Unióban önállóan és egységesen kell értelmezni, figyelembe véve a rendelkezés összefüggéseit és a kérdéses szabályozás célját (lásd ebben az értelemben: 2016. november 9-i Wathelet ítélet, C-149/15, EU:C:2016:840, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Mindenesetre a felperes által idézett kivonat alapján nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) úgy ítélte meg, hogy a Bizottság észrevételei az EUMSZ 263. cikk első bekezdése szerinti kötelező joghatást eredményeznek.
- 54 A fenti megfontolásokra tekintettel meg kell állapítani, hogy az a követelmény, amely szerint az érintett nemzeti szabályozó hatóságnak a keretirányelv 7. cikkének (3) bekezdése alapján a Bizottság észrevételeit a „lehető legnagyobb mértékben figyelembe” kell vennie, nem jelenti azt, hogy a megtámadott aktus kötelező joghatással rendelkezne.

Az arra alapozott érvekről, hogy a megtámadott aktus engedélynek minősült

- 55 A felperes véleménye szerint a Bizottság – jöllehet levél formájában tett – észrevételei engedélynek minősülnek, amely a nemzeti szabályozó hatóság számára lehetővé teszi, hogy a 2018. szeptember 27-i határozatot elfogadja.

- 56 A felperes elsősorban arra hivatkozik, hogy a keretirányelv 7. cikkének (3) bekezdése alapján megküldött észrevétel és a 7. cikk második szakaszának megnyitása ugyanazon alternatíva két ága, így a Bizottság egy bináris választással, a vétó mellőzése vagy a nemzeti szabályozó hatóság intézkedéstervezete elleni vétó közötti választással szembesül.
- 57 Először is, ki kell emelni, hogy ugyan igaz, hogy az észrevételek megküldése és az európai konzultációs eljárás második szakaszának megnyitása alternatívának minősül, a felperes állításával ellentétben azonban nincs szó a vétó mellőzése vagy a nemzeti szabályozó hatóság intézkedéstervezetének megvétózása közötti bináris választásról. Amennyiben ugyanis a Bizottság az európai konzultációs eljárás második szakaszát megnyitja, az esettől függően vagy a keretirányelv 7. cikkének (4) bekezdése, vagy a 7a. cikkének (1) bekezdése alapján, vagy akár egyszerre mindkét rendelkezés alapján jár el. Márpedig csak a 7. cikk második szakasza szerinti eljárásban határozhat a Bizottság úgy, hogy a nemzeti szabályozó hatóságot kötelezi a tervezet visszavonására, amennyiben nem határoz úgy, hogy visszavonja az intézkedéstervezetre vonatkozó fenntartásait. Ezzel szemben a 7a. cikk második szakasza legfeljebb ahhoz vezethet, hogy az érintett szabályozó hatósággal szemben a tervezet módosítása vagy visszavonása céljából ajánlást bocsátását ki.
- 58 Még ha a keretirányelv 7. cikke (5) bekezdésének a) pontjában előírt vétójog gyakorlása kötelező joghatásokat is vált ki, annyiban, hogy az érintett nemzeti szabályozó hatóság többé nem fogadhatja el az eredetileg tervezett intézkedéseket, az a tény, hogy a Bizottság a vétójogát nem gyakorolja, valójában a határozat elfogadásának hiányával egyenértékű, így e nemtevés nem vált ki kötelező joghatásokat (lásd ebben az értelemben: 2007. december 12-i Vodafone España és Vodafone Group kontra Bizottság végzés, T-109/06, EU:T:2007:384, 105. és 106. pont; 2008. február 22-i Base kontra Bizottság végzés, T-295/06, nem tették közzé, EU:T:2008:48, 75. és 76. pont).
- 59 Másodsorban, az érintett nemzeti szabályozó hatóság hatásköre közvetlenül a keretirányelv vonatkozó rendelkezéseiből származik és annak gyakorlásához a Bizottság engedélye nem szükséges. Egyébiránt az említett irányelv egyetlen rendelkezése sem írja azt elő, hogy az európai konzultációs eljárás második szakaszának Bizottság általi meg nem nyitását a bejelentett intézkedéstervezet jóváhagyásának kell tekinteni, amely felhatalmazza a nemzeti szabályozó hatóságot az eljárásra (lásd ebben az értelemben: 2007. december 12-i Vodafone España és Vodafone Group kontra Bizottság végzés, T-109/06, EU:T:2007:384, 95. és 96. pont; 2008. február 22-i Base kontra Bizottság végzés, T-295/06, nem tették közzé, EU:T:2008:48, 66. és 68. pont).
- 60 Így, ha a nemzeti szabályozó hatóság úgy dönt, hogy – eredeti vagy módosított formában – elfogadja a nemzeti intézkedést, az ebből eredő kötelező joghatások a szóban forgó nemzeti szabályozó hatóságnak tudhatók be, nem pedig a Bizottság észrevételeinek, vagy az európai konzultációs eljárás második szakasza megnyitásának hiányának (lásd ebben az értelemben: 2007. december 12-i Vodafone España és Vodafone Group kontra Bizottság végzés, T-109/06, EU:T:2007:384, 106. pont; 2008. február 22-i Base kontra Bizottság végzés, T-295/06, nem tették közzé, EU:T:2008:48, 77. pont).
- 61 Másodsorban, a felperes véleménye szerint az, hogy a nemzeti szabályozó hatóság által végül elfogadott intézkedések joghatással bírnak, nem zárja ki, hogy a megtámadott aktusnak kötelező joghatása legyen, mivel a két jogi aktus eltérő közigazgatási eljárásokból ered, és mivel az európai konzultációs eljárás egy kötelező szakasz.
- 62 E tekintetben az európai konzultációs eljárás – a keretirányelv 15. vagy 16. cikke, vagy pedig a 2002/19 irányelv 5. vagy 8. cikke hatálya alá tartozó és a tagállamok közötti kereskedelmet befolyásoló intézkedések elfogadásának folyamatában – kétségkívül kötelező szakasznak minősül. Mindazonáltal e megállapítás nem elegendő a keretirányelv 7. cikke (3) bekezdésének alapján megfogalmazott észrevételek kötelező joghatásának elismeréséhez. E kötelező szakasz esetleges mellőzése ugyanis eltérő hatásokkal járna. Így például, ha egy nemzeti szabályozó hatóság nem kezdeményezne európai konzultációs eljárást oly módon, hogy az intézkedéstervezetet nem bocsátaná a többi nemzeti szabályozó hatóság, a Bizottság és a BEREC rendelkezésére, vagy a tervezett intézkedés elfogadásával

