

Fővárosi Törvényszék

Az ügy száma: 104.K.704.711/2020/24.

A felperes: DIGI Communications N.V. (székhely: Amszterdam, Hollandia; központi ügyintézés helye: 75 Dr. N. Staicovici, Forum 2000 épület, I, 4. em., 5. kerület, Bukarest, Románia)

A felperes képviselője: SzecsKay Ügyvédi Iroda (eljáró ügyvédek: dr. Keller Anikó és dr. Wellmann György; 1055 Budapest, Kossuth Lajos tér 16-17.)

Az alperes: Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala (székhely: 1015 Budapest, Ostrom utca 23-25.)

Az alperes képviselője: Trinn Ügyvédi Iroda (eljáró ügyvéd: dr. Trinn Gábor; 1052 Budapest, Váci utca 18.) és dr. Géczi Kinga kamarai jogtanácsos

Az alperesi érdekelt: Magyar Telekom Nyrt. (1097 Budapest, Könyves Kálmán körút 36.)

Az alperesi érdekelt jogi képviselője: dr. Kobl Tamás kamarai jogtanácsos és dr. Barczy Gergely kamarai jogtanácsos

A per tárgya: hírközlési ügyben hozott UF/19180-197/2019. számú határozat mint közigazgatási cselekmény jogszerűségének vizsgálata

V é g z é s:

A bíróság az Európai Unió Bíróságának előzetes döntéshozatali eljárását kezdeményezi az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikk (1) bekezdése; az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló, 2002. március 7-i 2002/20/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 7. cikkének és ezekkel összefüggésben az Alapjogi Charta 47. cikkének értelmezésére irányulóan.

A bíróság a következő kérdéseket teszi fel az Európai Unió Bíróságának:

1.

1.1 Az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Keretirányelv) 4. cikk (1) bekezdése értelmében a nemzeti szabályozó hatóság határozatával címzett vállalkozások versenytársának tekinthető-e az a vállalkozás, amely a határozattal érintett piacon saját maga nem végez elektronikus hírközlési szolgáltatást, – másik tagállamban bejegyzett és működő társaság – ugyanakkor a közvetlen irányítása alatt álló vállalkozás az érintett piacon szolgáltatóként jelen van, és a határozattal címzett vállalkozások piaci versenytársa?

1.2 Az 1.1 kérdés eldöntéséhez szükséges-e vizsgálni, hogy a jogorvoslattal élni kívánó anyavállalat az irányítása alatt álló, az érintett piacon versenytársként jelen lévő vállalkozással gazdasági egységet alkot-e?

2.

2.1 A Keretirányelv 4. cikk (1) bekezdése és az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló, 2002. március 7-i 2002/20/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban:

Engedélyezési irányelv) 7. cikke értelmében a nemzeti szabályozó hatóság által – az 5G bevezetését támogató és további vezeték nélküli, szélessávú szolgáltatásokhoz kapcsolódó frekvenciahasználati jogosultságok tárgyában – lefolytatott árverési eljárás olyan eljárásnak minősül-e, amelynek célja a verseny védelme? Egyúttal értelmezhető-e úgy, hogy a nemzeti szabályozó hatóság ezen árverési eljárás eredményét megállapító határozatának célja ebben az értelemben a verseny védelme?

2.2 Amennyiben a 2.1 kérdésre igenlő választ ad a Bíróság, a határozat versenyvédelmi célját befolyásolja-e az a körülmény, hogy a bírósági jogorvoslatot kezdeményező vállalkozás pályázatának nyilvántartásba vételét a nemzeti szabályozó hatóság külön határozatban foglalt végleges döntésével megtagadta, amelynek eredményeképpen a vállalkozás nem vehetett részt az árverési eljárásban, ezért az eljárás eredményét megállapító döntésnek nem címzettje?

3.

3.1 A Keretirányelv 4. cikk (1) bekezdését – az Alapjogi Charta 47. cikkére figyelemmel – úgy kell-e értelmezni, hogy az kizárólag olyan vállalkozásnak biztosít jogorvoslati jogot a nemzeti szabályozó hatóság határozata ellen,

- a) amelynek piaci helyzete közvetlenül és ténylegesen érintett a határozattal; vagy
- b) amelynek piaci helyzetére igazoltan, nagy valószínűséggel hatással lehet a határozat; vagy
- c) amelynek piaci helyzetét lehetséges, hogy a határozat akár közvetlenül, akár közvetetten érintheti?

3.2 A 3.1 kérdésben meghatározott érintettséget alátámasztja-e önmagában, hogy a vállalkozás pályázatot nyújtott be az árverési eljárásban – azaz azon részt kívánt venni, de ez meghiúsult a feltételeknek való meg nem felelése miatt – vagy a bíróság jogszerűen hívhatja fel ezen túlmenően az érintettsége fennállásának bizonyítékokkal történő alátámasztására?

4. Az 1-3. kérdésekre adott válaszok alapján a Keretirányelv 4. cikk (1) bekezdését és azzal összefüggésben az Alapjogi Charta 47. cikkét összességében úgy kell-e értelmezni, hogy a nemzeti szabályozó hatóság – 5G bevezetését támogató és további vezeték nélküli szélessávú szolgáltatásokhoz kapcsolódó frekvenciahasználati jogosultságok tárgyában kiírt – árverési eljárás eredményét megállapító határozata által érintett, és ezáltal jogorvoslati joggal rendelkező elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó vállalkozás, az a vállalkozás, amely

- az érintett piacon szolgáltatói, gazdasági tevékenységet nem folytat, de a közvetlen irányítása alatt álló vállalkozás az érintett piacon elektronikus hírközlési szolgáltatást nyújt; és
- az árverési eljárásban történő nyilvántartásba vételét a nemzeti szabályozó hatóság – a megtámadott árverési eljárás eredményét megállapító határozata meghozatalát megelőzően – jogerős és végleges döntésével megtagadta, ezzel kizárva őt az árverési eljárásban történő további részvételből?

