

C-243/21. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2021. április 14.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Sąd Okręgowy w Warszawie (Lengyelország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2021. április 6.

Felperesek:

„TOYA” sp. z o.o.

Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji

Alperes:

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej

Az alapeljárás tárgya

Az alapügy a TOYA Sp. z o.o.-nak a Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (elektronikus távközlési hivatal elnöke, Lengyelország) (lengyel nemzeti szabályozó hatóság, a továbbiakban: UKE elnöke) azon határozatával szembeni fellebbezésére vonatkozik, amelyben az elnök előzetesen meghatározta a TOYA sp. z o.o. fizikai infrastruktúrájához való hozzáférés feltételeit, és arra kötelezte e társaságot, hogy a hozzáférési feltételek e határozatban foglalt rendelkezéseinek megfelelően gondoskodjon arról, hogy készen álljon keretszerződések és egyedi szerződések megkötésére, valamint a fizikai infrastruktúrájához való hozzáféréssel kapcsolatos kérdések fogadására.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogi alapja

Az EUMSZ 267. cikk alapján a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja meghatározni, hogy a távközlési piac szabályozásával kapcsolatos uniós jogi rendelkezésekkel ellentétes-e az ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci

telekommunikacyjnych (távközlési szolgáltatások és hálózatok fejlesztéséről szóló törvény) 18. cikkének (3) bekezdésében foglalt rendelkezés olyan értelmezése, amely szerint az feljogosítja az UKE elnökét arra, hogy a fizikai infrastruktúrával rendelkező, és egyben nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó vagy nyilvános elektronikus hírközlő hálózatokat üzemeltető szolgáltatónak minősülő, azonban a kábelvezetékek piacán jelentős piaci erővel nem rendelkező távközlési vállalkozás számára olyan szabályozási kötelezettséget írjon elő, miszerint annak alkalmaznia kell az ezen üzemeltető fizikai infrastruktúrájához való hozzáférés szabályaira, köztük a szerződéskötés és az alkalmazott hozzáférési díjak szabályaira és eljárásaira vonatkozó, az UKE elnöke által előre meghatározott feltételeket, az ezen üzemeltető fizikai infrastruktúrájához való hozzáféréssel kapcsolatos jogvita fennállásától, valamint a piacon fennálló hatékony versenytől függetlenül.

Az ügy elbírálása során a kérdést előterjesztő bíróságnak a határozat meghozatalának időpontjában, azaz 2018. szeptember 11-én fennálló jogi és ténybeli helyzetet kell alkalmaznia, amikor a 2002/19/EK és 2002/21/EK irányelvek voltak hatályban. Ezek az ezen irányelvek rendelkezései helyébe lépő, az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló [(EU) 2018/1972 irányelv] (a továbbiakban: EEHK-irányelv) 125. cikke alapján 2020. december 21-től hatályukat veszítették. Ezen kívül az EEHK-irányelvet még nem ültették át a lengyel jogrendbe. Ha azonban a Bíróság úgy ítélné meg, hogy az előterjesztett kérdések az EEHK-irányelv rendelkezéseire vonatkoznak, a kérdést előterjesztő bíróság a II. változatban feltett kérdés megválaszolását kéri.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés(ek)

1. Úgy kell-e értelmezni az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/19/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 8. cikkének (3) bekezdését a nagy sebességű elektronikus hírközlő hálózatok kiépítési költségeinek csökkentésére irányuló intézkedésekről szóló, 2014. május 15-i 2014/61/EU európai parlamenti és a tanácsi irányelv 3. cikkének (5) bekezdésével, valamint 1. cikkének (3) és (4) bekezdésével összefüggésben, hogy azokkal ellentétes, ha a nemzeti szabályozó hatóság előírhatja a fizikai infrastruktúrával rendelkező, és egyben nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó vagy nyilvános elektronikus hírközlő hálózatokat üzemeltető szolgáltatónak minősülő üzemeltetőnek, amelyet nem minősítettek jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatónak, hogy alkalmazza az ezen üzemeltető fizikai infrastruktúrájához való hozzáférés szabályaira, köztük a szerződéskötés és az alkalmazott hozzáférési díjak szabályaira és eljárásaira vonatkozó, az ezen hatóság által előre meghatározott feltételeket, az ezen üzemeltető fizikai infrastruktúrájához való hozzáféréssel kapcsolatos jogvita fennállásától, valamint a piacon fennálló hatékony versenytől függetlenül?

