



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
12 päivänä kesäkuuta 2014¹

Asia C-222/13

**TDC A/S
vastaan
Erhvervsstyrelsen**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Teleklagenævnet (Tanska))

Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen — SEUT 267 artiklassa tarkoitetun kansallisen tuomioistuimen käsite — Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen elimen riippumattomuus — Televiestintäala — Yleispalvelu ja käyttäjien oikeudet — Direktiivi 2002/22/EY — Se, että yleispalvelujen tarjoaja tarjoaa direktiivin 32 artiklassa tarkoitettuja pakollisia lisäpalveluja — Pakollisten lisäpalvelujen rahoittaminen — Nettokustannusten laskeminen — Kohtuuttoman rasitteen määrittäminen

1. Teleklagenævnet (Tanska) pyytää tällä ennakkoratkaisupyynnöllä unionin tuomioistuinta täsmentämään yleispalvelun tarjoavan yrityksen direktiivin 2002/22/EY² 32 artiklan nojalla tarjoaman pakollisen lisäpalvelun rahoittamisen yksityiskohtia.

2. Yleispalveludirektiivin tavoitteena on sellaisen yhdenmukaisen sääntelyjärjestelmän luominen, jonka avulla varmistetaan hyvälaatuisten viestinnän peruspalvelujen saatavuus kohtuuhintaan kaikkialla Euroopan unionissa.³ Unionin lainsäätäjä on nimenomaisesti määrittänyt nämä palvelut kyseisen direktiivin II luvussa. Jos niitä tarjotaan tavanomaisissa kaupallisissa ehdoissa vahvistetuista hinnoista poikkeavin hinnoin, jäsenvaltio maksaa asianomaiselle yleispalvelun tarjoavalle yritykselle korvauksen käyttäen julkista rahoitusta tai alan yritykset maksavat sille korvauksen toimialakohtaisen rahaston välityksellä.

3. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden ei tarvitse rajoittaa pelkkiin yleispalveluihin ja niiden lisätoimintoihin⁴ huolehtiessaan ”pakollisten lisäpalvelujen” saatavuudesta ja kohtuuhintaisuudesta alueellaan, jos markkinat eivät täytä loppukäyttäjien vaatimuksia.

4. Yleispalveludirektiivin 32 artiklassa, jonka ulottuvuutta on tässä yhteydessä tulkittava, säädetään siten seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat päättää, onko II luvussa määriteltyihin yleispalveluvollisuuksiin kuuluvien palvelujen lisäksi joitakin lisäpalveluja saatettava niiden omalla alueella yleisesti saataville, mutta ne eivät saa tällaisessa tapauksessa säätää tiettyjä yrityksiä koskevasta korvausjärjestelmästä.”

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (yleispalveludirektiivi) (EYVL L 108, s. 51), sellaisena kuin se on muutettuna 25.11.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/136/EY (EUVL L 337, s. 11, jäljempänä yleispalveludirektiivi).

3 — Ks. kyseisen direktiivin 1 artiklan 1 ja 2 kohta.

4 — Ks. yleispalveludirektiivin 29 artikla.

5. Kyseisessä säännöksessä jätetään jäsenvaltioille laaja harkintavalta alueellaan ”pakollisena lisäpalveluna” mahdollisesti tarjottavien palvelujen määrittämiseksi. Esillä olevassa asiassa Tanskan kuningaskunta on siten velvoittanut TDC A/S:n (jäljempänä TDC), joka on televiestintäalan suurin tanskalainen toimija, toteuttamaan radioneuvontaan perustuvia meriturvallisuus- ja pelastuspalveluja kansallisella alueellaan ja Grönlannissa. Kyseiset radiopalvelut ovat kaikille aluksille maksuttomia kansalaisuudesta riippumatta, ja alukset voivat turvautua niihin pyytääkseen apua hätätilanteissa.⁵

6. Toisin kuin yleispalvelujen tarjoajille maksettavia korvauksia koskevien sääntöjen yhteydessä, unionin lainsäätäjä ei kuitenkaan täsmennä olosuhteita, joissa jäsenvaltion on maksettava korvaus pakollisen lisäpalvelun tarjoavalle yritykselle. Vaikka se nimenomaisesti sulkee pois toimialakohtaisen rahoituksen, se ei kuitenkaan täsmennä, missä määrin jäsenvaltioiden on korvattava pakollisen lisäpalvelun tarjoaminen ja millä tavoin niiden on laskettava kyseisen palvelun tarjoamiseen liittyvät kustannukset julkisen rahoituksen toteuttamiseksi.

7. Pääasiassa televiestintäalan toimivaltainen elin⁶ kieltäytyi siten myöntämästä TDC:lle korvausta kyseisten meriturvallisuus- ja pelastuspalvelujen tarjoamisesta vuonna 2010 aiheutuneista kustannuksista. Kyseinen elin katsoi nimittäin, että 31.3.2012 asti sovelletun kansallisen lainsäädännön mukaan TDC ei ollut oikeutettu saamaan korvausta kyseisestä pakollisesta lisäpalvelusta aiheutuneista kustannuksista, koska sille oli kokonaisuutena arvioiden syntynyt voittoa yleispalveluvollisuuksista ja pakollisista lisäpalveluista yhdessä tarkasteltuna.⁷ Ennakkoratkaisupyyntöpäätöksestä ilmenee, että käytännössä kyseisiin turvallisuuspalveluihin liittyvät kustannukset olivat noin 60 000 000 Tanskan kruunua vuodessa (toisin sanoen noin 8 036 000 euroa), josta määrästä lähes puolet liittyi kyseisten palvelujen tarjoamiseen Grönlannissa.

8. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohti käsiteltäväkseen saatetun valituksen yhteydessä kyseisen, yleispalveludirektiivin 32 artiklassa tarkoitetun pakollisen lisäpalvelun rahoitukseen sovellettavia periaatteita ja sääntöjä. Koska Teleklagenævnet on epätietoinen kyseisen säännöksen tulkinnasta, se on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Estääkö [yleispalveludirektiivi] ja erityisesti sen 32 artikla jäsenvaltiota säätämästä, ettei yrityksellä ole oikeutta vaatia jäsenvaltiolta erillistä korvausta [kyseisen] direktiivin II lukuun kuulumattoman pakollisen lisäpalvelun tarjoamisen aiheuttamista nettokustannuksista, jos muista palveluista, jotka kuuluvat yrityksen [mainitun] direktiivin II luvussa tarkoitettuihin yleispalveluvollisuuksiin, yritykselle kertyvä voitto on suurempi kuin pakollisen lisäpalvelun tarjoamisesta sille aiheutunut tappio?
- 2) Estääkö yleispalveludirektiivi jäsenvaltiota säätämästä, että yrityksillä on oikeus vaatia jäsenvaltiolta korvausta [kyseisen] direktiivin II lukuun kuulumattoman pakollisen lisäpalvelun tarjoamisen aiheuttamista nettokustannuksista ainoastaan, jos niistä aiheutuu yrityksille kohtuuton rasite?

5 — Ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että käytännössä turvallisuuspalveluja Grönlannissa tarjoaa Grönlannin autonomisen alueen viranomaisten omistuksessa oleva yritys Tele Greenland A/S; TDC ainoastaan kattaa kyseisten palvelujen tarjoamisen kustannukset.

6 — Ennakkoratkaisupyyntöpäätöksestä ilmenee, että pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan televiestintäalan toimivaltainen elin oli Den danske telemyndighed. Sittemmin kyseisen elimen valtuudet siirrettiin Erhvervsstyrelsenille. Kyseessä on kansallinen sääntelyviranomainen, joka vastaa erityisesti alan valvonnasta sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY (puitedirektiivi) 3 artiklan mukaisesti (EYVL L 108, s. 33).

7 — Ennakkoratkaisupyyntöpäätöksestä ilmenee, että kun Euroopan komissio oli 27.1.2011 antanut tiedoksi virallisen huomautuksen ja 29.9.2011 perustellun lausunnon, Tanskan hallitus muutti lainsäädäntöään siten, että kyseiset pakollisesta lisäpalvelusta aiheutuvat kustannukset huomioidaan 1.4.2012 alkaen. Koska Tanskan hallitus kuitenkin katsoi, ettei aiempi lainsäädäntö ollut vastoin yleispalveludirektiiviä, se katsoi, ettei kyseisellä muutoksella ollut taannehtivaa vaikutusta ja ettei sillä voitu kattaa kyseisten turvallisuuspalvelujen tarjoamisesta ennen 1.4.2012 aiheutuneita kustannuksia.

- 3) Jos toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, voiko jäsenvaltio todeta, ettei [yleispalveludirektiivin] II lukuun kuulumattoman pakollisen lisäpalvelun tarjoaminen aiheuta kohtuutonta rasitetta, jos yritykselle kokonaisuutena arvioiden on syntynyt voittoa kaikkien niiden palvelujen, joiden osalta sille on asetettu yleispalveluvelvollisuus, mukaan lukien palvelujen, joita yritys olisi tarjonnut myös ilman yleispalveluvelvoitetta, tarjoamisesta?
 - 4) Estääkö yleispalveludirektiivi jäsenvaltiota säätämästä, että [kyseisen] direktiivin II lukuun kuuluvien yleispalvelujen tarjoamisesta nimetyille yritykselle aiheutuvat nettokustannukset lasketaan kyseisen palvelun tarjoamiseen liittyvien kokonaistulojen ja -kustannusten perusteella, mukaan lukien tulot ja kustannukset, jotka yritykselle olisivat aiheutuneet myös ilman yleispalveluvelvollisuutta?
 - 5) Onko 1.–4. kysymykseen vastaamisen kannalta merkityksellistä, että pakollisen lisäpalvelun suorituspaikka on SEUT:n liitteessä II merentakaiseksi maaksi tai alueeksi [(jäljempänä MMA)] määritelty Grönlanti ja että Tanskan viranomaiset ovat asettaneet lisäpalveluvelvoitteen Tanskaan sijoittautuneelle yritykselle, jolla ei ole muuta toimintaa Grönlannissa?
 - 6) Millainen merkitys 1.–5. kysymykseen vastaamisen kannalta on SEUT 107 artiklan 1 kohdalla ja SEUT 108 artiklan 3 kohdalla sekä SEUT 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvaukseksi julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen 20.12.2011 annetulla komission päätöksellä [2012/21/EU]?^[8]
 - 7) Millainen merkitys 1.–5. kysymykseen vastaamisen kannalta on muun muassa yleispalveludirektiivin 1 artiklan 2 kohdassa, 3 artiklan 2 kohdassa, johdanto-osan 4, 18, 23 ja 26 perustelukappaleessa sekä liitteessä IV olevassa B osassa tarkoitettulla kilpailun mahdollisimman vähäisen vääristymisen periaatteella?
 - 8) Jos yleispalveludirektiivin säännökset ovat esteenä ensimmäisessä, toisessa ja neljännessä kysymyksessä kuvatun kaltaisille kansallisille järjestelyille, onko direktiivin säännöksillä tai rajoituksilla välitön oikeusvaikutus?”
9. Esillä olevassa asiassa minulla on vakavia epäilyksiä ennakkoratkaisupyynnön esittäneen elimen jäsenten – jotka toimivaltainen ministeri nimittää tai erottaa – päätöksenteon riippumattomuudesta, muun muassa siksi, että työlaainsäädännössä annettuja takeita lukuun ottamatta heillä ei ole varmuutta palvelusuhteensa jatkumisesta.