nem várná meg ezen eljárás végét, az adott esetben az uniós bíróság előtti kötelezettségzegési eljáráshoz vagy a nemzeti szabályozó hatóság által elfogadott intézkedésekkel szemben a nemzeti bíróság előtt indított jogorvoslathoz vezethetne.

- 63 Az előzőekből az következik, hogy a megtámadott aktus nem minősül engedélynek, amely a nemzeti szabályozó hatóság számára lehetővé tette volna intézkedéstervezete elfogadását és ennél fogva kötelező joghatásokat váltott volna ki.

A felperes eljárási jogainak állítólagos sérelmére alapozott érvekről

- 64 A felperes állítása szerint a megtámadott aktus hatással van az eljárási jogaira, mivel meg van fosztva azon lehetőségtől, hogy az európai konzultációs eljárás második szakaszában észrevételt tegyen.
- 65 Elsősorban a felperes arra hivatkozik, hogy az európai konzultációs eljárás második szakaszának megnyitása több eljárási szakasszal jár, amelyek lehetővé teszik számára, hogy észrevételeket tegyen és adott esetben a nemzeti szabályozó hatóság által végül elfogadott intézkedéseket befolyásolni tudja.
- 66 Mindazonáltal, még ha feltételezzük is, hogy egy érintett fél eljárási jogainak védelme lehet olyan jellegű, hogy valamely konkrét eljárás meg nem nyitásáról szóló határozat megtámadható jellegére befolyással legyen, akkor is meg kell vizsgálni, hogy a keretirányelv alapján a felperes élvez-e olyan eljárási jogokat, amelyeket az uniós bíróságnak kell védelemben részesíteni.
- 67 Először, e tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a keretirányelv 6. cikke úgy rendelkezik, hogy amennyiben egy nemzeti szabályozó hatóság olyan intézkedéseket kíván tenni, amelyek jelentősen befolyásolják az érintett piacot, úgy nemzeti szintű nyilvános konzultációt köteles szervezni annak érdekében, hogy az érdekelt felek számára lehetővé tegye, hogy az intézkedéstervezetre észszerű határidőn belül észrevételeket tegyenek. A keretirányelv 7. cikkének (3) bekezdése alapján e nemzeti konzultációra az európai konzultációt megelőzően kerül sor, annak érdekében, hogy utóbbi konzultációra – amint azt a keretirányelvet módosító 2009/140 irányelv (17) preambulumbekzdésében kifejtésre került – az érdekelt felek észrevételeinek ismeretében kerüljön sor.
- 68 Ezt követően meg kell állapítani, hogy a keretirányelvben kialakított európai konzultációs eljárásnak akár az első, akár a második szakasza kizárólag egyrészt az érintett nemzeti szabályozó hatóság, másrészt a Bizottság, más nemzeti szabályozó hatóságok és a BEREC közötti kapcsolatokat érinti, mivel a keretirányelv nem szól az érdekelt feleknek az esetleges uniós szintű részvételéről (lásd ebben az értelemben: 2007. december 12-i Vodafone España és Vodafone Group kontra Bizottság végzés, T-109/06, EU:T:2007:384, 119–122. pont; 2008. február 22-i Base kontra Bizottság végzés, T-295/06, nem tették közzé, EU:T:2008:48, 90–92. pont).
- 69 Ugyanis, még ha a Bizottság azt a gyakorlatot követné, hogy egyrészt a honlapján közzéteszi az európai konzultációs eljárás második szakaszát megnyitó jogi aktust, másrészt felhívja az érdekelt feleket észrevételek tételére, a keretirányelv egyetlen rendelkezése sem teszi kötelezővé számára, hogy az érdekelt felek számára uniós szinten konzultációt szervezzen, és a Bizottság az érdekelt feleknek az – európai konzultációs eljárást megelőző – nyilvános nemzeti szintű konzultáció keretében kapott észrevételeiről tudomást szerezhet.
- 70 Valójában, amikor a keretirányelv az érdekelt felek további részvételéről rendelkezik, a keretirányelv 7. cikkének (6) bekezdése és a 7a. cikkének (6) bekezdése előírja, hogy az érintett nemzeti szabályozó hatóság szervez nemzeti szinten új nyilvános konzultációt, mégpedig a keretirányelv 6. cikkének megfelelően.