A bíróság a peres eljárást az előzetes döntéshozatali eljárás befejezéséig felfüggeszti.

A végzés ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

- [1] A hírközlési ügyben eljáró közigazgatási bíróság az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 267. cikke alapján az alapügy elbírálásához szükséges uniós jogi rendelkezések értelmezését kéri az Európai Unió Bíróságától (a továbbiakban: Bíróság).

A jogvita tárgya és a releváns tények

- [2] A nemzeti szabályozó hatóság (Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a továbbiakban: Hatóság) 2019. július 18. napján árverési eljárást indított az 5G bevezetését támogató és további vezeték nélküli, szélessávú szolgáltatásokhoz kapcsolódó frekvenciahasználati jogosultságok tárgyában (a továbbiakban: Árverési eljárás), amelynek részletes eljárási szabályait megállapító dokumentációját (a továbbiakban: Dokumentáció) az Árverési eljárás kezdő napján közzétette. A felperes DIGI Communications N.V. – Hollandiában bejegyzett gazdasági társaság, aki Magyarországon nincs bejelentkezve elektronikus hírközlési szolgáltatóként – jelentkezést nyújtott be az Árverési eljárásban. A felperes jelentkezését – a részvételi feltételeknek való megfelelés körében megvizsgálva – a Hatóság alakilag érvénytelennek minősítette, ezért az árverési nyilvántartásba vételét megtagadta végleges (jogerős) végzésével, amelynek következtében a felperes ügyféli jogállását elveszítette az Árverési eljárásban. A felperes a nyilvántartásba vétel megtagadásáról szóló döntést bíróság előtt megtámadta, azonban a keresetét elsőfokon a jelen bíróság, másodfokon a Kúria jogerősen elutasította, amely ellen nincs helye további jogorvoslatnak.
- [3] Az érvénytelennek nyilvánítás indoka az volt, hogy a felperes az Árverési eljárásban való részvétel jogával visszaélt, az eljárás kijátszására irányuló magatartást tanúsított és a Hatóság megtévesztésére törekedett. A jelentkezést ugyanis a Hollandiában bejegyzett felperes, és nem az irányítása alatt álló, Magyarországon bejegyzett, és itt elektronikus hírközlési szolgáltatást nyújtó DIGI Távközlési és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság (a továbbiakban: DIGI Kft.) nyújtotta be. A Hatóság és a bíróság is megállapította, hogy a felperes azért járt el így, mert a magyar illetőségű DIGI Kft.-t – jelentkezése esetén – ki kellett volna zárni az eljárásból, tekintettel arra, hogy a Dokumentáció (61) bekezdés n) pontja szerinti – az Árverési eljárásban való részvétel és az árverési nyilvántartásba vétel feltételül szolgáló – kizáró szabály érvényesült volna rá. Alátámasztott volt, hogy a jelentkezést azért a felperes és nem a DIGI Kft. nyújtotta be, hogy ezzel megkerüljék az Árverési eljárásban való részvételre vonatkozó kizárási szabályokat.
- [4] A Hatóság megállapította, hogy a nyilvántartásba vétel megtagadásáról szóló döntéssel a felperes ügyféli jogállása megszűnt az Árverési eljárásban, így a részvétele nélkül folytatta az eljárást. Még folyamatban volt a nyilvántartásba vétel megtagadásának tárgyában indított per, amikor a Hatóság meghozta az Árverési eljárás eredményét megállapító határozatát, amellyel – a DIGI Kft.-n kívül – a piacon jelen lévő három legnagyobb elektronikus hírközlési szolgáltatást nyújtó vállalkozás (a Vodafone Magyarország Zrt., a Telenor Magyarország Zrt. és a Magyar Telekom Nyrt.) szerzett frekvenciahasználati jogosultságot.
- [5] A DIGI Communications N.V. felperesként a Hatóság Árverési eljárás eredményét megállapító határozata ellen benyújtott keresetével – annak megsemmisítését kérve – közigazgatási pert indított, amely a jelen bíróság előtt alapügyként folyamatban van. A Hatóság alperesként a

határozatában foglalt álláspontja fenntartása mellett a kereset elutasítását kérte.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indoka, a felek érvei