I Unionin oikeus

A Yleispalveludirektiivi

10. Yleispalveludirektiivin 1 artiklan mukaan direktiivin tavoitteena on varmistaa hyvälaatuisten ja yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen saatavuus kaikkialla yhteisössä todellisen kilpailun ja valinnanvapauden avulla sekä käsitellä tilanteita, joissa markkinat eivät tyydyttävästi täytä loppukäyttäjien tarpeita. Tätä varten siinä vahvistetaan loppukäyttäjien oikeudet sekä sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja tarjoavien yritysten vastaavat velvollisuudet.

11. Yleispalveludirektiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on määritettävä tehokkain ja asianmukaisin tapa varmistaa yleispalvelun toteuttaminen puolueettomuuden, avoimuuden, syrjimättömyyden ja oikeasuhteisuuden periaatteita noudattaen. Lisäksi niiden on pyrittävä pitämään markkinoiden vääristyminen ja erityisesti palvelujen tarjonta sellaiseen hintaan tai sellaisiin ehdoin, jotka poikkeavat tavanomaisista kaupallisista ehdoista, niin vähäisenä kuin mahdollista, ja samalla niiden on turvattava yleinen etu.

12. Yleispalvelun ala täsmennetään yleispalveludirektiivin 4–7 artiklassa. Siihen sisältyy liittymä yleiseen viestintäverkkoon tietyssä sijaintipaikassa sekä kattavan numerotiedotuspalvelun ja kattavan luettelon asettaminen loppukäyttäjien saataville. Lisäksi siihen sisältyvät sellaisten maksullisten yleisöpuhelinien asettaminen tarjolle, joista voi soittaa hätäpuheluja, sekä erityistoimenpiteet, joilla taataan vammaisille käyttäjille mahdollisuus käyttää kyseisiä palveluja.

13. Yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten rahoittamisesta säädetään yleispalveludirektiivin 12–14 artiklassa.

14. Yleispalveludirektiivin 12 artiklan, jonka otsikko on ”Yleispalveluvelvollisuuksista aiheutuvat kustannukset”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos kansalliset sääntelyviranomaiset katsovat, että 3–10 artiklan mukainen yleispalvelun tarjoaminen voi muodostaa kohtuuttoman rasitteen yleispalvelun tarjoajiksi nimetyille yrityksille, niiden on laskettava sen tarjoamisen nettokustannukset.

Tätä tarkoitusta varten kansallisten sääntelyviranomaisten on:

- a) laskettava yleispalveluvelvollisuudesta aiheutuvat nettokustannukset ottamalla huomioon yleispalvelun tarjoajaksi nimetyn yrityksen mahdollisesti saamat markkinaedut liitteessä IV olevan A osan mukaisesti; tai
- b) käytettävä nimeämismenettelyn avulla 8 artiklan 3 kohdan mukaisesti määritettyjä yleispalvelun tarjoamisen nettokustannuksia.”

15. Yleispalveludirektiivin liitteessä IV olevassa A kohdassa kuvataan sitä, miten yleispalveluvelvollisuuksien nettokustannukset on laskettava.

16. Kyseisen direktiivin 13 artiklan 1 ja 2 kohdassa vahvistetaan yleispalveluvelvollisuuksia koskevat rahoitussäännöt. Siinä säädetään seuraavaa:

”1. Jos kansalliset sääntelyviranomaiset toteavat 12 artiklassa tarkoitetun nettokustannusten laskennan perusteella, että yritykselle aiheutuu kohtuuton rasite, jäsenvaltion on nimetyn yrityksen pyynnöstä päätettävä:

- a) ottaa käyttöön järjestelmä, joka korvaa määritetyt nettokustannukset kyseiselle yritykselle julkisista varoista siten, että korvauksen saamisen edellytykset ovat julkisia; ja/tai
- b) jakaa yleispalveluvelvollisuuksien nettokustannukset sähköisen viestinnän verkkojen ja palvelujen tarjoajien kesken.

2. Jos nettokustannukset jaetaan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti, jäsenvaltioiden on perustettava kustannusten jakojärjestelmä, jota hallinnoi kansallinen sääntelyviranomainen tai edunsaajista riippumaton elin kansallisen sääntelyviranomaisen valvonnassa.

Järjestelmästä voidaan rahoittaa ainoastaan 3–10 artiklassa säädettyjen velvollisuuksien nettokustannukset, jotka on määritelty 12 artiklan mukaisesti.”

17. Jäsenvaltiot voivat siten maksaa korvauksen palveluntarjoajalle julkisista varoista. Ne voivat myös jakaa yleispalveluvollisuuksien nettokustannukset kaikkien palveluja asianomaisen jäsenvaltion alueella tarjoavien sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen tarjoajien kesken toimialakohtaisen rahaston välityksellä. Kyseisistä säännöistä lausutaan tarkemmin yleispalveludirektiivin johdanto-osan 21–23 perustelukappaleessa sekä sen liitteessä IV olevassa B osassa.

18. Kyseisen direktiivin 32 artiklassa, jonka otsikko on ”Pakolliset lisäpalvelut” ja jonka sanamuotoa on tulkittava tässä yhteydessä, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat päättää, onko II luvussa määriteltyihin yleispalveluvollisuuksiin kuuluvien palvelujen lisäksi joitakin lisäpalveluja saatettava niiden omalla alueella yleisesti saataville, mutta ne eivät saa tällaisessa tapauksessa säätää tiettyjä yrityksiä koskevasta korvausjärjestelmästä.”

B *Direktiivi 2002/77/EY*

19. Direktiivin 2002/77/EY⁹ 6 artiklan, jonka otsikko on ”Yleispalveluvelvoitteet”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kaikkien [yleispalveludirektiivin] mukaisten kansallisten järjestelmien, joiden tarkoituksena on jakaa yleispalveluvelvoitteiden hoitamisesta aiheutuvat nettokustannukset, on perustuttava puolueettomiin, selkeisiin ja syrjimättömiin perusteisiin ja niiden on vastattava suhteellisuutta ja markkinoiden mahdollisimman vähäistä vääristymistä koskevia periaatteita. Jos yleispalveluvelvoitteet asetetaan kokonaan tai osittain sähköisiä viestintäpalveluja tarjoaville julkisille yrityksille, tämä on otettava huomioon laskettaessa niiden osuutta yleispalveluvelvoitteiden nettokustannuksista.”

II Unionin tuomioistuimen toimivaltaa koskeva analyysini

20. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen elimen henkilöllisyyden vuoksi pääasiassa nousee esiin kysymys unionin tuomioistuimen toimivallasta.

21. Teleklagenævnet esittää ennakkoratkaisupyynnössä syyt, joiden vuoksi se katsoo täyttävänsä tarvittavat edellytykset, jotta sen voidaan katsoa olevan SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin ja jotta se voi siten esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön.

22. Komissio sitä vastoin esittää huomautuksissaan tähän seikkaan liittyviä epäilyksiä. Unionin tuomioistuin on tämän johdosta kehottanut Tanskan hallitusta esittämään täsmällisesti Teleklagenævnetin toimintaa koskevat säännöt ja erityisesti säännöt, jotka takaavat sen riippumattomuuden, sekä sen tuomiovallan pakottavuutta koskevat säännöt. Unionin tuomioistuimelle toimittamissaan täsmennyksissä Tanskan hallitus väittää, että Teleklagenævnet täyttää kaikki oikeuskäytännössä vahvistetut perusteet, jotta sen voidaan katsoa olevan ”tuomioistuin”, ja että unionin tuomioistuin on tämän vuoksi toimivaltainen ratkaisemaan kyseisen elimen sille esittämät ennakkoratkaisukysymykset.

23. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kysymys ennakkoratkaisua pyytävän elimen laadusta on pelkästään unionin oikeuden perusteella ratkaistava kysymys. Arvioitaessa sitä, onko kyseinen elin SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin, unionin tuomioistuin ottaa huomioon useita seikkoja, kuten elimen lakisääteisyys, pysyvyyden, sen tuomiovallan pakottavuuden, menettelyn kontradiktorisuuden, sen toimimisen oikeussääntöjen soveltajana ja sen riippumattomuuden.¹⁰

9 — Kilpailusta sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen markkinoilla 16.9.2002 annettu komission direktiivi (EYVL L 249, s. 21).

10 — Ks. erityisesti tuomio Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, 23 kohta); tuomio Syfait ym. (C-53/03, EU:C:2005:333, 29 kohta); tuomio RTL Belgium (C-517/09, EU:C:2010:821, 36 kohta) ja tuomio Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) sekä tuoreemmassa asiassa määräys Merck Canada (C-555/13, EU:C:2014:92, 16 kohta).