- 71 Másodsor a keretirányelv 4. cikke jogorvoslati jogot biztosít a nemzeti szabályozó hatóság intézkedése ellen egy független szervezet előtt, és az általa hozott határozatnak – amennyiben az előbbi nem bírósági jellegű szervezet – az EUMSZ 267. cikk értelmében vett bíróság által felülvizsgálhatónak kell lennie. A keretirányelv által létrehozott jogi keret értelmében az elektronikus hírközlés területén tevékenységet végző vállalkozások érdekeire hatással lévő intézkedéseket nemzeti szinten a nemzeti szabályozó hatóság fogadja el, nem pedig a Bizottság, és azokkal szemben nemzeti szinten hatékony jogorvoslatot kell biztosítani.
- 72 Márpedig az európai konzultációs eljárás második szakasza megnyitásának hiánya, mint a jelen ügyben is, azzal jár, hogy a végleges döntést nemzeti szinten hozzák meg, adott esetben a tervezett intézkedés elfogadása révén. Így az érdekelt felek eljárási jogai a nemzeti bíróságok előtt védhetők (lásd ebben az értelemben: 2007. december 12-i Vodafone España és Vodafone Group kontra Bizottság végzés, T-109/06, EU:T:2007:384, 117–121. pont; 2008. február 22-i Base kontra Bizottság végzés, T-295/06, nem tették közzé, EU:T:2008:48, 88–92. pont).
- 73 Másodsorban, a felperes különös hangsúlyt fektet az európai konzultációs eljárás második szakaszában a BEREC által játszott szerepre. E vonatkozásban, mivel e szerep a keretirányelv azon módosításainak következménye, amelyekre a 2007. december 12-i Vodafone España és Vodafone Group kontra Bizottság végzést (T-109/06, EU:T:2007:384) követően került sor, a jelen ügyet meg kell különböztetni az említett végzés alapjául szolgáló ügytől.
- 74 E tekintetben a BEREC – a keretirányelv 7. cikkének (5) bekezdése és 7a. cikkének (3)–(5) bekezdései alapján – ma már részt vehet az európai konzultációs eljárás második szakaszában. Mindazonáltal ez a körülmény nem jelenti azt, hogy a felperesnek az EUMSZ 263. cikk szerinti jogorvoslattal védendő eljárási jogai vannak.
- 75 Először, ki kell emelni, hogy amint arra Bizottság jogosan hivatkozik, az európai konzultációs eljárás második szakaszának megnyitása nem szükséges ahhoz, hogy a BEREC az intézkedéstervezetre vonatkozó álláspontját meg tudja osztani, mivel a keretirányelv 7. cikkének (3) bekezdése alapján az első szakaszban az érintett nemzeti szabályozó hatóság számára észrevételeket tehet ugyanazon egy hónapos határidőn belül, amely egyformán vonatkozik a nemzeti szabályozó hatóságokra és a Bizottságra is.
- 76 Másodsor, a felperes által megfogalmazott azon különbségtétel, hogy a BEREC az európai konzultációs eljárás első szakaszában az intézkedéstervezetre észrevételeket tehet, míg az európai konzultációs eljárás második szakaszában a keretirányelv 7. cikkének (5) bekezdése alapján véleményt adhat ki, hatástalan.
- 77 Mindenekelőtt, a BEREC-nek az európai konzultációs eljárás második szakaszában adott véleménye kétségkívül az európai konzultációs eljárás második szakaszát megnyitó bizottsági jogi aktusra és az abban megfogalmazott fenntartásokra vonatkozik, nem csupán az intézkedéstervezetre, amint az az első szakaszban jellemző. Mindazonáltal végső soron mindkét véleménycsere az érintett nemzeti szabályozó hatóság rendelkezésére bocsátott intézkedéstervezetet érinti.
- 78 Ugyanezen indok miatt irreleváns, hogy a Bizottságnak a keretirányelv 7. cikkének (5) bekezdése alapján a BEREC által kiadott véleményt „a lehető legnagyobb mértékben figyelembe” kell vennie. Másfelől e követelmény nem bír jelentőséggel, mivel a Bizottságnak általában „a lehető legnagyobb mértékben figyelembe [kell vennie] a [BEREC] véleményét, ajánlását, útmutatását, tanácsát vagy a [BEREC] által meghatározott, a szabályozással kapcsolatos legjobb gyakorlatot” a BEREC és Hivatalának létrehozásáról szóló, 2009. november 25-i 1211/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2009. L 337., 1. o.) 3. cikkének (3) bekezdése alapján (amelyet a BEREC és a BEREC Hivatal létrehozásáról és az (EU) 2015/2120 rendelet módosításáról szóló, 2018. december 11-i (EU) 2018/1971 európai parlamenti és tanácsi rendelet [HL 2018. L 321., 1. o.] 4. cikkének