Másodlagosan (II. változat)

2. Úgy kell-e értelmezni az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló, 2018. december 11-i (EU) 2018/1972 európai parlamenti és tanácsi irányelv 68. cikkének (2) és (3) bekezdésével együttesen értelmezett 67. cikkének (1) és (3) bekezdését a nagy sebességű elektronikus hírközlő hálózatok kiépítési költségeinek csökkentésére irányuló intézkedésekről szóló, 2014. május 15-i 2014/61/EU európai parlamenti és a tanácsi irányelv 3. cikkének (5) bekezdésével, valamint 1. cikkének (3) és (4) bekezdésével összefüggésben, hogy azokkal ellentétes, ha a nemzeti szabályozó hatóság előírhatja a fizikai infrastruktúrával rendelkező, és egyben nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó vagy nyilvános elektronikus hírközlő hálózatokat üzemeltető szolgáltatónak minősülő üzemeltetőnek, amelyet nem minősítettek jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatónak, hogy alkalmazza az ezen üzemeltető fizikai infrastruktúrájához való hozzáférés szabályaira, köztük a szerződéskötés és az alkalmazott hozzáférési díjak szabályaira és eljárásaira vonatkozó, az ezen hatóság által előre meghatározott feltételeket, az ezen üzemeltető fizikai infrastruktúrájához való hozzáféréssel kapcsolatos jogvita fennállásától, valamint a piacon fennálló hatékony versenytől függetlenül?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

A nagy sebességű elektronikus hírközlő hálózatok kiépítési költségeinek csökkentésére irányuló intézkedésekről szóló, 2014. május 15-i 2014/61/EU európai parlamenti és a tanácsi irányelv (HL 2014. L 155., 1. o.), módosításokkal együtt (a továbbiakban: költségekről szóló irányelv) – az 1. cikk (4) bekezdése, valamint a 3. cikk (1), (2) és (5) bekezdése

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.), módosításokkal együtt – a 8. cikk (5) bekezdése

Az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/19/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („Hozzáférési irányelv”) (HL 2002. L 108., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 323. o.), módosításokkal együtt – a 8. cikk (1)–(5) bekezdése, valamint a 9. cikk (1) és (2) bekezdése

Az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló, 2018. december 11-i (EU) 2018/1972 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2018. L 321., 36. o.; helyesbítés: HL 2019. L 334., 164. o.; HL 2020. L 191., 7. o.) – a 67. cikk (1) és (3) bekezdése, valamint a 68. cikk

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

Ustawa z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (a távközlési szolgáltatások és hálózatok fejlesztéséről szóló, 2010. május 7-i törvény) (egységes szerkezetbe foglalva: *Dziennik Ustaw*, 2017., 2062. tétel) (a továbbiakban: távközlési szolgáltatások és hálózatok fejlesztéséről szóló törvény) – a 17. cikk (1) és (2) bekezdése, a 18. cikk (1)–(3) bekezdése és (6)–(8) bekezdése, valamint a 22. cikk (1)–(3) bekezdése

Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. prawo telekomunikacyjne (2004. július 16-i távközlési törvény) (egységes szerkezetbe foglalva: *Dziennik Ustaw*, 2019., 2460. tétel) (a továbbiakban: PT) – 139. cikk