- [6] A kérdést előterjesztő bíróság előzetes kérdésként vizsgálja a felperes keresetösségi jogának fennállását az Árverési eljárás eredményét megállapító határozattal szemben, tekintettel arra, hogy a felperes annak nem volt címzettje, ezért szükséges vizsgálni, hogy a határozattal érintett vállalkozásnak minősül-e, és ily módon jogorvoslati joga biztosított-e.
- [7] A felperes állítása szerint keresetösségi joggal rendelkezik az Árverési eljárás eredményét megállapító határozat elleni perben a Keretirányelv 4. cikk (1) bekezdése alapján. Hivatkozása szerint az Árverési eljárásban frekvenciahasználati jogot szerző vállalkozások tényleges versenytársának minősül, figyelemmel arra, hogy a piacon szolgáltatóként jelen lévő DIGI Kft.-vel egy vállalkozáscsoportba tartozik. Elismeri, hogy nem szerzett frekvenciahasználati jogosultságot Magyarországon, és nem jelentkezett be a Hatósághoz elektronikus hírközlési szolgáltatóként. Versenytársi minőségét azzal kívánja alátámasztani, hogy egyrészt indulni kívánt az Árverési eljáráson – vagyis be kívánt lépni a piacra –, másrészt vállalkozáscsoportja által – a DIGI Kft. révén – Magyarországon is végez elektronikus hírközlési tevékenységet. Éppen az Árverési eljárásból történő kizárása az oka annak, hogy nem is szállhatott versenybe a frekvenciahasználati jogok megszerzéséért. Álláspontja szerint egyébként a versenytársi minőség nem feltétele az érintetti minőség elismerésének, mivel ahhoz elegendő, ha piaci helyzetét potenciálisan érintheti a Hatóság határozata.
- [8] Előadása szerint jogsérelme abból ered, hogy az Árverési eljárás lefolytatására jogszabálysértő Dokumentáció alapján, jogszabálysértő eljárásban került sor, az eljárásban való részvételét megghiúsította a Hatóság. Közvetlen és jogos gazdasági érdekét érinti, és a frekvenciahasználati jogosultságaira közvetlen kihatással van, hogy a frekvenciahasználati jogosultságok felosztására jogszerűen kerüljön sor, az uniós jog által megkövetelt objektív, diszkriminációmentes és átlátható eljárási szabályok mentén, az ügyféli minőségének tiszteletben tartásával.
- [9] Álláspontja szerint a hatékony jogorvoslatihoz való joga teljes mértékben ellehetetlenült azáltal, hogy a nyilvántartásba vételét megtagadta a Hatóság, miután a közigazgatási eljárásban nem tekintette ügyfélnek. Ügyféli jogállás hiányában az Árverési eljárás lezárásáról szóló határozat elleni jogorvoslati jogát is elveszítené, különös tekintettel arra, hogy a Dokumentáció – véleménye szerint – kizárólag az eljárást lezáró határozattal együtt támadható bíróság előtt.
- [10] Vitatja, hogy közvetlen jogos érdekének sérelmét bizonyítékkal kellene igazolnia a keresetösségi joga megállapítása feltételeként. Állítása szerint a regisztrációs díj befizetése és ajánlattétele igazolja tényleges szándékát a frekvenciák megszerzésére. Tekintettel arra, hogy a frekvenciák kiosztásra kerültek, arra kényszerül, hogy a nyertes versenytársaival szerződve szerezzen frekvenciahasználati jogosultságot, vagyis a nyertes vállalkozások megkerülhetetlen szerződéses partnereinek minősülnek.
- [11] Az alperes vitatja a felperes keresetösségi jogának fennállását, tekintettel arra, hogy az Árverési eljárásból történő kizárással ügyfél státusza megszűnt – amely döntést a bíróság jogerősen jogszerűnek ítélte –, ezért az alapügyben hozott bármely tartalmú ítélet nem eredményezheti a felperes helyzetének megváltozását, azaz nem érintheti a jogi helyzetét, amely keresetösségi jogát megalapozhatná. Hangsúlyozza, hogy kizárja a versenytársi pozíciót a felperes saját nyilatkozata is, miszerint csupán a frekvenciahasználati jogok megszerzését követően kíván arról dönteni, hogy hogyan fogja azokat hasznosítani, azaz még nincs konkrét terve a magyar piacra történő belépésről. Emellett a nyilvános mérlegadatokból és a társaság alapszabályából megállapítható, hogy a felperes holding tevékenységet végez a vállalatcsoportban, vagyis még a székhelye szerinti tagállamban sincs jelen a szolgáltatói piacon. Álláspontja szerint jelen

ügyben csak az vizsgálható, hogy maga a felperes versenytársa-e a többi Árverési eljárásban részt vevő vállalkozásnak; a DIGI Kft. piaci pozíciója nem értékelhető ebben a kérdésben. Ténylegesen nem merülhet fel, hogy a felperes piaci helyzetét és jogait potenciálisan érinthetné a határozat, ugyanis ő maga nincs jelen a magyar elektronikus hírközlési szolgáltatói piacon. A felperes álláspontja azt jelentené, hogy bárki, aki állítása szerint szolgáltatást tervez nyújtani – függetlenül attól, hogy ezt igazolni tudná –, jogosult lenne megtámadni a Hatóság döntését.

A releváns jogszabályi rendelkezések

[12] Európai Unió jogszabályok

- az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikk (1) bekezdése;
- az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló, 2002. március 7-i 2002/20/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 7. cikke;
- Alapjogi Charta 47. cikke

Nemzeti jogszabályok

- a közigazgatási perrendtartásról 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.)
17. § A per megindítására jogosult
a) az, akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti
- Kp. 88. § [A kereset elutasítása]
(1) A bíróság a keresetet elutasítja, ha
[...]
b) a felperes jogának vagy jogos érdekének közvetlen sérelme nem állapítható meg.