- (4) bekezdése hatályon kívül helyezett és amelynek helyébe lépett). Így, amennyiben az európai konzultációs eljárás első szakasza keretében a BEREC a Bizottság felé észrevételeket tesz, a Bizottságnak azokat a lehető legnagyobb mértékben figyelembe kell vennie.
- 79 Harmadszor, a BEREC-nek – mint az érdekelt felektől elkülönülő intézményi szervnek – az európai konzultációs eljárás második szakaszában való részvétele irreleváns a felperes állítólagos eljárási jogainak védelme vonatkozásában.
- 80 Harmadsorban, a felperes hivatkozik az állami támogatások területére vonatkozó 2011. május 24-i Bizottság kontra Kronoply és Kronotex ítéletre (C-83/09 P, EU:C:2011:341, 57–59. pont) és a 2014. február 27-i Stichting Woonpunt és társai kontra Bizottság ítéletre (C-132/12 P, EU:C:2014:100, 30. pont). Olyan ügyekről van szó, amelyekben az eljárási jogok tiszteletben tartásának kérdésére a Bizottság úgynevezett „kifogást nem tartalmazó”, az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1999. március 22-i 659/1999/EK tanácsi rendelet (HL 1999. L 83., 1. o., magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 339.o.) 4. cikkének (4) bekezdése szerinti határozataival szemben benyújtott jogorvoslat keretében hivatkoztak, amely rendelkezésnek azóta az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2015. július 13-i (EU) 2015/1589 tanácsi rendelet (HL 2015. L 248., 9. o.) 4. cikkének (3) bekezdése lépett a helyébe.
- 81 Ezen ítélkezési gyakorlat a jelen ügyben azonban nem releváns. Egyrészt ugyanis az állami támogatások összeegyeztethetőségének ellenőrzése az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján a Bizottság kizárólagos hatáskörébe tartozik, így az érdekelt felek csak uniós szinten tehetik meg eredményesen az esetleges észrevételeiket.
- 82 Márpedig a jelen esetben – figyelemmel arra, hogy a keretirányelv tárgyát képező intézkedéseket elvileg nem a Bizottság, hanem a nemzeti hatóságok hozzák meg – elégséges az, ha az érdekelt feleket nemzeti szinten meghallgatják, legalábbis akkor, ha a Bizottság a keretirányelv 7. cikkének (3) bekezdése szerinti észrevételek tételére szorítkozik (lásd ebben az értelemben: 2007. december 12-i Vodafone España és Vodafone Group kontra Bizottság végzés, T-109/06, EU:T:2007:384, 128. pont; 2008. február 22-i Base kontra Bizottság végzés, T-295/06, nem tették közzé, EU:T:2008:48, 94. pont).
- 83 Másrészt a Bizottságnak a felperes által hivatkozott ügyekben hozott határozatai kötelező joghatásokat váltanak ki, mivel a szóban forgó támogatásokat a belső piaccal kifejezetten összeegyeztethetőnek nyilvánítják.
- 84 A jelen esetben mindazonáltal a megtámadott aktus nem nyilvánítja kifejezetten az intézkedéstervezetet az uniós joggal összeegyeztethetőnek. A keretirányelv által megállapított jogszabályi keret volt alkalmazandó az intézkedéstervezetnek a Bizottság rendelkezésére bocsátását megelőzően, és továbbra is irányadó marad, függetlenül a Bizottság által a megtámadott aktusban képviselt állásponttól. A megtámadott aktus tehát nem vált ki kötelező joghatásokat, és a felperes által hivatkozott ítélkezési gyakorlat tehát irreleváns a jelen ügyben (lásd ebben az értelemben: 2007. december 12-i Vodafone España és Vodafone Group kontra Bizottság végzés, T-109/06, EU:T:2007:384, 125. és 127. pont).
- 85 Az előző megfontolásokra figyelemmel meg kell állapítani, hogy a megtámadott aktus, amely kizárja az európai konzultációs eljárás második szakaszának megnyitását, nem érint a felperes eljárási jogait.

A megtámadott aktus tartalmáról

- 86 Meg kell továbbá vizsgálni a megtámadott aktus tartalmát is, annak értékelése érdekében, hogy az elfogadásának körülményeitől függetlenül mégis kötelező joghatással rendelkezik-e.