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 A TOYA Sp. z o.o. távközlési vállalkozás, és az ustawa z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (a távközlési szolgáltatások és hálózatok fejlesztéséről szóló, 2010. május 7-i törvény) (a továbbiakban: távközlési szolgáltatások és hálózatok fejlesztéséről szóló törvény) értelmében vett hálózatüzemeltetőnek is minősül.
- 2 Az UKE elnöke hivatalból indított közigazgatási eljárást, és felszólította a TOYA sp. z o.o.-t, hogy szolgáltatson információkat a fizikai infrastruktúrájához való hozzáférés biztosításának feltételeiről. A TOYA sp. z o.o. válaszában közölte a kért információkat.
- 3 2018. szeptember 11-én az UKE elnöke határozatot hozott, amelyben meghatározta a Toya sp. z o.o. fizikai infrastruktúrájához való hozzáférés feltételeit a kábelvezetékek és épületek vezetékhálózata tekintetében, és arra kötelezte a Toya sp. z o.o.-t, hogy a hozzáférési feltételek e határozatban foglalt rendelkezéseinek megfelelően gondoskodjon arról, hogy készen álljon keretszerződések és egyedi szerződések megkötésére, valamint a fizikai infrastruktúrájához való hozzáféréssel kapcsolatos kérdések fogadására.
- 4 A Toya sp. z o.o. keresetet nyújtott be az UKE elnökének határozatával szemben a Sąd Okręgowy w Warszawie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (varsói regionális bíróság, verseny- és fogyasztóvédelmi bíróság, Lengyelország) előtt.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 5 Határozatának indokolásában az UKE elnöke a távközlési szolgáltatások és hálózatok fejlesztéséről szóló törvény 18. cikkének (3) bekezdésére hivatkozott, amely szerint azt követően, hogy a hálózatüzemeltető tájékoztatást adott a fizikai infrastruktúrához való hozzáférés feltételeiről, az UKE elnöke a 22. cikk (1)–(3) bekezdésében foglalt szempontokkal összhangban határozat útján meghatározhatja a fizikai infrastruktúrához való hozzáférés biztosításának

feltételeit. A távközlési szolgáltatások és hálózatok fejlesztéséről szóló törvény 22. cikkének (1) bekezdésében foglalt rendelkezéssel összhangban az UKE elnöke határozatot hoz a fizikai infrastruktúrához való hozzáférésről, különös tekintettel a hozzáférés arányos és hátrányos megkülönböztetést nem tartalmazó feltételei biztosításának szükségességére.

- 6 Az UKE elnöke hangsúlyozta, hogy ezen elveket az európai uniós jogszabályok rögzítik, és azok elsősorban az Európai Unióról szóló szerződésből erednek. Következésképpen tehát azokat a jogirodalom és az uniós ítélkezési gyakorlat figyelembevételével kell alkalmazni. Az arányosság elve azt jelenti, hogy a fizikai infrastruktúrához való hozzáférés közigazgatási határozatban megállapított feltételeinek szükségességeknek és helyénvalóknak, ugyanakkor az alkalmazott intézkedéseknek a lehető legkevésbé korlátozóknak kell lenniük. Ezen elvből következik a közhatalmi tevékenységek szükségességen túlmutató igénybevételének tilalma. Ennélfogva valamely konkrét intézkedés tagállamok általi alkalmazása szükségességének értékelését illetően elsősorban azt kell ellenőrizni, hogy hasonló ténybeli helyzetben nem áll-e rendelkezésre kevésbé szigorú intézkedés. Az intézkedés szükségességének és terjedelmének értékelése a szabályozásban előírt feltételeket vizsgáló hatóság hatáskörébe tartozik. Az arányosság elve mindig sajátos és versengő érdekekhez kapcsolódik. Ezen elv vonatkozásában az UKE elnöke úgy ítélte, hogy a TOYA sp. z o.o. fizikai infrastruktúrájához való hozzáférés feltételeinek meghatározására a közigazgatási határozaton kívül nincs más lehetőség. Az UKE elnökének álláspontja szerint a határozatban rögzített hozzáférési szabályok annak ellenére, hogy érintik a TOYA Sp. z o.o. tulajdonhoz való jogát, azok rá nézve nem túlzóak, és megfelelően figyelembe veszik a jogait és érdekeit. A társaság különösen nem esik el attól a lehetőségtől, hogy meghatározza a keretszerződés tartalmát, annak érdekében, hogy az megfeleljen a vállalkozása keretében elfogadott működési szabályoknak, feltéve hogy az ilyen keretszerződés rendelkezései nem ellentétesek a határozatban meghatározott hozzáférési feltételekkel, és nem kedvezőtlenebbek a kedvezményezett vállalkozások számára.
- 7 Az UKE elnöke arra is rámutatott, hogy a távközlési szolgáltatások és hálózatok fejlesztéséről szóló törvénynek az őt a fizikai infrastruktúrához való hozzáférés feltételeit megállapító határozatok elfogadására feljogosító feltételeket meghatározó rendelkezései nem vonatkoznak sem a fenntartott infrastruktúra méretére, sem pedig az infrastruktúrához való hozzáféréssel kapcsolatos jogviták számára. Az UKE elnöke ezért határozathozatala során figyelembe vette, hogy a TOYA Sp. z o.o. köteles egyenlő bánásmódban részesíteni a távközlési szolgáltatások és hálózatok fejlesztéséről szóló törvény 17. cikkében említett hozzáférést kérő vállalkozásokat. Az arányos hozzáférési feltételek biztosításának szükségességére tekintettel pedig az UKE elnöke a hozzáférés feltételeit megfelelő, egyben az e hozzáférés által követett cél biztosításához minimálisan szükséges intézkedések elfogadásával állapította meg.
- 8 Az UKE elnöke kifejtette, hogy az e határozatban foglalt megoldás megfelel a költségekről szóló irányelvben megállapított célkitűzéseknek, amely irányelv