A kérdés felmerülésének alapját képező okok ismertetése

[13] A Keretirányelv az „érintett személy” fogalmát nem határozza meg, azt a Bíróság joggyakorlatában kialakult iránymutatásokra figyelemmel kell vizsgálni. A kérdést előterjesztő bíróság a nemzeti szabályozó hatóság határozatának felülvizsgálatára hatáskörrel rendelkező közigazgatási bíróság. A felperes keresete érdemi vizsgálatának előkérdése, hogy a felperes – az eset összes körülményére tekintettel – rendelkezik-e a Keretirányelv 4. cikk (1) bekezdése szerinti jogorvoslati joggal.

[14] A Bíróság a C-426/05. számú, Tele2 Telecommunication GmbH ügyben hozott 2008. február 21-i ítéletében [ECLI:EU:C:2008:103 szám] (a továbbiakban: Tele2 Telecommunication-ítélet); a C-55/06. számú, Arcor AG & Co. KG kontra Bundesrepublik Deutschland ügyben hozott 2008. április 24-i ítéletében [ECLI:EU:C:2008:244] (a továbbiakban: Arcor-ítélet); valamint a C-282/13. számú, T-Mobile Austria GmbH ügyben hozott 2015. január 22-i ítéletében [ECLI:EU:C:2015:24] (a továbbiakban: T-Mobile Austria-ítélet) három feltételt vizsgált annak megállapítására, hogy az adott vállalkozás a Keretirányelv 4. cikk (1) bekezdése értelmében érintett-e és jogorvoslati joga biztosított-e az ügyben szereplő határozat ellen.

E három feltétel, hogy

(i) olyan elektronikus hírközlési hálózatokat szolgáltató vagy elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó vállalkozás legyen, amely versenytársa a hatóság határozata címzettjeként szereplő vállalkozásnak vagy vállalkozásoknak;

(ii) a nemzeti szabályozó hatóság olyan eljárás keretében hozta a határozatot, amelynek a célja a verseny védelme; valamint

(iii) a szóban fogó határozat érinti vagy érintheti az előbbi vállalkozás piaci helyzetét.

A kérdést előterjesztő bíróság előtt fekvő alapügyben mindhárom feltétel további értelmezése indokolt.

Az első kérdésről

- [15] A kérdést előterjesztő bíróság első kérdésével az első feltétel vizsgálata kapcsán kéri a Bíróság értelmezését és iránymutatását arra vonatkozóan, hogy a versenytársi minőség alátámasztott-e az alapügyben hasonló helyzetben, amikor a jogorvoslattal élni kívánó vállalat irányítása alatt áll a vállalatcsoport egy olyan másik tagja – jelen esetben a DIGI Kft. – amely a határozattal érintett piacon elektronikus hírközlési szolgáltatói tevékenységet végez, azonban maga a per felperese egy másik tagállamban bejegyzett vállalkozás, aki az érintett magyar piacon nincs regisztrálva elektronikus hírközlési szolgáltatóként, ilyen tevékenységet nem végez, infrastruktúrával jelenleg saját jogon nem rendelkezik, csupán a magyar leányvállalata révén.
- [16] Amennyiben az 1.1 kérdésre nem lehet egyértelműen nemleges választ adni, a kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint az 1.2 kérdés megválaszolása is szükséges, miszerint szükséges-e vizsgálni, hogy a bírósági pert kezdeményező vállalkozás és annak irányítása alatt álló – a magyar piacon szolgáltató vállalkozás – milyen szoros gazdasági egységet képez annak meghatározásához, hogy a pert kezdeményező vállalkozás vagy vállalkozáscsoport az alapügyben szereplő határozat címzettjei versenytársának minősül-e. A Bíróság a C-538/07. számú Assitur Srl és Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Milano ügyben 2009. május 19-én hozott ítéletének [ECLI:EU:C:2009:317] 31. pontjában kimondott elv – miszerint a vállalkozások csoportosulásai különböző formákat ölthetnek, és különböző célokra irányulhatnak, és nem zárják ki szükségképpen, hogy az ellenőrzött vállalkozások bizonyos önállósággal rendelkezzenek kereskedelmi politikájuk és gazdasági tevékenységük meghatározása során –, valamint a C-531/16. számú Šiaulių regiono atliekų tvarkymo centras és „Ecoservice projektai” UAB ügyben 2018. május 17. napján hozott ítélet [ECLI:EU:C:2018:324] 27-29. pontjaiban foglalt vizsgálati szempontok analógiája alapján jelen esetben is releváns lehet annak vizsgálata, hogy milyen természetű a két vállalkozás – a DIGI Communications N.V. és a DIGI Kft. – közötti tényleges gazdasági és ellenőrzési-irányítási kapcsolat. Ugyanis a versenytársi minőség megállapításának feltétele, hogy a versenytársnak minősülő vállalkozás az érintett piacon ténylegesen jelen legyen. Amennyiben a DIGI Kft. gazdaságilag önálló vállalkozásnak minősül a magyar szolgáltatói piacon, a felperes tényleges versenytársi minősége aligha állapítható meg.
- [17] A felperesi érvelésben megjelenő uniós versenyjogi ügyekben a Bíróság szintén elemezte a vállalatcsoport tagjai közötti irányítási viszony természetét, és különbséget tett azon esetek között, amikor a leányvállalat önállóan határozza meg saját magatartását, és azon eseten között, amikor lényegében az anyavállalata utasításait követi, különös tekintettel a két jogi személy közötti gazdasági, szervezeti és jogi kapcsolatokra (lásd. C-516/15. P. számú Akzo Nobel NV, Akzo Nobel Chemicals GmbH, Akzo Nobel Chemicals BV kontra Európai Bizottság ügyben 2016. december 21. napján hozott ítélet [ECLI:EU:C:2016:1004] 52-57. pontjait). Azonban a versenykorlátozó megállapodásokkal kapcsolatos ügyek természete eltér a jelen eljárás alapügyétől. Figyelemmel erre, a kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint nem lehet általános értelemben kijelenteni, hogy annak ellenére, hogy jogi szempontból a vállalatcsoport több elkülönült jogi személyből áll, versenyjogi szempontból egy és ugyanazon „vállalkozásnak” tekinthető. Az Európai Bizottság és Bíróság ezt az elvet a versenyellenes