A megtámadott aktus szövegére alapozott érvekről

- 87 A Bizottság kiemeli, hogy a megtámadott aktus szövegéből kitűnik, hogy nem állt szándékában az aktust kötelező joghatással felruházni.
- 88 E tekintetben elsősorban azt kell kiemelni, hogy a megtámadott aktus többször is említi, hogy „észrevételeket” tartalmaz. Így először is, a megtámadott aktus tárgya pontosítja, hogy a „[keretirányelv] 7. cikkének (3) bekezdése szerinti észrevételek[ről]” van szó, annak ellenére, hogy ugyanezen tárgy címében helytelenül a „határozat” megnevezés szerepel.
- 89 Ezt követően az „Eljárás” cím alatt a Bizottság emlékeztet rá, hogy a „[keretirányelv] 7. cikkének (3) bekezdésének alapján a [nemzeti szabályozó hatóságok], a [BEREC] és a Bizottság a bejelentett intézkedéstervezetekre az érintett nemzeti szabályozó hatóságnak észrevételeket tehet”.
- 90 Ezenkívül az „Észrevételek” cím alatt a Bizottság jelzi, hogy „megvizsgálta a bejelentést és nemzeti szabályozó hatóság által biztosított kiegészítő információkat, [és] a következő észrevételeket kívánja tenni”, amely bevezetőt lábjegyzetben pontosítja azzal, hogy „a [keretirányelv] 7. cikkének (3) bekezdése alapján”.
- 91 Végül a Bizottság megtámadott aktus végén is emlékeztet rá, hogy „a [keretirányelv] 7. cikkének (7) bekezdése alapján a nemzeti szabályozó hatóság a lehető legnagyobb mértékben figyelembe veszi a további nemzeti szabályozó hatóságok, a BEREC és a Bizottság észrevételeit és elfogadhatja az abból származó intézkedéstervezetet, amelyről értesíti a Bizottságot”.
- 92 Másodsorban, a Bizottság megjegyzései lényegében nem kötelező jelleggel bíró kifejezésekkel vannak megszővegezve. Így először is, a Bizottság többek között arra a következtetésre jut, hogy „nem ellenzi [a jelentős együttes piaci erő] megállapítását”.
- 93 Ezenkívül a Bizottság többek között a javasolt korrekciós intézkedések arányosságát illetően „kéri a nemzeti szabályozó hatóságot indokolásának megerősítésére”, és „felhívja a nemzeti szabályozó hatóságot bővebb magyarázatra” annak vonatkozásában, hogy ezek az intézkedések hogyan teszik lehetővé a hatékony befektetésekre irányuló cél elérését.
- 94 Ezenkívül a tervezett díjszabási intézkedést illetően a Bizottság „kéri a nemzeti szabályozó hatóságot, hogy fontolja meg” az árszabályozás egy másik megközelítését.
- 95 Végül záró megjegyzéseiben a Bizottság „a nemzeti szabályozó hatóságot [többek között] arra hívja fel, hogy kövesse szorosan” a piac fejleményeit, különösen az együttműködési megállapodásokra vonatkozó esetleges kötelezettségvállalásokat illetően, valamint a közös befektetéseket és azoknak a befektetések színvonalára történő hatását, valamint az árakat, és a verseny kiskereskedelmi szintű, intenzitását.
- 96 Ebből következően a Bizottság a megtámadott aktus elfogadása során – az aktus címzettjét jelentő nemzeti szabályozó hatóság által osztott értelmezés szerint – nem törekedett arra, hogy jogi kötőerővel bíró kötelezettségeket írjon elő, amint a 2018. szeptember 27-i határozatának szövegéből, különösen annak I. mellékletéből kitűnik.

A megtámadott aktusban megfogalmazott észrevételek tárgyára alapozott érvekről

- 97 A felperes előadja, hogy jelen ügyben nem releváns a 2007. december 12-i Vodafone España és Vodafone Group kontra Bizottság végzés (T-109/06, EU:T:2007:384). Az említett végzés alapjául szolgáló ügyben a Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (távközlési piaci bizottság, Spanyolország) a Bizottság rendelkezésére bocsátotta az ES/2005/0330. számon nyilvántartásba vett intézkedéstervezetet, amelyre a keretirányelv 7. cikkének (3) bekezdése alapján a Bizottság

észrevételeket tett. A Törvényszékhez az EUMSZ 263. cikk szerint indított kereset alapján a Törvényszék többek között megállapította, hogy a Bizottság észrevételei nem minősülnek kötelező joghatást kiváltó aktusnak.

- 98 A felperes szerint a jelen ügy eltér a 2007. december 12-i Vodafone España és Vodafone Group kontra Bizottság (T-109/06, EU:T:2007:384) végzés alapjául szolgáló ügyben felmerült releváns körülményektől. Így egyrészt a megtámadott aktus a piacmeghatározásra vonatkozó észrevételeket és a nemzeti szabályozó hatóság által tervezett korrekciós intézkedéseket tartalmazott, miközben az ES/2005/0330. ügyben tett észrevételek a jelentős piaci erő gazdasági elemzésére vonatkoztak, és így kevésbé alapvető jellegű fenntartásoknak voltak tekinthetők. Másrészt a jelentős piaci erőnek a spanyol nemzeti szabályozó hatóság által az ES/2005/0330. sz. ügyben történt elemzésével ellentétben a jelen ügyben a nemzeti szabályozó hatóság által követett megközelítés nyilvánvalóan és *prima facie* ellentétes a szabályozási háttérrel, mivel az említett hatóság a vonatkozó iránymutató dokumentumokban, pontosabban a keretirányelv alapján előzetes szabályozás alá vonható érintett elektronikus hírközlési ágazatbeli termék- és szolgáltatási piacokról szóló, 2014. október 9-i 2014/710/EU bizottsági ajánlásban (HL 2014. L 295., 79. o.), valamint az elektronikus hírközlési hálózatok és szolgáltatások uniós keretszabályozása szerinti piacelemzésről és a jelentős piaci erő e keretszabályozás szerinti meghatározásáról szóló bizottsági iránymutatásokban (HL 2018. C 159., 1. o.) foglalt előírásoktól eltért.
- 99 Elsősorban ki kell emelni, hogy – amint arra Bizottság jogosan hivatkozik – a felperes nem ad magyarázatot arra, hogy a Bizottság észrevételeinek tárgyát illető különbségek hogyan igazolják, hogy a jelen ügyet meg kell különböztetni a 2007. december 12-i Vodafone España és Vodafone Group kontra Bizottság végzés alapjául szolgáló ügytől (T-109/06, EU:T:2007:384).
- 100 Először, a keretirányelv 7. cikke (3) bekezdésének szövege nem tesz különbséget az európai konzultációs eljárás első szakaszában a Bizottság által tett észrevételek tárgyánál.
- 101 Másodsorban, igaz ugyan, hogy a Bizottság fenntartásainak tárgya határozza meg, hogy a Bizottság a 7. cikk második szakaszt, a 7a. cikk második szakaszt vagy mindkettőt nyitja-e meg. Mindazonáltal, még ha feltételezzük is, hogy a jelen ügyben megfogalmazott észrevételek ténylegesen az európai konzultációs eljárás második szakaszának megnyitását igazoló fenntartásoknak minősülnek, ugyanazon rendelkezés, nevezetesen a keretirányelv 7. cikkének (4) bekezdése alkalmazható lett volna úgy az ES/2005/0330. sz. ügyben, mint a jelen ügyben is, mivel a jelentős piaci erőt vagy a piacmeghatározást illető fenntartások egyaránt az említett rendelkezés hatálya alá tartoznak. Egyébiránt a felperes által a jelentős piaci erő elméleti és gazdaság elemzése között tett különbségtétel e tekintetben irreleváns.
- 102 Másodsorban, a felperes szerint az ES/2005/0330. sz. ügytől eltérően, a jelen ügyben az intézkedéstervezet a jogi háttérbe ütközött, mivel egyrészt a piacmeghatározás nem vette figyelembe a 2014/710 ajánlásban foglalt megközelítést, másrészt az együttes jelentős piaci erő elemzése nem követte az elektronikus hírközlési hálózatok és szolgáltatások uniós keretszabályozása szerinti piacelemzésről és a jelentős piaci erő e keretszabályozás szerinti meghatározásáról szóló bizottsági iránymutatások szerinti elemzési keretet. Márpedig a nemzeti szabályozó hatóságnak főszabály szerint be kellett volna tartania ezen iránymutató dokumentumokban foglalt előírásokat.
- 103 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a nemzeti szabályozó hatóság ezekben az iránymutatásul szolgáló dokumentumokban foglalt előírásoktól – amint az a fenti 41–43. pontban kifejtésre került – eltérhet, amennyiben egy adott helyzet értékelése során számára úgy tűnik, hogy azok nem megfelelőek a körülmények tekintetében. A jelen ügyben a nemzeti szabályozó hatóság által biztosított – különösen a hollandiai piaci sajátosságokra vonatkozó – információkra tekintettel a Bizottság elegendőnek tartotta, hogy – az európai konzultációs eljárás második szakaszának megnyitása nélkül – észrevételeket fogalmazzon meg.