rendelkezéseit a távközlési szolgáltatások és hálózatok fejlesztéséről szóló törvény ültette át. Az UAE elnöke különösen ezen irányelv (4), (5), (7), (8) és (9) preambulumbekzdését vette figyelembe, amelyek az infrastruktúra megosztásának előnyeire, valamint a meglévő források kevésbé hatékony felhasználásához vezető akadályok felszámolásának szükségességére utalnak. Az UAE elnöke szerint a határozat rendelkező részében elfogadott, a fizikai infrastruktúrához való hozzáférés feltételeit meghatározó általános eljárás hozzájárul a vezetékek rendelkezésre bocsátásához kapcsolódó határidők, eljárások és piaci árak egységesítéséhez. Következésképpen lehetővé teszi az összes üzemeltetővel szembeni egyenlő bánásmódot, hozzájárul a fizikai infrastruktúrát igénybe vevő távközlési vállalkozások általi infrastruktúra-beszerzés költségeinek csökkentéséhez, és nagyobb hozzáférést biztosít a vezetékekhez.

- 9 Az UAE elnöke úgy véli, hogy a távközlési szolgáltatások és hálózatok fejlesztéséről szóló törvény 18. cikkének (3) bekezdésében foglalt rendelkezés minden egyes esetben feljogosítja őt a fizikai infrastruktúrához való hozzáférés biztosítása feltételeinek meghatározására, még akkor is, ha a felek között nincs jogvita, valamint abban az esetben is, ha az üzemeltető az érintett piacon nem rendelkezik jelentős piaci erővel.
- 10 A Toya sp. z o.o. szerint a számára referenciaajánlat alkalmazásának előzetes kötelezettségét előíró határozat súlyosan sérti a költségekről szóló irányelv 3. cikkének (2) és (5) bekezdését, a költségekről szóló irányelvnek a hozzáférési irányelv 8. cikkének (2) és (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett (12) preambulumbekzdését és 1. cikkének (4) bekezdését, valamint a keretirányelv 8. cikke (5) bekezdésének f) pontját, amelyek szerint ilyen kötelezettség kizárólag olyan üzemeltetővel szemben írható elő, amely a kijelölt és a nemzeti szabályozó hatóság által megfelelő elemzésnek alávetett piacon jelentős piaci erővel rendelkezik.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid összefoglalása

- 11 A jelen ügy elbírálása szempontjából kulcsfontosságú a távközlési szolgáltatások és hálózatok fejlesztéséről szóló törvény 18. cikke (3) bekezdésének a távközlési piac szabályozásával kapcsolatos uniós rendelkezések fényében történő értelmezése.
- 12 A 18. cikket a költségekről szóló irányelvből következő célkitűzések és megoldások megvalósítása érdekében vezették be a lengyel jogba, amely irányelv célja a széles sávú internethez való hozzáférés biztosítása költségeinek csökkentése volt.
- 13 A költségekről szóló irányelv 3. cikkének (2) bekezdése előírja a hálózatüzemeltető számára, hogy köteles tisztességes és észszerű feltételek mellett teljesíteni azokat az észszerű kérelmeket, amelyek a fizikai infrastruktúrájához való hozzáférésre irányulnak. A hozzáférés megtagadása vagy a hozzáférés