magatartások miatt fennálló felelősség megállapíthatósága miatt dolgozta ki, mely szerint a Bizottság jogosult a bírsággiszabó határozatot az anyavállalatnak címezni anélkül, hogy köteles lenne az utóbbinak a jogsértésben való személyes részvételét bizonyítani.

- [18] Ezzel szemben a Keretirányelv 4. cikk (1) bekezdésének nem a vállalkozások felelősségének megállapítása a célja, hanem a nemzeti szabályozó hatóság határozatával érintett vállalkozás jogainak biztosítása, amely a határozattal érintett piacon értelmezhető, és nem a vállalkozáscsoport egész kiterjedésében. A versenytársi minőség ebben az értelemben függ a vállalkozáscsoport egyes tagjainak tényleges gazdasági tevékenységétől. A Hatóság döntésével való közvetlen érintettség akkor valósulhat meg, ha a szóban forgó vállalkozás valóságosan és tevékenyen jelen van az érintett piacon. Amennyiben csak az irányítása alatt álló vállalkozáson keresztül jelenik meg a piacon, érintettsége csupán közvetett. Az alapügyben rendelkezésre álló – a Hatóság által hivatkozott – gazdálkodásról szóló nyilvános adatok szerint a DIGI Communications N.V. nem végez elektronikus hírközlési szolgáltatási tevékenységet, hanem holding jellegű társaság, azonban a per jelen szakaszában a két vállalkozás egymáshoz fűződő gazdasági és irányítási viszonyára még nem került sor bizonyítási eljárás lefolytatására. Ezt a nemzeti bíróság az előzetes döntéshozatali eljárásban előterjesztett kérdésekre kapott válaszok függvényében kívánja lefolytatni.
- [19] A Bíróság jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy a Keretirányelv 4. cikk (1) bekezdése értelmében versenytársnak a piacon közvetlenül jelen lévő vállalkozás tekintendő, vagy elég a közvetett – leányvállalaton keresztül – történő piaci jelenlét. A kérdést előterjesztő bíróság azt a választ javasolja a kérdésre megadni, hogy az érintett piacon közvetlenül megjelenő vállalkozás tekinthető versenytársnak, és a vállalatcsoport irányító tagjának tulajdonosi pozíciója önmagában nem alapozza meg jogorvoslati jogát. Ellenkező értelmezés esetén az alapügyhöz hasonló helyzetekben – amikor az érintett piacon ténylegesen szolgáltató vállalkozásra kizárási ok érvényesül – a vállalatcsoport másik tagja fellépésével kijátszhatóak lennének a versenyeztetési eljárás szabályai.
- [20] A felperes azzal is érvel, hogy potenciális versenytársaként kívánt belépni a piacra, amely a szolgáltatások szabadsága alapvető jogából eredő joga. A kérdést előterjesztő bíróságban azonban kétség merült fel azzal kapcsolatban, hogy a piacra lépési szándék valóságosságát elegendő-e pusztán azzal alátámasztani, hogy a felperes pályázatot nyújtott be az Árverési eljárásban. Ugyanakkor az eset összes körülménye – nevezetesen, hogy infrastruktúrával nem rendelkezik, a beruházás érdekében lépéseket még nem tett, elektronikus hírközlési szolgáltatóként nem jelentkezett be a Hatóságnál – nem igazolja ezen szándéka komolyságát. Az alapügyben szereplő esetben annak is jelentősége van, hogy a nemzeti bíróság jogerős ítéletében már megállapította, hogy a felperes ténylegesen az irányítása alatt álló DIGI Kft. javára kívánta megszerezni a frekvenciahasználati jogosultságot a versenyeztetési szabályok kizárási rendelkezéseinek kijátszásával. Erre lehetett következtetni többek között abból is, hogy a DIGI Kft. szolgáltatóként jelen van a piacon, beruházást hajtott végre az 5G szolgáltatások megkezdése érdekében, infrastrukturális, valamint a szolgáltatáshoz szükséges egyéb feltételekkel rendelkezik. Mindezekre tekintettel nem lenne észszerű piaci magatartás, ha a felperes saját leányvállalata versenytársaként kívánna belépni a magas beruházási költséggel járó szolgáltatói piacra.
- [21] Ugyanakkor amennyiben a Bíróság arra az álláspontra jut, hogy a közösségi jog értelmében a vállalatcsoport egészének tevékenységét kell értékelni a versenytársi minőség vizsgálatakor, arra a megállapításra kell jutni, hogy a DIGI vállalatcsoport kétségkívül rendelkezik olyan taggal – a DIGI Kft. személyében – amely a határozattal használati jogot szerző vállalkozások

versenytársa. Ez az értelmezés megalapozhatná, hogy a felperest mint ugyanazon vállalatcsoport tagját szintén versenytársnak kellene tekinteni.