24. Unionin tuomioistuin arvioi siten kyseisen elimen laatua niin rakenteellisten kuin toiminnallistenkin kriteerien mukaan tarkastelemalla sitä erityistä normatiivista asiayhteyttä, jossa kyseinen elin saattaa asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.¹¹ Toisin sanoen unionin tuomioistuin selvittää konkreettisesti ennakkoratkaisua pyytävän elimen hoitamien tehtävien erityisluonteen. Sama kansallinen elin voidaan tämän perusteella luokitella osittain tuomioistuimeksi ja osittain hallintoviranomaiseksi sen mukaan, suorittaako se konkreettisesti yksittäistapauksessa tuomiovallan käyttöön liittyviä tehtäviä vai hoitaako se hallinnollisia tehtäviä.¹² Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin kiinnittää erityistä huomiota siihen, onko ennakkoratkaisua pyytävässä elimessä vireillä oikeusriita ja onko siinä vireillä olevan menettelyn tarkoituksena ratkaisun antaminen tuomiovaltaa käyttäen.¹³

25. Esitän seuraavaksi syyt, joiden vuoksi katson, ettei Teleklagenævnet ole toimivaltainen esittämään pääasiassa SEUT 267 artiklassa tarkoitettua ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimelle.

26. Ennakkoratkaisupyynnöstä käy tosin ilmi, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä esitetyt edellytykset, jotka koskevat ennakkoratkaisua pyytävän elimen lakisääteisyttä, sen pysyvyyttä, menettelyn kontradiktorisuutta ja toimimista oikeussääntöjen soveltajana, täyttyvät.

27. Teleklagenævnet on nimittäin pysyvä julkinen riitojenratkaisuelin, joka on perustettu sähköisistä viestintäverkoista ja -palveluista 3.3.2011 annetun lain nro 169 (lov nr. 169 om elektroniske kommunikationsnet og tjenester)¹⁴ 68 §:n 1 momentilla. Sen lakisääteisyttä ei siten voida kiistää. Sen toimintaa koskevat yksityiskohtaiset säännöt vahvistetaan Teleklagenævnetin toiminnasta 21.4.2011 annetussa asetuksessa nro 383 (bekendtgørelse nr. 383 om teleklagenævnet virksomhed).¹⁵

28. Lisäksi televiestintälain 70 §:n 1 momentin mukaan kyseinen elin tekee päätökset soveltamalla oikeussääntöjä, toisin sanoen televiestintälakia.

29. Lisäksi ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Teleklagenævnetissä käyty menettely on yksinomaan kirjallinen, mutta että kyseinen elin varmistaa, että asianosaiset voivat esittää huomautuksensa kontradiktorisen periaatteen mukaisesti.

30. Sen sijaan voidaan epäillä sen toimivallan pakottavuutta ja sen jäsenten riippumattomuutta.

A Teleklagenævnetin toimivallan pakottavuus

31. Asiassa, joka johti tuomioon Dorsch Consult (EU:C:1997:413), yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt tuomiovallan pakottavuuden käsitettä. Sen mukaan kyseinen käsite voi tarkoittaa kahta asiaa. Tuomiovalta on ”pakollista” ensinnäkin siinä tapauksessa, että ennakkoratkaisua pyytävä elin tarjoaa tosiasiallisesti ainoan mahdollisen oikeussuojakeinon, tai toiseksi siinä tapauksessa, että kyseisen elimen päätökset ovat oikeudellisesti sitovia.¹⁶ Yhteisöjen tuomioistuimen ei tarvinnut mainitussa asiassa selkeästi määritellä, että jommallekummalle näistä tulkintavaihtoehtoista olisi annettava etusija.

32. Nyt käsiteltävässä asiassa komissio esittää epäilyksiä Teleklagenævnetin toimivallan pakottavuudesta, koska Teleklagenævnetin puoleen kääntyminen ei ole ainoa mahdollinen oikeussuojakeino, vaan kyseessä oleva toimija voi nostaa suoraan kanteen yleisissä tuomioistuimissa.

11 — Ks. tuomio Belov (EU:C:2013:48, 40 ja 41 kohta).

12 — Corte dei Conti (Italia) koskevat määräykset ANAS (C-192/98, EU:C:1999:589, 22 kohta) ja RAI (C-440/98, EU:C:1999:590, 13 kohta).

13 — Ks. erityisesti tuomio Belov (EU:C:2013:48, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

14 — Jäljempänä televiestintälaki.

15 — Jäljempänä asetus nro 383.

16 — Kyseisen tuomion 28 ja 29 kohta.

33. Ensiksikin saatavilla olevien tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että televiestintälailla on otettu käyttöön kaksi vaihtoehtoista menettelyä, joita käyttäen taloudellinen toimija, joka TDC:n tavoin katsoo oikeuksiaan loukatun, voi riitauttaa televiestintäalan valvontaviranomaisen, toisin sanoen Erhvervsstyrelsenin, joka kuuluu elinkeino- ja kasvuministeriön alaisuuteen, antaman päätöksen. Taloudellinen toimija voi itse asiassa joko tehdä valituksen (tutkimus-, innovaatio- ja korkeakouluministeriön alaisuuteen kuuluvalle) Teleklagenævnetille tai nostaa kanteen suoraan yleisissä tuomioistuimissa.¹⁷

34. Päinvastoin kuin asiassa, joka johti tuomioon *Belov* (EU:C:2013:48), vaikuttaa siltä, etteivät nämä kaksi menettelyä ole itsenäisiä. Kuten Tanskan hallitus on täsmentänyt kirjallisessa vastauksessaan unionin tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin, ei asian vireillepano yleisissä tuomioistuimissa eikä edes välimiesmenettelyn aloittaminen estä Teleklagenævnetia tutkimasta valitusta.¹⁸ Tanskan hallitus huomauttaa, että tässä tilanteessa oikeudenkäyntilain (Retsplejeloven) 345 §:n mukaan yleisen tuomioistuimen on lykättävä asian käsittelyä Teleklagenævnetin päätöstä odottaessa.

35. Lisäksi Tanskan hallitus on ilmoittanut, että käytännössä ei vaikuta esiintyneen tapauksia, joissa Erhvervsstyrelsenin päätökset olisi riitautettu suoraan yleisissä tuomioistuimissa ilman, että asia olisi saatettu ensin vireille Teleklagenævnetissä.

36. Toiseksi televiestintälain 71 §:n 2 momentista ilmenee, että mikäli asianomainen taloudellinen toimija tekee valituksen Teleklagenævnetille, sen päätökset sitovat asianosaisia, jolleivät nämä nosta kannetta tuomioistuimissa kahdeksan viikon kuluessa.

37. Televiestintälain 71 §:n 1 momentin mukaan Teleklagenævnetilla on lopullinen ratkaisuvallta hallinnollisissa asioissa, eikä sen hallintoasioissa tekemiä päätöksiä voida riitauttaa missään muussa hallintoviranomaisessa.

38. Nämä seikat eivät mielestäni estä toteamasta, että Teleklagenævnetilla katsotaan olevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettu pakollinen toimivalta.

39. Tästä erillinen on kysymys kyseisen elimen riippumattomuudesta, johon vaikeudet mielestäni tiivistyvät.

B Teleklagenævnetin riippumattomuus

40. Komissio katsoo, ettei Teleklagenævnet tarjoa riittäviä takeita riippumattomuudestaan. Se huomauttaa, että Teleklagenævnet on liitetty tutkimus-, innovaatio- ja korkeakouluministeriön organisaatorakenteeseen ja että viimeksi mainittu on antanut Teleklagenævnetin käyttöön sihteeristöpalveluja televiestintälain 69 §:n 2 momentin mukaisesti. Tanskan hallitus kyseenalaistaa tämän toteamuksen.

41. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on huomauttanut asiassa *Wilson* antamassaan tuomiossa,¹⁹ itsenäisyyden käsite kuuluu erottamattomasti tuomioistuimen tehtävään ja merkitsee ennen kaikkea, että kyseinen elin on ulkopuolinen siihen viranomaiseen nähden, joka on tehnyt päätöksen, johon on haettu muutosta.²⁰

17 — Erhvervsstyrelsenille ei ole myönnetty tätä vapautta; kansallisen oikeuskäytännön mukaan se ei voi riitauttaa sitä vastaan tehtyjä päätöksiä, paitsi hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa (Tanskan hallituksen unionin tuomioistuimen esittämiin kysymyksen antaman vastauksen 21 kohta).

18 — Tanskan hallitus viittaa asetuksen nro 383 2 artiklan 6 kohtaan.

19 — C-506/04, EU:C:2006:587.

20 — Tuomion 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

42. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan riippumattomuuden käsitteeseen liittyy kaksi osatekijää.

43. Ensimmäinen osatekijä on ulkoinen. Se edellyttää, että ennakkoratkaisupyynnön esittänyt elin on suojattu sellaisilta ulkoisilta toimenpiteiltä tai painostuksilta, jotka voivat vaarantaa sen jäsenten päätöksenteon riippumattomuuden heidän ratkaistavakseen saatettujen asioiden osalta.²¹ Se edellyttää, että henkilöille, joiden tehtäväksi päätöksenteko on annettu, annetaan tietyt takeet, kuten erottamattomuus.

44. Toinen tekijä, jota unionin tuomioistuin tarkastelee ennakkoratkaisua pyytävän elimen riippumattomuuden yhteydessä, on sisäinen. Se liittyy puolueettomuuden käsitteeseen ja merkitsee sitä, että elin ylläpitää yhtäläistä etäisyyttä oikeusriidan asianosaisiin ja siihen, mitkä ovat heidän intressinsä oikeusriidan kohteeseen.²² Tämä osatekijä edellyttää objektiivisuuden noudattamista ja sitä, ettei elimellä ole muuta intressiä asian ratkaisun lopputulokseen kuin pelkkä oikeussääntöjen soveltaminen.