konkrét feltételeivel és szabályaival kapcsolatban felmerülő jogvita esetén a nemzeti szabályozó hatóság köteles a költségekről szóló irányelv 3. cikkének (5) bekezdésével összhangban a vita határozatban történő rendezésére. A költségekről szóló irányelv tehát csak konkrét ügyben felmerülő jogvita esetén írja elő a nemzeti szabályozó hatóság beavatkozását, és nem tartalmaz olyan szabályozást, amely lehetővé tenné e hatóság számára, hogy e tekintetben referenciaajánlatok alkalmazását írja elő, vagy ilyen ajánlatokba beavatkozzon.

- 14 A költségekről szóló irányelv rendelkezéseire tekintettel kétségek merülnek fel a közhatalmi tevékenységek UKE elnöke általi gyakorlásával kapcsolatban, amikor olyan közigazgatási határozatot hozott, amely megállapította a fizikai infrastruktúrához való hozzáférés feltételeit, és arra kötelezte a Toya sp. z o.o.-t, hogy e feltételeket alkalmazza az üzemeltetőkkel szemben, amelyek hozzáférés iránti kérelemmel fordultak hozzá. A költségekről szóló irányelv célkitűzéseinek eléréséhez ugyanis elegendő lenne, ha jogvita felmerülése esetén vagy az adott piacon versenytorzulás bekövetkezése esetén alkalmaznának közigazgatási határozatokat.
- 15 Ezenfelül a határozat előzetesen ír elő kötelezettségeket a Toya sp. z o.o. számára, míg a hozzáférési irányelv és a keretirányelv – jelenleg pedig az EEHK-irányelv – rendelkezéseiből kitűnik, hogy ilyen kötelezettségeket csak az adott piacon fennálló tényleges és fenntartható verseny hiányában lehet előírni, és csak jelentős piaci erővel rendelkező üzemeltetőkkel szemben. Ugyanakkor a megtámadott határozat meghozatala előtt az UKE elnöke nem vizsgálta a hatékony verseny fennállását a kábelvezetékek piacán, a Toya sp. z o.o. pedig e piacon nyilvánvalóan nem rendelkezik jelentős piaci erővel. A kérdést előterjesztő bíróság azt is jelzi, hogy a költségekről szóló irányelv 1. cikke (4) bekezdésének megfelelően, ha ezen irányelv bármelyik rendelkezése ellentétes az ezen irányelvben felsorolt irányelvekkel, különösen a keretirányelvvel és a hozzáférési irányelvvel, ez utóbbi irányelvek vonatkozó rendelkezései az irányadók és alkalmazandók.
- 16 Meg kell jegyezni, hogy az UKE elnökének azon lehetősége, hogy a távközlési eszközökhöz való hozzáférésre vonatkozóan előzetes kötelezettségeket írjon elő a távközlési vállalkozások számára, a lengyel jogban is attól függ, hogy ez szükséges-e a hatékony verseny biztosításához. Márpedig a PT 139. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 139. cikkének (1b) bekezdéséből kitűnik, hogy az épületekhez és távközlési infrastruktúrákhoz való hozzáférés biztosítására vonatkozó kötelezettség törvény erejénél fogva valamennyi távközlési vállalkozásra vonatkozik, függetlenül attól, hogy jelentős piaci erővel rendelkezik-e, azonban az előzetes kötelezettségeket előíró határozat elfogadását csak a hatékony verseny hiánya indokolhatja.
- 17 A TOYA sp. z o.o.-ra vonatkozó határozaton kívül az UKE elnöke további hat hasonló határozatot hozott hat másik üzemeltető tekintetében, amelyek szintén fellebbezést nyújtottak be e határozatokkal szemben. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat a további fellebbezésekre vonatkozó ügyek elbírálásának módjára

is hatással van, és ennél fogva nagy jelentőséggel fog bírni a nemzeti távközlési piac működése szempontjából.

MUNKADOKUMENTUM