A második kérdésről

- [22] A Bíróság a [14] bekezdésben említett ítéletek mindegyike esetében értékelte, hogy a nemzeti szabályozó hatóság olyan eljárás keretében hozta a határozatot, amelynek a célja a verseny védelme. A Tele2 Telecommunication-ítéletben a Keretirányelv a 16. cikke szerinti piacelemzési eljárás versenytársakra való hatását, az Arcor-ítéletben a helyi hurok átengedéséről szóló uniós és nemzeti szabályozást, a T-Mobile Austira-ítéletben a Keretirányelv 4. cikkét a 9b. cikkkel, és az Engedélyezési irányelv 5. cikk (6) bekezdésével összefüggésben – az összeolvadással összefüggő piacvédelmi kötelezettségek tekintetében – értelmezte. Az alapügyben szereplő Árverési eljárás a frekvenciahasználati jogosultság elnyerésére kiírt versenyeztetési eljárás, amelynek kapcsán a Bíróság még nem értelmezte a Keretirányelv 4. cikkét.
- [23] A Keretirányelv 8. cikk (2) bekezdése – miszerint a nemzeti szabályozó hatóságoknak elő kell mozdítaniuk a versenyt az elektronikus hírközlő hálózatok, az elektronikus hírközlési szolgáltatások, a kapcsolódó eszközök és szolgáltatások nyújtása terén, többek között annak biztosításával, hogy az elektronikus hírközlési ágazatban ne legyen versenytorzulás vagy versenykorlátozás – az alapügyben szereplő versenyeztetési eljárásra is kiterjed, mint általános alapelv. A versenyeztetési eljárásban az Engedélyezési irányelv 7. cikk (1) bekezdés a) pontja szerint kellőképpen figyelembe venni annak szükségességét, hogy a felhasználók számára a lehető legtöbb előnyt kell biztosítani, és a versenyt ösztönözni kell, a (3) bekezdés pedig kifejezetten felhívja a tagállamokat a tárgyilagos, átlátható, megkülönböztetéstől mentes és arányos kiválasztási feltételek alkalmazására, amelyek megállapításakor a Keretirányelv 8. cikkének célkitűzéseit kellő mértékben figyelembe kell venniük. A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint a frekvenciahasználati jogosultság elnyerésére kiírt versenyeztetési eljárásra – mint amilyen az alapügyben felülvizsgált Árverési eljárás – összességében teljesül az a feltétel, mely szerint a nemzeti szabályozó hatóság olyan eljárás keretében hozta a határozatot, amelynek a célja a verseny védelme, ugyanakkor az uniós jogszabályok értelmezésére a Bíróság rendelkezik hatáskörrel, ezért szükséges a második kérdés Bíróság általi megválaszolása.
- [24] Az alapügyet abból az aspektusból is szükséges megvizsgálni, hogy a Hatóság határozata a versenyvédelmi célt a felperes szempontjából képes-e szolgálni, tekintettel arra, hogy a felperes Árverési eljárásban történő részvételét – jogerős bírósági ítélettel elbírálta – a Hatóság véglegesen kizárta, ezért az Árverési eljárást lezáró döntés a felperes piaci helyzetén – az Árverési eljárással érintett frekvenciahasználati jogok tekintetében – közvetlenül semmilyen módon nem változtat. Az alapügyben hozott ítéletnek nem lehet olyan eredménye, amelynek következtében a felperes az Árverési eljárásban történő részvételi jogosultságot szerezhetne, azaz versenyhelyzete a piacon változatlan marad a per eredményétől függetlenül.
- [25] Fontos megjegyezni, hogy az Árverési eljárás Dokumentációja – a felperes véleményével ellentétben – nem kizárólag az Árverési eljárást véglegesen lezáró határozat ellen benyújtott keresettel támadható. A felperes már az alapügy előzményét képező perben is – amelyben a bíróság a nyilvántartásba vétele megtagadásának jogszerűségét vizsgálta – vitatta a Dokumentáció jogszabályoknak való megfelelését. Abban a perben a nemzeti bíróság már érdemben elbírálta a felperesnek a Dokumentációval kapcsolatban előadott jogszabálysértésekre történt hivatkozásait, ezért azok res iudica hatállyal bírnak, és az

alapügyben ismételten nem tehetők vitássá.