45. Oikeuskäytännön mukaan kyseiset riippumattomuuden ja puolueettomuuden takeet edellyttävät sellaisten sääntöjen olemassaoloa, jotka koskevat muun muassa elimen kokoonpanoa ja sen jäsenten nimittämistä ja toimikauden kestoa sekä perusteita, jotka koskevat heidän pidättymistä päätöksenteosta, jääviyttä ja erottamista. Näiden sääntöjen perusteella on voitava sivuuttaa yksityisten perustellut epäilyt siltä osin, onko kyseinen elin täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja siltä osin, onko se täysin puolueeton vastakkain oleviin intresseihin nähden. Oikeuskäytännössä katsotaan tältä osin, että ennakkoratkaisupyynnön esittäneen elimen riippumattomuutta koskeva edellytys voi täytyä vain, jos tapaukset, joissa tämän elimen jäsenet voidaan erottaa, määritetään nimenomaisissa lainsäädännön säännöksissä.²³

46. Esillä olevassa asiassa kyseiset edellytykset eivät kuitenkaan täyty, ja minun on todettava, ettei mikään tiedoista, jotka Tanskan hallitus on toimittanut istunnossa ja vastauksessaan unionin tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin, ole auttanut sivuuttamaan epäilyksiäni, jotka koskevat Teleklagenævnetin jäsenten päätöksenteon riippumattomuutta ja sitä, onko kyseinen elin täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa.

47. Teleklagenævnetin kokoonpanosta säädetään televiestintälain 68 §:ssä.

48. Kyseisen säännöksen 2 ja 3 momentista ilmenee, että Teleklagenævnetiin kuuluu viidestä seitsemään jäsentä. Tanskan hallitus on vahvistanut istunnossa, että Teleklagenævnetin jäsenmäärä voi siten olla parillinen, kuten asia on tällä hetkellä, ja että asetuksen nro 383 5 §:n 3 momentin mukaan äänten mennessä tasan Teleklagenævnetin puheenjohtajan ääni ratkaisee.

21 — Ks. erityisesti tuomio Wilson (EU:C:2006:587, 50 ja 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); määräys Pilato (C-109/07, EU:C:2008:274, 23 kohta) ja tuomio RTL Belgium (EU:C:2010:821, 39 kohta).

22 — Tuomiot Wilson (EU:C:2006:587, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja RTL Belgium (EU:C:2010:821, 40 kohta).

23 — Määräys Pilato (EU:C:2008:274, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

49. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, se että puheenjohtajalla voi olla ratkaiseva ääni, on kaksinkertainen peruste tutkia perusteellisesti hänen riippumattomuutensa ja puolueettomuutensa sekä niiden kokoonpanojen, joihin hän kuuluu, riippumattomuus ja puolueettomuus.²⁴ Suuren jaoston kokoonpanossaan edellä mainitussa asiassa Grande Stevens ym. v. Italia antamassaan tuomiossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on siten ottanut kyseisen tarkastelun yhteydessä huomioon kyseisen elimen jäsenten nimeämistavan, heidän toimikautensa keston, ulkoisten paineiden vastaisen suojan olemassaolon, heidän subjektiivisen ja samalla objektiivisen puolueettomuutensa ja sen, vaikuttavatko he riippumattomilta.

50. Sovellettavasta lainsäädännöstä ilmenee tältä osin, että Teleklagenævnetin jäsenet nimittää yritystoiminnasta ja talouskasvusta vastaava ministeri. Televiestintälain 68 §:n 2 momentin toisen virkkeen mukaan kyseisen ministerin on huolehdittava siitä, että kyseisen elimen kokoonpanoon kuuluu henkilöitä, joilla on lainopillisen ja erityisesti kilpailuoikeuden, talouden ja kaupan alojen asiantuntemuksen lisäksi myös televiestintäalan teknisiä taitoja.²⁵ Kyseisen lain 68 §:n 4 momentista ilmenee kuitenkin, että Teleklagenævnetin puheenjohtajan on oltava lakimies. Kyseisen säännöksen nojalla yritystoiminnasta ja talouskasvusta vastaava ministeri voi nimetä jäsenistöstä lakimiehen varapuheenjohtajaksi, joka voi hoitaa puheenjohtajan tehtäviä varsinaisen puheenjohtajan ollessa estynyt tai jäävi.

51. Tanskan hallitus huomauttaa unionin tuomioistuimen Teleklagenævnetin jäsenten riippumattomuudesta esittämiin kysymyksiin antamassaan kirjallisessa vastauksessa, että televiestintälain 69 §:n 3 momentin mukaan Teleklagenævnet on toiminnassaan riippumaton tietyn asian käsittelyä ja lopputulosta koskevista ohjeista.

52. Siltä osin kuin kyse on erityisesti kyseisen elimen jäsenten erottamisesta, Tanskan hallitus täsmentää myös, että ”Teleklagenævnetin jäsenten erottamisesta ei säädetä televiestintälailailla eikä asetuksella [nro 383]”. Se toteaa kuitenkin, että jäsenet nimitetään neljäksi vuodeksi ja että ”hallinto- ja työlainsäädännön yleisten säännösten mukaisesti heidät on suojattu mielivaltaiselta ja asiattomalta erottamiselta”. Lisäksi Tanskan hallitus totesi istunnossa, että toimivalta erottaa jäseniä on samalla henkilöllä kuin jolle kuuluu nimittämistoimivalta, toisin sanoen yritystoiminnasta ja talouskasvusta vastaavalla ministerillä. Tanskan hallitus korosti kuitenkin, ettei sen tiedossa ole tapausta, jossa Teleklagenævnetin jäsen olisi erotettu.

53. Nämä seikat eivät riitä vakuuttamaan minua siitä, ettei Teleklagenævnetin jäseniin kohdistu mitään ulkopuolista painetta heidän riippumattomuutensa ja puolueettomuutensa takia.

54. Ei nimittäin ole olemassa mitään nimenomaista lakitekstiä, jossa määritettäisiin ne tapaukset, joissa Teleklagenævnetin jäsenet voidaan erottaa tai heidän nimityksensä kumota. Takeita, joilla on tarkoitus suojella yleisten tuomioistuinten jäseniä, ei sitä paitsi sovelleta heihin analogisesti.

24 — Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on käsitelty laajasti tuomioistuimen riippumattomuutta ja puolueettomuutta koskevia arviointiperusteita, ja kyseiset perusteet on äskettäin palautettu mieliin sen 4.3.2014 antamassa tuomiossa Grande Stevens ym. v. Italia (132 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Ks. myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 8.7.2008 antama tuomio Georgian työväenpuolue v. Georgia, jossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin korosti sitä, että se, että kussakin Georgian vaalilautakunnassa seitsemän jäsentä viidestätoista, mukaan lukien puheenjohtajat – joilla oli ratkaiseva ääni –, nimitti Georgian presidentti ja hänen puolueensa, oli omiaan kyseenalaistamaan riitojenratkaisuelimen puolueettomuuden ja riippumattomuuden (106 kohta). Kyseinen tuomioistuin korosti sitä, ettei vaalilautakuntien kokoonpano riittänyt hillitsemään presidentin valtaa ja etteivät kyseiset lautakunnat täyttäneet vaadittua riippumattomuutta koskevaa kriteeriä. Se ei kuitenkaan todennut, että ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen lisäpöytäkirjan nro 1, joka allekirjoitettiin Pariisissa 20.3.1952, 3 artiklaa olisi rikottu, sillä vallan väärinkäytöstä ei ollut todisteita (110 ja 111 kohta).

25 — Julkisasiainministeriä Jacobs katsoi ratkaisuehdotuksensa Syfait ym. (EU:C:2004:673) 33 kohdassa, ettei lakimiehille Kreikan kilpailuneuvostossa varattujen paikkojen vähäinen määrä ollut riittävä peruste katsoa, että se ei olisi tuomioistuin, koska kyseisen elimen oli annettava ratkaisuja teknisesti monimutkaisella alalla, jolla tarvitaan lainopillisen pätevyyden lisäksi talouden ja tekniikan alan asiantuntemusta.

55. Hallinto- ja työlänsäädännön yleisissä säännöksissä annettuja takeita lukuun ottamatta Teleklagenævnetin jäsenillä, jotka nimittää ja erottaa sama viranomainen, ei näin ollen ole mitään erityistä taetta erottamattomuudestaan. Mielestäni tämä ei ole unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa riittävää, vaan heidän erottamisestaan on säädettävä yleisesti sovellettavista säännöksistä poikkeavissa erityisissä säännöksissä. On selvää, ettei heidän neljän vuoden toimikautensa voi taata heille erottamattomuutta.

56. Nämä seikat vaikuttavat minusta ratkaiseviltä ja estävät mielestäni katsomasta Teleklagenævnetia SEUT 267 artiklassa tarkoitetuksi ”tuomioistuimeksi”, sillä ne ne ovat osoitus siitä, että kyseinen elin muistuttaa pikemminkin hallintoviranomaista.

57. Arviointini tässä vaiheessa on kuitenkin täsmennettävä, että Teleklagenævnetin päätöksistä voidaan televiestintälain 71 §:n 2 momentin mukaan nostaa kanne yleisissä tuomioistuimissa kahdeksan viikon kuluessa. Tällainen oikeussuojakeino mahdollistaa näin ollen SEUT 267 artiklaan perustuvan ennakkoratkaisumekanismen tehokkuuden ja unionin oikeuden – käsiteltävässä asiassa etenkin yleispalveludirektiivin – yhtenäisen tulkinnan, joka kyseisellä EUT-sopimuksen määräyksellä pyritään varmistamaan, takaamisen. Kuten vakiintuneessa oikeuskäytännössä todetaan, kyseisen SEUT 267 artiklan mukaan tällaisilla kansallisilla tuomioistuimilla on oikeus tai tapauksen mukaan velvollisuus esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnö, kun unionin oikeuden tulkintaa tai pätevyyttä koskeva päätös on tarpeen, jotta ne voivat antaa ratkaisunsa.²⁶

58. Katson näin ollen, ettei unionin tuomioistuin ole toimivaltainen ratkaisemaan Teleklagenævnetin esittämiä ennakkoratkaisukysymyksiä.

59. Tarkastelen siten kyseisen ennakkoratkaisua pyytävän elimen esittämiä ennakkoratkaisukysymyksiä toissijaisesti ja oletuksella, että unionin tuomioistuimen on kuitenkin katsottava olevansa toimivaltainen.

III Ennakkoratkaisukysymysten toissijainen tarkastelu

60. Teleklagenævnetin kysymyksillä pyritään määrittämään olosuhteet, joissa jäsenvaltion on yleispalveludirektiivin 32 artiklan mukaan maksettava korvaus pakollisen lisäpalvelun tarjoavalle yritykselle.