- 104 Harmadsorban és mindenestre meg kell jegyezni, hogy a Bizottság által tett megjegyzések tárgya közötti különbségek, valamint az iránymutató dokumentumoktól való – a felperes által hivatkozott – eltérések fennállása lényegtelen a nemzeti szabályozó hatóságnak a keretirányelv 7. cikkének (3) bekezdése alapján megküldött észrevételek joghatásait illetően.
- 105 A fenti megfontolásokból az következik, hogy a megtámadott aktus elfogadásának jogi háttere és annak tartalma sem támasztja alá, hogy az kötelező joghatással rendelkező aktusnak minősülne. Következésképpen azt kell megvizsgálni, hogy a megtámadott aktus előkészítő jellegű-e, vagy sem.

A megtámadott aktus előkészítő jellegéről

Az arra alapozott érvekről, hogy az aktus belső eljárás eredménye

- 106 A felperes vitatja a Bizottság azon érvelését, amely szerint a megtámadott aktus előkészítő aktusnak minősül. A megtámadott aktus ugyanis egy uniós szintű közigazgatási eljárás záró szakaszát képezte. Mivel a Bizottságnak nem volt több lehetősége arra, hogy utólagosan beavatkozzon, a megtámadott aktus – egy belső eljárás végén – a Bizottság végleges álláspontját tükrözte, szemben a 2007. december 12-i Vodafone España és Vodafone Group kontra Bizottság végzés (T-109/06, EU:T:2007:384, 97. pont) alátámasztása érdekében hivatkozott ítélkezési gyakorlat releváns körülményeivel. A megtámadott aktus végleges jellege elismerésének hiányában egyébként nem lehet vitatni az ilyen jellegű aktusok jogszerűségét.
- 107 E tekintetben elsősorban ki kell emelni, hogy tekintet nélkül arra, hogy – a felperes által hangsúlyozottaknak megfelelően a fenti 106. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat releváns körülményeitől eltérően – a Bizottság által megfogalmazott észrevételeket nem követi valamely uniós intézmény más aktusa, a Törvényszék kifejezetten úgy ítélte meg, hogy a keretirányelv 7. cikkének (3) bekezdése alapján a Bizottság észrevételeit tartalmazó levél előkészítő jellegű uniós aktusnak minősül azon eljárás keretében, amely egy nemzeti intézkedésnek az érintett nemzeti szabályozó hatóság általi elfogadásához vezet (2007. december 12-i Vodafone España és Vodafone Group kontra Bizottság végzés, T-109/06, EU:T:2007:384, 97. pont).
- 108 Másodsorban, amint arra a Bizottság joggal rámutat, az európai konzultációs eljárás, amely jelen ügyben a Bizottság észrevételeinek a nemzeti szabályozó hatóság részére történő megküldéséhez vezetett, nem a befejezése, hanem kizárólag egy szakasza annak a közigazgatás eljárásnak, amely az említett észrevételekben megjegyzésekkel ellátott intézkedések elfogadáshoz vezet.
- 109 Ahogy a fenti elemzésből kitűnik, a jelen ügyben alkalmazandó jogszabályi háttér nem kívánja szabályozni a két, különböző célokat követő hatáskör – a nemzeti és az uniós hatáskör – megosztását, hanem ezzel szemben a nemzeti szabályozó hatóságoknak biztosít kizárólagos döntéshozatali jogkört. E hatáskört csak a Bizottság vétőjoga mérsékli meghatározott körülmények között, amelyek közé a jelen ügy nem tartozik, és amely semmi esetre sem eredményezheti, hogy a Bizottság a nemzeti szabályozó hatóság helyett fogadjon el intézkedéseket.
- 110 A Bizottság, a további nemzeti szabályozó hatóságok és a BEREC esetleges bevonása egy olyan eljárás lefolytatásába, amely nemzeti intézkedések elfogadásához vezet, nem kérdőjelezheti meg azok „nemzeti intézkedés” minőségét, ha a Bizottság, a további nemzeti hatóságok és a BEREC által hozott aktusok egy szakaszát képezik azon eljárásnak, amelyben az érintett nemzeti szabályozó hatóság egyedül gyakorolja végleges döntéshozatali jogkörét, anélkül hogy kötve lenne az ezen intézményi szereplők által kibocsátott előkészítő aktusokhoz (lásd analógia útján: 2018. december 19-i Berlusconi és Fininvest ítélet, C-219/17, EU:C:2018:1023, 41–44. pont).