A harmadik kérdésről

- [26] A harmadik feltétel – mely szerint a szóban fogó határozat érinti vagy érintheti a jogorvoslati jogot gyakorolni kívánó vállalkozás piaci helyzetét – értelmezése különös jelentőséggel bír az alapügyben. A kérdést előterjesztő bíróság iránymutatást kér a Bíróságtól abban a kérdésben, hogy a keresetösségi jog alátámasztására milyen mértékű bizonyítást írhat elő a felperesnek a határozat piaci helyzetére gyakorolt hatásának igazolására. A Bíróság értelmezése szükséges arra vonatkozóan, hogy a jogorvoslati jog elismerésének feltételeként milyen fokú valószínűséggel bekövetkező hatás igazolása várható el az érintett vállalkozástól, mivel ez meghatározza a bizonyítási teher jellegét.
- [27] A Bíróság korábbi joggyakorlatát elemezve nem egyértelmű, hogy kizárólag a piaci helyzet közvetlen, igazolt érintettsége, vagy már az esetlegesen bekövetkező potenciális érintettség is megalapozza a Keretirányelv 4. cikk (1) bekezdése értelmében vett jogorvoslati jog gyakorlását.
- [28] Elsőként a Tele2 Telecommunication-ítélet 30-32. pontjaiban mondta ki a Bíróság, hogy a hatékony bírósági jogvédelem biztosításának követelményét azokra a felhasználókra és vállalkozásokra is alkalmazni kell, amelyeknek a közösségi jogrendből – különösen a távközlési irányelvekből – eredő jogait a nemzeti szabályozó hatóság határozata érintheti. Az ítélet 32. pontja a magyar fordításban az „érintheti” szót használja, amely nyelvtanilag az esetlegességet, vagy pusztán lehetőséget is kifejezi, vagyis azt, hogy nem feltétlenül kell bekövetkeznie a közvetlen hatásnak, de annak fennállta nem zárható ki. Egyben az időbeliségnek is tágabb értelmet ad, miszerint a határozat által kifejtett hatás később is bekövetkezhet. Azonban a kérdést előterjesztő bíróság által megvizsgált angol, német és francia nyelvi változatok az ítélet 32. pontjában a Keretirányelv 4. cikkének szövegével egyezően az „érintett” kifejezést – német: „in diesen Rechten berührt sind”, angol: „whose rights are affected”, francia: „qui sont atteints dans ces droits” – használja, amely nyelvtanilag a közvetlenül ténylegesen fennálló, már bekövetkezett érintettséget jelent. Ezt követően az ítélet 39. pontjában rögzítette a Bíróság, hogy a Keretirányelv 4. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az jogorvoslati jogot biztosít azoknak a személyeknek is, amelyek nem címzettjei a nemzeti szabályozó hatóság által a piacelemzés keretében hozott határozatoknak. „Érintettnek” kell tekinteni a felhasználókat és az érintett piacon (korábban) jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozások versenytársait, ha az ilyen határozat a jogaikat potenciálisan érinti. Ezzel együtt az előzetes döntéshozatali kérelemben feltett első kérdésre adott válaszában a Bíróság továbbra is a közvetlenül fennálló érintettséget kifejező megfogalmazást használta, miszerint az „érintett” vállalkozás fogalmát úgy kell értelmezni, hogy kiterjed „[...] azokra a felhasználókra és e vállalkozás azon versenytársaira is, amelyek e határozatnak ugyan saját maguk nem címzettjei, azonban az a jogaikat hátrányosan érinti.”
- [29] Az Arcor-ítéletben a Bíróság a jogorvoslati jogra vonatkozóan feltett kérdésre [harmadik kérdés f) pont] adott válaszában már úgy fogalmazott, hogy az uniós jogszabályok vizsgált rendelkezései megkövetelik, hogy a nemzeti bíróságok oly módon értelmezzék és alkalmazzák a jogorvoslati jog gyakorlására vonatkozó belső szabályokat, hogy ne csak az adott határozat címzettjének minősülő vállalkozás vitathassa azt, hanem a határozat által jogaikban potenciálisan érintett kedvezményezettek is.
- [30] A T-Mobile Austria-ítélet 48. pontjában a Bíróság azt az értelmezést adta, hogy „valamely

vállalkozás [...] a Keretirányelv 4. cikkének (1) bekezdése értelmében vett érintett személynek minősülhet, amennyiben e vállalkozás, amely elektronikus hírközlési hálózatokat szolgáltat vagy elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújt, versenytársa az [...] eljárásban félként részt vevő azon vállalkozásnak vagy vállalkozásoknak, amely vagy amelyek a nemzeti szabályozó hatóság határozatának címzettjei, és e határozat érintheti az előbbi vállalkozás piaci helyzetét”.