61. Tarkastelen tässä arvioinnissa näitä kysymyksiä eri järjestyksessä kuin mitä ennakkoratkaisua pyytävä elin käytti.

62. Aloitan tutkimukseni tarkastelemalla viidettä kysymystä, joka mielestäni tuo esiin alustavan kysymyksen kyseessä olevan palvelun suorittamispaikan merkityksestä 1.–4. kysymykseen annettavien vastausten kannalta.

63. Jatkan tämän jälkeen arviointiani yleispalveludirektiivin tulkintaan liittyvien kysymysten tarkastelulla.

64. Tarkastelen ensin neljättä kysymystä, joka koskee yleispalveluvelvollisuuksien nettokustannusten laskentatapaa.

26 — Ks. tuomio Belov (EU:C:2013:48, 52 kohta).

65. Toiseksi tarkastelen pakollisten lisäpalvelujen rahoittamisen yksityiskohtiin liittyviä kysymyksiä. Koska ensimmäinen, kuudes ja seitsemäs kysymys koskevat kaikki kyseisten palvelujen tarjoamisen johdosta maksettavan korvauksen myöntämiseen ja laskemiseen sovellettavia perussääntöjä, tarkastelen niitä yhdessä. Vastaan tässä yhteydessä kahdeksanteen kysymykseen, joka koskee yleispalveludirektiivin 32 artiklan välitöntä oikeusvaikutusta. Lopuksi tarkastelen toista ja kolmatta kysymystä, jotka koskevat pikemminkin kyseisen korvauksen määrittämisen yksityiskohtia.

A Viides kysymys, joka koskee Grönlannin erityisasemaa

66. Viidennessä kysymyksessään Teleklagenævnet pohtii sitä, vaikuttaako se, että TDC toimittaa kyseistä pakollista lisäpalvelua Grönlannissa, yleispalveludirektiivin 32 artiklan tulkintaa koskeviin 1.–4. kysymykseen annettaviin vastauksiin.

67. Nyt käsiteltävässä asiassa esiin nousevat ongelmat liittyvät siten siihen, ettei TDC tarjoa meriturvallisuus- ja pelastuspalveluja yksinomaan unionin jäsenvaltion alueella, vaan myös jossain MMA:ssa. Näin ollen kysymys koskee sitä, edellyttääkö Grönlannin erityisasema, että unionin tuomioistuin noudattaa yhtäältä yleispalveludirektiivin tulkinnan ja toisaalta valtioneuvoston koskevien määräysten soveltamisen osalta erilaista lähestymistapaa kuin mitä se noudattaisi, jos toimija tarjoaisi kyseistä palvelua yksinomaan kyseisen jäsenvaltion alueella.

68. Ensinnäkään sillä, että TDC tarjoaa kyseistä palvelua Grönlannissa, ei mielestäni ole vaikutusta valtioneuvoston koskevien määräysten soveltamiseen nyt käsiteltävässä asiassa. Kyse on nimittäin julkisesta rahoituksesta, joka on peräisin Tanskan kuningaskunnan varoista ja ohjautuu valtakunnan alueelle sijoittautuneelle tanskalaiselle yritykselle. Tältä osin ei siten ole mitään suurempaa ongelmaa.

69. Tilanne on täysin toinen yleispalveludirektiivin soveltamista koskevan kysymyksen osalta. Tämän kysymyksen ulottuvuuden ymmärtämiseksi on tarkasteltava lyhyesti Grönlannin erityistilannetta ja sen asemaa unionin oikeuden kannalta.

70. EUT-sopimuksen liitteessä II tarkoitettujen MMA:t, joihin Grönlanti lukeutuu, ovat ”alueita”, jotka liittyvät johonkin jäsenvaltioon historiallisista tai poliittisista syistä. Ne eivät ole itsenäisiä valtioita eivätkä kansainvälisesti tunnustettuja oikeussubjekteja. Grönlanti kuuluu erottamattomasti Tanskan kuningaskuntaan. Se on kuitenkin ollut asemaltaan sisäisesti autonominen 1.5.1979 lähtien ja siten ”erillinen yhteisö Tanskan kuningaskunnassa”. Kyseistä asemaa vahvistettiin myöhemmin Tanskan parlamentin 20.6.2009 antamalla lailla Grönlannin autonomiasta.

71. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut tuomiossa *Antillean Rice Mills ym. v. komissio*,²⁷ ”vaikka MMA:t ovatkin assosioituneita maita ja alueita, joilla on erityiset siteet [unioniin], ne eivät kuitenkaan ole viimeksi mainitun osa”.²⁸ Perussopimuksissa, erityisesti SEU 52 artiklassa ja SEUT 355 artiklan 2 kohdassa kyseisille alueille myönnetään siten erityisasema, joka perustuu assosiointia koskevaan erityissääntelyyn, joka keskittyy MMA:iden taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen. Kyseinen sääntely määritellään yleisesti EUT-sopimuksen neljännessä osassa, johon sisältyvät SEUT 198–204 artikla, ja Grönlannin osalta Grönlantia koskevista erityisjärjestelyistä tehdyssä, EU-sopimuksen ja EUT-sopimuksen liitteenä olevassa pöytäkirjassa (N:o 34).

72. Valitettavasti näiden määräysten perusteella ei voida määrittää varmasti, perustetaanko MMA:iden assosiointia koskevalla erityissääntelyllä oma ja itsenäinen oikeusjärjestys, jossa MMA:ihin sovelletaan ainoastaan SEUT 198–204 artiklaa ja niiden perusteella annettuja toimia, vai onko kyseinen sääntely *lex specialis*, jota sovelletaan tarvittaessa EUT-sopimuksen yleisten määräysten sijasta.

²⁷ — C-390/95 P, EU:C:1999:66.

²⁸ — Tuomion 36 kohta.

73. EUT-sopimuksen neljännen osan määräykset ovat nimittäin sanamuodoltaan moniselitteisiä, eikä myöskään oikeuskäytäntö anna selviä vastauksia. Julkisasiamies Cruz Villalón on esittänyt näistä ongelmista täydellisen yhteenvedon ratkaisuehdotuksessaan Prunus ja Polonium.²⁹ Esitettyään unionin tuomioistuimen kaksi eriävää oikeuskäytännön kehityslinjaa³⁰ julkisasiamies Cruz Villalón katsoi, että ”MMA:iden luokittelu jäsenvaltioiksi tai kolmansiksi maiksi on kysymys, johon ei voida antaa yksiselitteistä vastausta vaan joka on ratkaistava tapauskohtaisesti asiaankuuluvan oikeudellisen asiayhteyden mukaan ja ottaen tarkasti huomioon EUT-sopimuksen neljännessä osassa tarkoitettujen, assosiaatioon liittyvän erityissääntelyn tavoitteet”.³¹

74. Yhdyn tähän näkemykseen. Vaikuttaa todellakin siltä, että EUT-sopimuksen määräyksiä ja siihen liittyvän johdetun oikeuden säännöksiä olisi sovellettava MMA:ihin, jollei kyseisten määräysten sijasta tule soveltaa SEUT 198–204 artiklan erityismääräyksiä tai jolleivät kyseiset määräykset vaaranna tavoitteita, joita pyritään toteuttamaan assosiointisääntelyn puitteissa.

75. Pääasiassa on kuitenkin selvää, että pakollisen lisäpalvelun tarjoaminen yleispalveludirektiivin 32 artiklassa vahvistetuina edellytyksin kuuluu Grönlannin kanssa sovitun assosiointisääntelyn tavoitteisiin, koska se edistää kyseisen alueen taloudellista ja sosiaalista kehitystä ja sen asukkaiden etuja SEUT 198 ja SEUT 199 artiklassa mainittujen tavoitteiden mukaisesti. Mikään SEUT 198–203 artiklan tai Grönlantia koskevista erityisjärjestelyistä tehdyn, EU-sopimuksen ja EUT-sopimuksen liitteenä olevan pöytäkirjan (N:o 34) erityismääräys ei myöskään ole esteenä tällaiselle sovellettavuudelle.

76. Katson näin ollen, että pääasiassa tarkoitettuna kaltaisessa tilanteessa se, että yleispalveludirektiivin 32 artiklassa tarkoitettuna pakollisen lisäpalvelun tarjoamisesta vastaava yritys tarjoaa kyseistä palvelua jäsenvaltion alueen lisäksi myös jonkin MMA:n alueella, ei vaikuta siihen tulkintaan, jota kyseisen direktiivin säännöksistä on tehtävä, eikä valtioneuvoston päätösten soveltamiseen.

B Neljäs kysymys, joka koskee yleispalveluvelvollisuuksien nettokustannusten laskentatapaa

77. Neljännellä kysymyksellään Teleklagenævnet kysyy unionin tuomioistuimelta, estääkö yleispalveludirektiivi jäsenvaltiota ottamasta yleispalvelun tarjoavalle yritykselle aiheutuvien nettokustannusten laskennassa huomioon kyseisen palvelun tarjoamiseen liittyvät kokonaistulot ja -kustannukset, erityisesti ne, jotka yritys olisi kirjannut, jos se ei olisi vastannut kyseisistä velvollisuuksista.

78. Vastaus tähän kysymykseen sisältyy jo yleispalveludirektiivin sanamuotoon.

29 — C-384/09, EU:C:2010:759, 23–40 kohta.

30 — Ks. ratkaisuehdotuksen 37–39 kohta. Julkisasiamies Cruz Villalón mainitsee yhtäältä tuomion Eman ja Sevinger (C-300/04, EU:C:2006:545), jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että henkilöt, jotka ovat jonkin jäsenvaltion kansalaisia ja joiden asuin- tai kotipaikka on alueella, joka kuuluu MMA:ihin, voivat vedota SEUT 18 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa unionin kansalaisille tunnustettuihin oikeuksiin ja että näin ollen jonkin MMA:n asukkailla kuuluu äänioikeus Euroopan parlamentin vaaleissa (29 kohta). Julkisasiamies Cruz Villalón selitti, että tällöin kyse on tilanteesta, jossa EUT-sopimuksessa ei tosiasiallisesti ole lausuttu selvästi kyseisen sopimuksen soveltamisasteesta. Toisaalta hän viittaa tuomioon van der Kooy (C-181/97, EU:C:1999:32), jossa yhteisöjen tuomioistuin päinvastoin katsoi, että MMA:ita on kohdeltava samalla tavalla kuin kolmansia maita (34–39 kohta). Lisäksi on syytä viitata lausuntoihin 1/78 (EU:C:1979:224) ja 1/94 (EU:C:1994:384), joissa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että MMA:t eivät kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan ja ovat siten suhteessa unioniin samassa asemassa kuin unionin ulkopuoliset maat (ensin mainitun lausunnon 61 ja 62 kohta ja viimeksi mainitun lausunnon 17 kohta).