- 111 Harmadsorban, az uniós jogalkotó – azzal, hogy olyan közigazgatási eljárás mellett döntött, amelynek keretében Bizottság, a további nemzeti szabályozó hatóságok és a BEREC olyan aktusokat fogadnak el, amelyek előkészítik az érintett nemzeti szabályozó hatóság olyan végleges intézkedéseit, amelyek joghatásokat váltanak ki, és sérelmet okozhatnak – ezen szereplők között egy olyan sajátos együttműködési mechanizmust kívánt létrehozni, amely mindazonáltal az érintett nemzeti szabályozó hatóság kizárólagos és végleges döntéshozatali hatáskörén alapul.
- 112 Márpedig az ilyen döntéshozatali eljárás hatékonysága szükségképpen egyetlen bírósági felülvizsgálatot feltételez, amelyet csak azt követően végeznek el, ha az érintett nemzeti szabályozó hatóság már meghozta a közigazgatási eljárást befejező intézkedését, amely az egyedüli intézkedés, amely olyan kötelező joghatásokat válthat ki, amelyek a felperes érdekeit érinthetik, jelentősen módosítva annak jogi helyzetét. Ezért az EUMSZ 263. cikknek a lojális együttműködési kötelezettség fényében történő értelmezése igazolja, hogy azok az aktusok, amelyeket nem az érintett nemzeti szabályozó hatóság, hanem más intézményi szereplők hoztak, nem tartozhatnak az uniós bírósági felülvizsgálat alá EUMSZ 263. cikk alapján (lásd analógia útján: 2018. december 19-i Berlusconi és Fininvest ítélet, C-219/17, EU:C:2018:1023, 47–49. pont).

A hatékony bírói jogvédelemhez való jogra alapozott érvekről

- 113 A felperes előadja, hogy többek között az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkében foglalt hatékony bírói jogvédelemhez való jog, megköveteli, hogy a megtámadott aktussal szemben indított keresetet a Törvényszék elfogadhatónak minősítse, mivel ez az egyetlen bíróság, amely hatáskörrel rendelkezik az intézmények jogi aktusai érvényességének felülvizsgálatára. Erre annál is inkább szükség van, mert a keretirányelv 7. cikkének (3) bekezdése alapján tett észrevételeknek a nemzeti bíróságok bizonyos meggyőző erőt tulajdonítanak.
- 114 E tekintetben elsősorban emlékeztetni kell arra, hogy habár az EUMSZ 263. cikkben szabályozott elfogadhatósági feltételeket a hatékony bírói jogvédelemhez való alapvető jog fényében kell értelmezni, ez az értelmezés azonban nem vezethet a Szerződésben kifejezetten előírt feltételek figyelmen kívül hagyásához (lásd ebben az értelemben: 2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 98. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2017. február 28-i NF kontra Európai Tanács végzés, T-192/16, EU:T:2017:128, 74. pont).
- 115 Másodsorban, a nemzeti szabályozó hatóságok központi szerepet játszanak a keretirányelv által megalkotott rendszer keretében, és az említett irányelv 4. cikke e tekintetben a tagállamokat arra kötelezi, hogy e hatóságok határozataival szemben jogorvoslati mechanizmust hozzanak létre, és ily módon teljes bírói jogvédelmi rendszert épít ki (lásd ebben az értelemben: 2007. december 12-i Vodafone España és Vodafone Group kontra Bizottság végzés, T-109/06, EU:T:2007:384, 101. pont; 2008. február 22-i Base kontra Bizottság végzés, T-295/06, nem tették közzé, EU:T:2008:48, 71. pont).
- 116 Így egyrészt amikor – mint a jelen ügyben – a Bizottság szerepe a főszabály szerint az érintett nemzeti szabályozó hatóság határozatának elfogadásához vezető észrevételeknek a keretirányelv 7. cikkének (3) bekezdése szerinti megküldésére korlátozódik, az érintett nemzeti bíróság előtt biztosított a jogorvoslati jog. Adott esetben ez a nemzeti bíróság az EUMSZ 267. cikk alapján egy adott helyzetre alkalmazandó uniós jogszabályi háttérrel kapcsolatban előzetes döntéshozatal iránti kérdéseket intézhet a Bírósághoz. Bár az EUMSZ 263. cikk a kötelező erővel nem rendelkező uniós jogi aktusok tekintetében kizárja a Bíróság felülvizsgálatát, az EUMSZ 267. cikk a Bíróságnak hatáskört biztosít arra, hogy előzetes döntéshozatali eljárás keretében kivétel nélkül valamennyi uniós intézményi jogi aktus érvényességéről és értelmezéséről döntsön (lásd ebben az értelemben: 1989. december 13-i Grimaldi ítélet, C-322/88, EU:C:1989:646, 8. pont; 2018. február 20-i Belgium kontra Bizottság ítélet, C-16/16 P, EU:C:2018:79, 44. pont).