- [31] A T-Mobile Austria-ítélet 48. pontjának magyar nyelvi változata ismét az „érintheti” szót használta a piaci helyzetre való hatás körülírására. Ezzel szemben a német nyelvi változat a „...wenn diese Entscheidung geeignet ist, sich auf die Marktstellung des erstgenannten Unternehmens auszuwirken”, az angol a „...where that decision is likely to have an impact on that first undertaking’s position on the market”, a francia az „et que cette décision est susceptible d’avoir une incidence sur la position de cette première entreprise sur le marché” szóhasználatot élt. Az idézett három idegennyelvű változat nem az „érinti vagy érintheti” igét használja, hanem az „alkalmas arra, hogy hatással legyen (a piaci helyzetére)” kifejezést. A kérdést előterjesztő bíróság ebből arra következtetésre jutott, hogy az angol, német és francia nyelvi változatok inkább nagyfokú valószínűséget fejeznek ki, azaz azt, hogy a határozat alkalmas arra, hogy a vállalkozás piaci helyzetét befolyásolja, vagy nagy valószínűséggel hatással van arra.
- [32] A fenti értelmezési bizonytalanságra tekintettel a harmadik kérdésével az előterjesztő bíróság arra vár választ, hogy elegendő-e pusztán a vállalkozás piaci helyzetének bármely csekély fokú potenciális érintettsége a Keretirányelv 4. cikk (1) bekezdése értelmében vett érintett vállalkozásnak történő megfeleléshez, vagy szükséges vizsgálni az egyedi ügy sajátosságait, ezen belül a határozatnak az az ellen keresettel élni kívánó vállalkozás piaci helyzetére gyakorolt konkrét hatásait és ezek bekövetkeztének valószínűségét.
- [33] A kérdésben feltett a), b) és c) pontokban a kérdést előterjesztő bíróság által feltételezett három szintű valószínűségi eset került megfogalmazásra. Az a) pontban körülírt esetben a vállalkozás piaci helyzete bizonyíthatóan érintett a határozatban foglalt rendelkezésekkel; a b) pont szerinti esetben ez nem következik be teljes bizonyossággal, de az eset összes körülményét figyelembe véve igazolt, hogy nagy valószínűséggel befolyással van vagy lesz a határozat a vállalkozás piaci helyzetére; a c) pontban foglalt esetben pedig a potenciálisan – akár közvetlenül, akár közvetetten bekövetkező – érintettség lehetősége állhat fenn. A felperesre háruló bizonyítási teher annak függvényében határozható meg, hogy a Bíróság értelmezése szerint mekkora valószínűséggel bekövetkező hatás bizonyítás indokolt a felperes részéről.
- [34] Az alapügyben a felperes piaci helyzete érintettségének vizsgálatakor ismételt figyelembe kell venni, hogy az Árverési eljárásban történő részvételét a Hatóság – jogerős bírósági ítélettel elbírálta – véglegesen kizárta, ezért az Árverési eljárást lezáró döntés a felperes jogi vagy piaci helyzetén semmilyen módon nem változtat. Emellett az alapügyben nem hozható olyan ítélet, amely következtében a felperes az Árverési eljárásban részvételi jogosultságot szerezhetne, azaz jogi helyzete változatlan marad a per eredményétől függetlenül. A felperes Árverési eljárásban történő részvételével kapcsolatos jogkérdéseket a nemzeti bíróság már jogerősen elbírálta, azok res iudicata hatállyal bírnak, és az alapügyben ismételt nem vizsgálhatók.
- [35] A Tele2 Telecommunication-ítélet második kérdésére adott válaszával a Bíróság egyértelművé tette, hogy a közigazgatási eljárásbeli ügyféli jogok nem esnek a Keretirányelv szabályozási hatálya alá, hanem tagállami hatáskörbe tartozó kérdést jelentenek, ugyanakkor a közösségi jogból eredő jogok védelmét biztosító nemzeti eljárási szabályok nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint a hasonló, belső jellegű keresetekre vonatkozóak (egyenértékűség

elve), valamint nem lehetnek olyanok, hogy gyakorlatilag lehetlenné vagy rendkívül nehézé tegyék a közösségi jogrend által biztosított jogok gyakorlását (tényleges érvényesülés elve), amelynek mérlegelése a nemzeti bíróság feladata. Ebből következően a felperes közigazgatási eljárásbeli ügyféli joga fennállásának vagy megszűnésének a jelen előzetes döntéshozatali eljárásban feltett kérdések szempontjából nincs relevanciája.

A negyedik kérdéstről

- [36] Az első három kérdésre adott válasz eredményeképpen a kérdést előterjesztő bíróság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy egy olyan jogi és piaci helyzetben lévő vállalkozás, mint az alapügy felperese, vagyis
- az érintett piacon szolgáltatói, gazdasági tevékenységet nem folytató – más tagállamban bejegyzett – vállalkozás, akinek irányítása alatt álló vállalkozás az érintett piacon elektronikus hírközlési szolgáltatást nyújt; és
 - az árverési eljárásban történő nyilvántartásba vételét a nemzeti szabályozó hatóság – már a megtámadott árverési eljárás eredményét megállapító határozat meghozatalát megelőzően – jogerős és végleges döntésével megtagadta, ezzel kizárta az Árverési eljárásban történő részvételből
- a Keretirányelv 4. cikk (1) bekezdése értelmében érintett vállalkozásnak tekintendő-e, aki jogorvoslati jog gyakorlására jogosult a Hatóság Árverési eljárást lezáró és annak eredményét megállapító döntésével szemben.
- [37] A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint az Alapjogi Charta 47. cikke által biztosított hatékony jogorvoslatihoz való jog oly módon is sérülhet, hogy a piaci szereplők akár visszaélészerűen akadályozhatják vagy hátráltathatják a hatósági határozatok érvényesülését olyan jogorvoslati eljárások megindításával, amelyekhez közvetlen jogi érdekük ténylegesen nem fűződik, és ezzel éppen a tisztességes piaci verseny érvényesülését hátráltatják. Tekintettel mindezekre, a Bíróság értelmezése szükséges abban a kérdésben, hogy a Keretirányelv 4. cikk (1) bekezdése a hatékony jogorvoslatihoz való jogra figyelemmel hogyan érvényesül a leghatékonyabban valamennyi fél – a határozat címzettjei és a jogorvoslati jogát gyakorolni kívánó vállalkozás – érdekeit mérlegelve. Valamennyi kérdés megválaszolása a nemzeti bíróság által vizsgálendő kereshetőségi jog – a felperes jogának vagy jogos érdekének közvetlen sérelme – fennállása eldöntéséhez szükséges az alapügyben.
- [38] Ezért a bíróság a Kp. 34. § (1) bekezdés a) pontja alapján előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezéséről határozott, és a Kp. 34. §-a alapján alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 126. § (1) bekezdés a) pontja alapján a peres eljárást az előzetes döntéshozatali eljárás befejezéséig felfüggesztette.

Záró rész

- [39] A végzés elleni fellebbezés lehetőségét a Pp. 128. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2021. május 18.

dr. Antal Regina s. k.
a tanács elnöke

Huszárné dr. Czap Sarolta s. k.
előadó bíró

dr. Bendli Attila József s. k.
bíró