31 — Ratkaisuehdotuksen 39 kohta.

79. Kuten kyseisen direktiivin johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan, yleispalvelun takaaminen voi edellyttää, että joitakin palveluja tarjotaan joillekin loppukäyttäjille hintaan, joka eroaa normaaleista markkinaehtoisista hinnoista. Tämän vuoksi unionin lainsäätäjä totesi, kuten saman direktiivin johdanto-osan 18 perustelukappaleesta ilmenee, että jäsenvaltioiden olisi tarvittaessa luotava järjestelmiä yleispalveluvollisuuksien nettokustannusten rahoittamiseksi, jos voidaan osoittaa, että kyseisiä palveluja voidaan tarjota ainoastaan tappiolla tai sellaisin nettokustannuksin, jotka poikkeavat tavanomaisista kaupallisista vaatimuksista.

80. Yleispalveludirektiivin 12 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on laskettava yleispalvelun tarjoamisen nettokustannukset, jos ne katsovat, että yleispalvelun tarjoaminen voi muodostaa tarjoajilleen kohtuuttoman rasitteen.

81. Unionin lainsäätäjä on määrittänyt yksityiskohtaisesti yleispalveluvollisuuksien nettokustannusten laskentatavat yleispalveludirektiivin 12 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan a alakohdassa ja lausunut niistä tarkemmin kyseisen direktiivin johdanto-osan 19 perustelukappaleessa sekä sen liitteessä IV olevassa A osassa.

82. Kyseisen direktiivin 12 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan a alakohdasta ensinnäkin ilmenee, että jäsenvaltioiden on laskettava yleispalveluvollisuudesta aiheutuvat nettokustannukset ottamalla huomioon palvelun tarjoavan yrityksen mahdollisesti saamat markkinaedut.

83. Lisäksi yleispalveludirektiivin liitteessä IV olevasta A osasta ilmenee, että yleispalveluvollisuuksien nettokustannuksia laskettaessa nämä kustannukset muodostuvat erotuksesta, joka syntyy, kun lasketaan yrityksen toiminnan nettokustannukset yleispalveluvollisuuksien alaisena ja ilman yleispalveluvollisuuksia. Unionin lainsäätäjä toteaa lisäksi, että jäsenvaltioiden on kiinnitettävä asianmukaista huomiota niiden kustannusten todenmukaiseen arviointiin, jotka yritys olisi välttänyt, jos sillä ei olisi yleispalveluvollisuuksia.

84. Lopuksi unionin lainsäätäjä täsmentää, että nettokustannusten laskennassa on otettava huomioon sekä kustannukset ja tulot että yleispalvelun tarjoamisesta syntyvät aineettomat edut.³²

85. Komissio on lisäksi todennut päätöksensä 2012/21 johdanto-osan 17 perustelukappaleessa korvauksesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottavalle yritykselle, että huomioon otettavat nettokustannukset on laskettava joko yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten ja tällaisesta palvelusta saatavien tulojen erotuksena tai niiden nettokustannusten, jotka aiheutuvat yritykselle sen harjoittaessa liiketoimintaa julkisen palvelun velvoitteen alaisena, ja samalle yritykselle ilman kyseistä velvoitetta aiheutuvien nettokustannusten tai voiton välisenä erotuksena.

86. Näiden seikkojen perusteella katson näin ollen, että yleispalveludirektiivin 12 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan a alakohta on tulkittava siten, ettei sen kanssa ole ristiriidassa sellainen kansallinen lainsäädäntö, jolla jäsenvaltio ottaa yleispalveluvollisuuksista aiheutuvien nettokustannusten laskennassa huomioon kyseisen palvelun tarjoamiseen liittyvät kokonaistulot ja -kustannukset, erityisesti ne, jotka yritys olisi kirjannut, jos se ei olisi ollut kyseisen palvelun tarjoaja.

32 — Kyseiset edut vastaavat esimerkiksi teknistä ja kaupallista etua, joka on peräisin palveluntarjoajan verkon laajuudesta, verrattuna tavanomaisessa markkinatilanteessa toimivaan toimijaan, tai yleispalveluoperaattorin asemaan liitettävästä imagosta.

C Ensimmäinen, kuudes ja seitsemäs kysymys, jotka koskevat pakollisen lisäpalvelun tarjoavalle yritykselle maksettavaan korvaukseen sovellettavia sääntöjä ja periaatteita

87. Ensimmäisessä, kuudennessa ja seitsemännessä kysymyksessä unionin tuomioistuinta pyydetään täsmentämään sääntöjä ja periaatteita, jotka ohjaavat sitä, kuinka jäsenvaltio rahoittaa pakollisia lisäpalveluja.

88. Ensimmäisellä kysymyksellään Teleklagenævnet kysyy unionin tuomioistuimelta ensisijaisesti, onko yleispalveludirektiivin 32 artiklan kanssa ristiriidassa se, että jäsenvaltio kieltäytyy maksamasta korvausta pakollisen lisäpalvelun tarjoavalle yritykselle sillä perusteella, että kyseisen palvelun kustannukset katetaan kyseiselle yritykselle sen yleispalveluvollisuuksien yhteydessä kertyneillä voitoilla.

89. Kuudennella kysymyksellään Teleklagenævnet pohtii, millainen merkitys voi olla paitsi SEUT 107 artiklan 1 kohdassa ja SEUT 108 artiklan 3 kohdassa mutta myös päätöksessä 2012/21 vahvistetuilla valtioneuvoston päätöksillä kyseisen säännöksen tulkinnan kannalta. Kyseisessä päätöksessä esitetään edellytykset, joiden täyttyessä jäsenvaltio vapautetaan velvollisuudesta ilmoittaa komissiolle ennakolta valtioneuvoston päätöksestä, joka maksetaan suoritettua yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvästä palvelusta maksettavan korvauksen muodossa, jos kyseinen korvaus voidaan katsoa yhteensopivaksi SEUT 106 artiklan 2 kohdan kanssa.

90. Seitsemännessä kysymyksessään Teleklagenævnet pohtii samalla tavoin, millainen merkitys yleispalveludirektiivin 32 artiklan tulkinnan kannalta voi olla kilpailun mahdollisimman vähäisen vääristymisen periaatteella, jota unionin lainsäätäjät käyttävät perusteenaan kyseisessä direktiivissä.³³

91. Tarkastelen näitä kolmea kysymystä yhdessä, koska Teleklagenævnetin kuudennessa ja seitsemännessä kysymyksessä tarkoittamat säännöt ja periaatteet eivät vain vaikuta yleispalveludirektiiviin perustuvien velvoitteiden täytäntöönpanoon ja erityisesti yleispalvelun ja pakollisten lisäpalvelujen rahoittamiseksi tarvittavaan korvausjärjestelmään, vaan kyseisillä säännöillä ja periaatteilla säännellään niitä.

92. Seuraavaksi esittämistäni syistä katson, ettei jäsenvaltio voi yleispalveludirektiivin 32 artiklan nojalla kieltäytyä maksamasta korvausta pakollisen lisäpalvelun tarjoavalle yritykselle, jos kyseisen palvelun kustannukset katetaan voitoilla, jotka yritys on saanut yleispalveluvollisuuksiensa yhteydessä.

93. Katson komission tavoin, että yhtäältä yleispalveluun ja toisaalta pakollisiin lisäpalveluihin liittyvät yleispalveludirektiivissä säädetyt korvausjärjestelmät ovat riippumattomia toisistaan ja että kustakin tällaisesta palvelusta aiheutuneista nettokustannuksista on pidettävä erikseen kirjaa siten, että voidaan taata, etteivät yleispalvelun yhteydessä saadut kokonaistulot tule huomioonotetuiksi pakollisen lisäpalvelun nettokustannuksia koskevassa laskelmassa eivätkä vaikuta kyseisen palvelun tarjoamisen perusteella maksettavan korvauksen myöntämiseen.

94. Pitää paikkansa, että velvollisuudesta pitää erikseen kirjaa ei ole nimenomaisesti määrätty pakollisten lisäpalvelujen rahoituksen yhteydessä. Tämä periaate on kuitenkin pääteltävissä unionin lainsäätäjän yleispalveludirektiivin yhteydessä vahvistamista periaatteista ja valtioneuvoston päätösten sovellettavuudesta.

33 — Unionin lainsäätäjät määrittävät markkinoiden mahdollisimman vähäisen vääristymisen periaatteen yleispalveludirektiivin johdanto-osan 23 perustelukappaleessa. Sen mukaan kyseisen periaatteen noudattaminen edellyttää, että maksut kerätään niin, että loppukäyttäjille aiheutuu mahdollisimman vähän rasitetta, esimerkiksi hajottamalla maksut mahdollisimman laajalle.

95. Ensinnäkin yleispalveludirektiivin 32 artiklan säännöksissä edellytetään, että pakollisen lisäpalvelun tarjoavalle yritykselle maksetaan korvaus. Unionin lainsäätäjät ei tosin täsmennä yksityiskohtaisesti kyseiseen korvaukseen sovellettavia periaatteita. Se ainoastaan kieltää jäsenvaltioita vyöryttämästä kyseisen palvelun kustannuksia kansallisilla markkinoilla oleville sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen tarjoajille.³⁴ Unionin lainsäätäjät pyrkii siten varmistamaan, että maksut, joita markkinatoimijat maksavat, liittyvät suoraan yleispalvelun tarjoamiseen eivätkä siihen liittyviin tai liitännäisiin toimiin. Sen tavoitteena on markkinavääristymien supistaminen minimiin ja sen välttäminen, ettei toimialakohtaisen rahaston perustamisella alan toimijoille, erityisesti uusille tulokkaille, aseteta kohtuutonta taloudellista rasitetta.³⁵ Minkään sen alan, jolla palvelun tarjoava yritys toimii, yrityksen ei siten kuulu joutua osallistumaan pakollisen lisäpalvelun rahoittamiseen.