- 117 Másrészt, ha a Bizottság az irányelv 7. cikke (5) bekezdésének a) pontja szerinti vétőjogát gyakorolja, az eljárás nem egy nemzeti határozathoz vezet, hanem egy kötelező joghatásokat kiváltó uniós aktus elfogadásához, amellyel szemben ebben az esetben az uniós bíróság előtt van jogorvoslati lehetőség az EUMSZ 263. cikk alapján.
- 118 Harmadsorban az, hogy a nemzeti bíróságok valamely ügy tényállásának értékelése során nagy jelentőséget tulajdonítanak a Bizottság által a keretirányelv 7. cikkének (3) bekezdése alapján megfogalmazott észrevételeknek, nem releváns. Egyrészt a nemzeti bíróságok értékelése nem vezethet arra, hogy valamely uniós intézmény által hozott jogi aktusra – az uniós jog által el nem ismert – kötelező joghatást ruházzon. Másrészt a nemzeti bíróság előtt az ilyen észrevételekkel kapcsolatos, a felek közötti jogvita esetén az említett bíróság a fenti 116. pontban kifejtettek szerint előzetes döntéshozatal iránti kérdéseket terjeszthet a Bíróság elé.
- 119 Mindenesetre ki kell emelni, hogy a felperes által az érvelésének alátámasztására felhozott egyetlen nemzeti bírósági határozatban szereplő, a Bizottság álláspontjára vonatkozó utalás – a többi mellett – csak egyetlen indokot képez, így az említett bíróság a keretirányelv 7. cikkének (3) bekezdése alapján a Bizottság által a nemzeti szabályozó hatóságnak megküldött levélnek tulajdonított esetleges meggyőző erőre nem kizárólagosan támaszkodott.
- 120 Így, amint az előbbi megfontolások összességéből kitűnik, a megtámadott aktus, amely kötelező joghatásokat nem keletkeztet és előkészítő jellegű, nem minősül az EUMSZ 263. cikk alapján a felperes által az európai konzultációs eljárás második szakasza megnyitása elmulasztásának vitatása érdekében az uniós bíróság előtt megtámadható aktusnak.
- 121 Ebből következően a Bizottság által felhozott elfogadhatatlansági kifogásnak helyt kell adni, és a jelen keresetet mint elfogadhatatlant el kell utasítani anélkül, hogy a második – a felperes keresetösségi jogára vonatkozó – elfogadhatatlansági kifogást meg kellene vizsgálni, vagy a Holland Királyság, a T-Mobile Netherlands Holding, a T-Mobile Netherlands, a T-Mobile Thuis és a Tele2 Nederland által előterjesztett beavatkozási kérelmekről határozni kellene.

A költségekről

- 122 Az eljárási szabályzat 134. cikkének (1) bekezdése alapján a Törvényszék a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Következésképpen a felperesnek a Bizottság kérelmének megfelelően viselni kell a saját költségeit, valamint a Bizottság részéről felmerült költségeket, a beavatkozási kérelmekhez kapcsolódó költségek kivételével.
- 123 Az eljárási szabályzat 144. cikkének (10) bekezdése alapján, ha az alapügyben a beavatkozási kérelemről történő határozathozatalt megelőzően befejeződik az eljárás, a beavatkozást kérelmezők, valamint a felperes és az alperes maguk viselik a beavatkozási kérelemmel összefüggésben felmerült saját költségeiket. Következésképpen a Holland Királyság, a T-Mobile Netherlands Holding, a T-Mobile Netherlands, a T-Mobile Thuis és a Tele2 Nederland maguk viselik a beavatkozási kérelmekhez kapcsolódóan felmerülő saját költségeiket. Ezenkívül a felperes és a Bizottság viseli az e beavatkozási kérelmekkel kapcsolatos költségeit.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (első tanács)

a következőképpen határozott:

1) A Törvényszék a keresetet mint elfogadhatatlant elutasítja.

- 2) **A Holland Királyság, valamint a T-Mobile Netherlands Holding BV, a T-Mobile Netherlands BV, a T-Mobile Thuis BV továbbá a Tele2 Nederland BV által benyújtott beavatkozási kérelemről már nem szükséges határozni.**
- 3) **A VodafoneZiggo Group BV viseli a saját költségeit, valamint az Európai Bizottság részéről felmerült költségeket, a beavatkozási kérelmekkel kapcsolatos költségek kivételével.**
- 4) **A VodafoneZiggo Group, a Bizottság, a Holland Királyság, valamint a T-Mobile Netherlands Holding, a T-Mobile Netherlands, a T-Mobile Thuis és a Tele2 Nederland maga viseli a beavatkozási kérelmével kapcsolatos költségeit.**

Luxembourg, 2019. július 9.

E. Coulon
hivatalvezető

I. Pelikánová
elnök