96. Yleispalveludirektiivin 32 artiklan sanamuoto edellyttää siten, ettei pakollisen lisäpalvelun tarjoava yritys joudu maksamaan kyseisen palvelun tarjoamisen kustannuksia ja että se voi saada jäsenvaltiolta korvauksen kyseisistä kustannuksista.

97. Mielestäni kyseisen säännöksen sanamuoto on tältä osin riittävän täsmällinen ja ehdoton, jotta sillä on välitön oikeusvaikutus.

98. Näillä edellytyksin katson, ettei jäsenvaltio voi antaa sellaista kansallista lainsäädäntöä, jolla viime kädessä pyritään epäämään pakollisen lisäpalvelun tarjoavalta yritykseltä korvaus.

99. Toiseksi yleispalvelun rahoittamista koskevissa säännöissä edellytetään yleispalveluun liittyvien toimien ja muuntotyyppisiin palveluihin, kuten pakollisiin lisäpalveluihin, liittyvien toimien osalta erillistä kirjanpitoa. Korvausta laskettaessa jäsenvaltioiden on siten otettava huomioon yksinomaan tulot, jotka yleispalvelun tarjoaja on saanut kyseisen palvelun tarjoamisen yhteydessä.³⁶

100. Erillisen kirjanpidon vaatimus sisältyy direktiivin 2002/21 13 artiklan 1 kohdan a alakohtaan. Kyseisen säännöksen mukaan yritysten on pidettävä erillistä kirjanpitoa, jotta voidaan yksilöidä kaikki meno- ja tuloerät, jotka koskevat niiden sähköisiin viestintäverkkoihin tai -palveluihin liittyvää toimintaa, jos niillä lisäksi on erityis- tai yksinoikeuksia palvelujen tarjoamiseen muilla aloilla samassa jäsenvaltiossa.

101. Tämä vaatimus on sisällytetty yleispalvelun osalta yleispalveludirektiiviin.

102. Unionin lainsäätäjän kyseisen direktiivin 12–14 artiklassa, jotka on luettava mainitun direktiivin johdanto-osan 3, 18 ja 22–25 perustelukappaleen sekä sen liitteen IV valossa, tarkoittamien periaatteiden noudattaminen edellyttää, että korvausjärjestelmä on suoraan suhteessa yleispalveluvelvollisuuksien nettokustannuksiin, minkä unionin tuomioistuimien lisäksi vahvistanut oikeuskäytännössään.³⁷ Yleispalveludirektiivin johdanto-osan 3–18 perustelukappaleesta ilmenee näin ollen, että jäsenvaltioiden on korvattava nimetyille yrityksille ”erityisesti” yleispalvelun tarjoamisesta ”aiheutuvat” nettokustannukset. Kyseisten periaatteiden noudattaminen edellyttää kansallisilta sääntelyviranomaisilta, että ne erottavat toisistaan yhtäältä yleispalvelun tarjoamisesta ”aiheutuvat” nettokustannukset ja toisaalta direktiivin lukuun II kuulumattomien palvelujen tarjoamisesta aiheutuvat

34 — Ks. tältä osin yleispalveludirektiivin johdanto-osan 21 perustelukappale, jossa unionin lainsäätäjät täsmentää, että ”kaikissa rahoitusjärjestelmissä olisi varmistettava, että yritykset osallistuvat ainoastaan yleispalveluvelvollisuuksien rahoittamiseen eivätkä muihin toimiin, jotka eivät suoraan liity yleispalveluvelvollisuuksiin kuuluvien palvelujen tarjontaan” (kursivointi tässä). Ks. myös kyseisen direktiivin johdanto-osan 25 perustelukappale, jossa se toteaa myös, että vaikka yksittäiset jäsenvaltiot voivat yhä vapaasti määrätä erityisistä toimenpiteistä, jotka eivät kuulu yleispalveluvelvollisuuksiin, niiden on kuitenkin säädettävä unionin lainsäädännön mukaisesta rahoituksesta, joka ei edellytä maksuja markkinatoimijoilta.

35 — Ks. Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle annetun komission tiedonannon – EU:n yleishyödyllisten palvelujen laatukehys – [KOM(2011) 900 lopullinen] 2.5 kohta.

36 — Ks. tältä osin yleispalveludirektiivin johdanto-osan 19 perustelukappale, jossa säädetään, että ”yleispalvelun nettokustannusten laskennassa olisi otettava asianmukaisesti huomioon kustannukset ja tulot sekä yleispalvelun tarjoamisesta syntyvät aineettomat hyödyt” (kursivointi tässä).

37 — Tuomio komissio v. Belgia (C-222/08, EU:C:2010:583, 49–52 kohta).

kustannukset, riippumatta siitä, onko kyse pakollisista lisäpalveluista vai markkinapalveluista. Unionin lainsäätäjällä on lisäksi tässä yhteydessä säätänyt palvelun luonteeseen perustuvista rahoituksen eri yksityiskohdista ja sulkenut siten nimenomaisesti pois toimialakohtaisen rahoituksen kyseisen direktiivin 32 artiklan täytäntöönpanon yhteydessä.³⁸

103. Erillisen kirjanpidon vaatimus sekä edistää rahoitusprosessin avoimuutta³⁹ että auttaa takaamaan sen, että yleispalvelun kustannukset katetaan kilpailun kannalta puolueettomalla tavalla.⁴⁰

104. Tällaisella vaatimuksella taataan myös – yleispalveludirektiivin johdanto-osan 18 perustelukappaleen mukaisesti – että yleispalvelun ja pakollisten lisäpalvelujen rahoituksen yhteydessä noudatetaan valtiontukia koskevia sääntöjä.⁴¹

105. Erillinen kirjanpito on nimittäin vaatimus, jota sovelletaan korvauksiin, joita jäsenvaltiot myöntävät yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta.

106. Pakollisen lisäpalvelun tarjoaminen on selvästi, aivan kuten yleispalvelu, SEUT 106 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu. Vaikka pakollisia lisäpalveluja ei voida kuvailla yleispalveludirektiivissä tarkoitetuksi ”yleispalveluksi”, luonteeltaan ja tarkoitukseltaan ne kuitenkin vastaavat samoihin huolenaiheisiin kuin yleispalvelu, ja niitä tarjotaan samoin edellytyksin.⁴² Pakollista lisäpalvelua tarjotaan siten useimmiten tavanomaisissa kaupallisissa ehdoissa vahvistetusta hinnasta poikkeavaan hintaan.

107. Jäsenvaltioiden yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisesta myöntämien korvausten osalta on noudatettava unionin lainsäätäjän SEUT 107 ja SEUT 108 artiklassa vahvistamia sääntöjä. Jotta kyseisiä korvauksia ei katsottaisi SEUT 107 artiklan 1 kohdan kanssa ristiriitaisiksi ”valtiontuiksi”, kyseisen valtion toimenpiteen on täytettävä neljä päällekkäistä edellytystä, jotka yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt tuomiossa *Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg*.⁴³ Edellytykset ovat seuraavat:

- ensinnäkin edunsaajajärityksen tehtävänä on tosiasiasa oltava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi;
- toiseksi ne parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi, jotta vältettäisiin sellaisen taloudellisen edun sisältyminen korvaukseen, joka olisi omiaan suosimaan edunsaajajäritystä suhteessa sen kilpailijajärityksiin;
- kolmanneksi korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa niistä kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa, kun otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kohtuullinen voitto, ja

38 – Yleispalveluvelvollisuuksien rahoittamiseksi suurin osa jäsenvaltioista on valinnut toimialakohtaisen rahoituksen. Vuonna 2011 ainoastaan Tšekin tasavallassa, Suomen tasavallassa ja Ruotsin kuningaskunnassa on ryhdytty toimenpiteisiin näiden kustannusten kattamiseksi kokonaan julkisista varoista, kun taas Maltaan tasavalta ja Portugalin tasavalta ovat säätäneet julkisen ja yksityisen rahoituksen yhdistelmästä (ks. tältä osin komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Yleispalvelu sähköisessä viestinnässä: kertomus julkisen kuulemisen sekä yleispalvelun laajuuden kolmannen uudelleentarkastelun tuloksista direktiivin 2002/22/EY 15 artiklan mukaisesti [KOM(2011) 795 lopullinen, s. 13]).

39 – Yleispalveludirektiivin johdanto-osan 19 perustelukappaleessa todetaan, että ”kaikki yleispalveluvelvollisuuksien nettokustannukset olisi laskettava *selkeitä menettelyjä noudattaen*” (kursivointi tässä).

40 – Ks. yleispalveludirektiivin 1 artiklan 1 kohta ja 3 artiklan 2 kohta sekä tuomio komissio v. Ranska (C-220/07, EU:C:2008:354, 29 kohta).

41 – Ks. myös yleispalveludirektiivin johdanto-osan kolmas perustelukappale ja direktiivin 2002/77 6 artikla. Ks. myös tuomio komissio v. Ranska (EU:C:2008:354, 30 kohta).

42 – Erhvervsstyrelsenin internetsivuston tarkastelu osoittaa tältä osin, että kyseisten palvelujen tarjoaminen on yhdistetty yleispalvelun alaan kuuluviin velvoitteisiin.

43 – C-280/00, EU:C:2003:415, 88–94 kohta.

— neljänneksi korvauksen taso on määritettävä tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja tarvittavilla välineillä asianmukaisesti varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämistä, jos yritystä ei ole valittu julkisia hankintoja koskevassa menettelyssä.

108. Jos nämä edellytykset eivät täyty ja jos SEUT 107 artiklan 1 kohdan yleiset soveltamisedellytykset täyttyvät, jäsenvaltion yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottavalle yritykselle maksama korvaus on valtiontukea ja siihen sovelletaan SEUT 106, SEUT 107 ja SEUT 108 artiklaa.

109. Komissio on täsmentänyt kutakin näistä edellytyksistä tiedonannossaan Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen.⁴⁴ Se on kuitenkin täsmentänyt kyseisen tiedonannon 56 kohdassa korvauksen myöntämiseen ja laskemiseen sovellettavista periaatteista, että ”tässä yhteydessä huomioon voidaan ottaa ainoastaan ne *kustannukset, jotka liittyvät suoraan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseen*”.⁴⁵

110. Komissio on lisäksi täsmentänyt päätöksensä 2012/21 5 artiklan 3 kohdassa, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottavalle yritykselle maksettavat korvaukset perustuvat sellaiseen kirjanpitoperiaatteeseen, jonka avulla voidaan yksilöidä kukin kyseisen palvelun tarjoamiseen liittyvä kustannus.

111. On huomattava, että tämä erillisen kirjanpidon vaatimus esitettiin jo jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta sekä tiettyjen yritysten taloudellisen toiminnan avoimuudesta 16.11.2005 annetussa komission direktiivissä 2006/111/EY.⁴⁶ Direktiivin 2006/111 4 artiklan mukaan jokainen yritys, jolle on uskottu yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottaminen, joka saa korvauksia kyseiseen palveluun liittyvästä julkisesta palvelusta ja jolla on muita toimintoja, on velvollinen pitämään erillistä kirjanpitoa, jonka ansiosta kaikki tulot ja kaikki menot voidaan jakaa kyseessä olevien eri toimintojen kesken.

112. Noudattamalla tällaista velvollisuutta voidaan pääasian kaltaisessa asiassa lisäksi taata, ettei sekä yleispalvelua että pakollista lisäpalvelua tarjoavaa yritystä rangaista. Kirjanpidon erillisyyden ansiosta voidaan välttyä siltä, että yrityksen yleispalveluvelvollisuuksien yhteydessä saamat tulot otettaisiin huomioon kaksi kertaa – yhtäältä yleispalveluvelvollisuudesta aiheutuvien nettokustannusten ja näin ollen niiden johdosta maksettavan korvauksen laskennassa ja toisaalta pakollisesta lisäpalvelusta aiheutuvien nettokustannusten ja näin ollen pakollisen lisäpalvelun tarjoamisen perusteella myönnettävän korvauksen laskennassa. Tällaisella käytännöllä rangaistaisiin väistämättä palvelun tarjoavaa yritystä, koska se merkitsisi sitä, että kyseinen yritys joutuu kantamaan pakollisen lisäpalvelun kustannukset, mikä on vastoin yleispalveludirektiivin 32 artiklan sanamuotoa.

113. Kuten jäljempänä oleva tarkastelu osoittaa, tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä, että yleispalveluvelvollisuuksien yhteydessä saadut tulot voidaan ottaa huomioon myöhäisemmässä vaiheessa arvioitaessa palvelun tarjoavaan yritykseen kohdistuvan rasitteen kohtuuttomuutta.

114. Kaikki nämä seikat huomioon ottaen katson siten, että yleispalveludirektiivin 32 artiklaa on tulkittava siten, että sen kanssa on ristiriidassa sellainen kansallinen lainsäädäntö, jonka nojalla jäsenvaltio voi hylätä pakollisen lisäpalvelun takaavan yrityksen esittämän korvausvaatimuksen sen perusteella, että kyseisen palvelun kustannukset katetaan voitoilla, jotka yritys on saanut yleispalveluvelvollisuuksiensa yhteydessä.

44 — EUVL 2012, C 8, s. 4.

45 — Kursivointi tässä.

46 — EUVL L 318, s. 17.

115. Sen vastauksen vuoksi, jonka ehdotan annettavaksi tähän kysymykseen, on nyt tarkasteltava Teleklagenævnetin kahdeksatta kysymystä.

D Kahdeksas kysymys, joka koskee yleispalveludirektiivin 32 artiklan välitöntä oikeusvaikutusta

116. Kahdeksannessa kysymyksessään Teleklagenævnet kysyy, onko yleispalveludirektiivin 32 artiklalla välitön oikeusvaikutus.

117. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että kun jäsenvaltio ei ole määräajassa pannut täytäntöön direktiiviä tai kun se on pannut sen täytäntöön virheellisesti, yksityiset voivat vedota kyseisen direktiivin säännöksiin jäsenvaltiota vastaan, kun ne ovat sisällöltään ehdottomia ja riittävän täsmällisiä.⁴⁷

118. Nyt käsiteltävässä asiassa pitää paikkansa, ettei yleispalveludirektiivin 32 artiklassa täsmennetä niitä laskentasääntöjä, jotka jäsenvaltion on annettava korvauksen maksamiseksi pakollisen lisäpalvelun tarjoavalle yritykselle. Näin ollen jäsenvaltioilla on tältä osin liikkumavaraa edellyttäen, että valtiontukia koskevia määräyksiä noudatetaan.

119. Yleispalveludirektiivin 32 artiklan nojalla pakollisen lisäpalvelun tarjoavalla yrityksellä on kuitenkin oikeus saada korvaus kyseisen palvelun tarjoamisen kustannuksista. Sulkemalla pois toimialakohtaisen rahoituksen unionin lainsäätävä kieltää sen, että jäsenvaltiot määräävät kyseisen palvelun kustannukset sen alan, jolla palvelun tarjoava yritys toimii, yritysten kannettaviksi, ja velvoittaa turvautumaan julkiseen korvaukseen. Kyseisen säännöksen sanamuoto on mielestäni riittävän täsmällinen ja ehdoton, jotta sillä voidaan katsoa tältä osin olevan välitön oikeusvaikutus.

120. Näin ollen jäsenvaltio ei voi käyttää sellaista pakollisen lisäpalvelun tarjoamiseen liittyvien kustannusten laskentamenetelmää, jonka johdosta palvelun tarjoavalta yritykseltä evätään oikeus korvaukseen.

121. Nämä seikat huomioon ottaen katson, että yleispalveludirektiivin 32 artiklalla on, siltä osin kuin pakollisen lisäpalvelun tarjoavalla yrityksellä on sen nojalla oikeus saada korvaus kyseisen palvelun tarjoamisen kustannuksista, välitön oikeusvaikutus.

E Toinen ja kolmas kysymys, jotka koskevat korvaukseen oikeuttavaa kohtuutonta rasietta

122. Kahdessa viimeisessä tarkastelemassani kysymyksessä unionin tuomioistuinta pyydetään täsmentämään edellytyksiä, joiden mukaisesti jäsenvaltiot voivat korvauksen maksamiseksi ottaa huomioon sen, että pakollisen lisäpalvelun tarjoavalle yritykselle aiheutuu kohtuuton rasite.

123. Toisessa kysymyksessään Teleklagenævnet kysyy ensin unionin tuomioistuimelta, onko yleispalveludirektiivin kanssa ristiriidassa sellainen kansallinen lainsäädäntö, jossa tällaisen korvauksen myöntämisen edellytykseksi asetetaan se, että pakollisen lisäpalvelun tarjoavalle yritykselle aiheutuu kohtuuton rasite.

124. Kolmannessa kysymyksessään se kysyy, voiko jäsenvaltio – mikäli tällainen kansallinen lainsäädäntö ei ole ristiriidassa kyseisen direktiivin kanssa – ottaa kyseisen rasiitteen kohtuuttomuuden arvioinnissa huomioon voitot, jotka pakollisen lisäpalvelun tarjoava yritys on saanut yleispalveluvelvollisuuksiensa yhteydessä.

125. Mielestäni sellaiselle lainsäädännölle ei ole estettä.

47 — Ks. vastaavasti tuomio El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 46 kohta).

126. Yleispalveludirektiivin 32 artiklasta eikä mistään muusta sen säännöksestä ilmene, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut vahvistaa itse ne edellytykset, joiden mukaisesti kansallisten sääntelyviranomaisten on laskettava pakollisen lisäpalvelun tarjoamisen aiheuttamat nettokustannukset, ja edellytykset, joiden mukaisesti kyseiset viranomaiset voivat katsoa, että kyseinen tarjoaminen voi merkitä kohtuutonta rasiitetta palvelun tarjoavalle yritykselle.

127. Näillä edellytyksin – koska erityissääntelyä ei ole – jäsenvaltiot voivat mielestäni vapaasti vahvistaa edellytykset, joiden mukaisesti pakollisen lisäpalvelun kustannukset ja siitä tietyille palveluntarjoajayritykselle aiheutuva rasite on laskettava, edellyttäen kuitenkin, että ne noudattavat valtiontukea koskevia sääntöjä, sellaisina kuin ne ilmenevät yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa *Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg* (EU:C:2003:415) esittämistä edellytyksistä, ja erityisesti jäsenvaltioiden julkisista palveluista myöntämiä korvauksia koskevia periaatteita.

128. Viimeksi mainitut voivat näin ollen vapaasti tutkia, kohdistuuko pakollisen lisäpalvelun tarjoavaan yritykseen todellakin kohtuuton rasite, ennen kuin ne luovat korvausjärjestelmän yritykselle aiheutuneiden kustannusten vuoksi.

129. Unionin lainsäätaja on luonut kyseisen, yleispalvelun rahoittamista koskevan järjestelmän yleispalveludirektiivin 12 ja 13 artiklassa.

130. Yleispalveludirektiivin johdanto-osan 21 perustelukappaleesta nimittäin ilmenee, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena oli sitoa järjestelmät yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuvien nettokustannusten kattamiseksi siihen, että yritykselle aiheutuu kohtuuton rasite.

131. Korvauksen suorittamiseksi jäsenvaltioiden on siten laskettava nettokustannukset, joita kyseisen palvelun tarjoamisesta aiheutuu kullekin asianomaiselle yritykselle, yleispalveludirektiivin 12 artiklassa tarkoitettua ja sen johdanto-osan 19 perustelukappaleessa sekä sen liitteessä IV olevassa A osassa tarkemmin esitettyä laskentamenetelmää käyttäen.⁴⁸ Sen jälkeen, kun kyseiset nettokustannukset on määritetty, jäsenvaltiot voivat arvioida, kohdistuuko yleispalvelun tarjoavaan yritykseen todellakin kohtuuton rasite, ja päättää tämän yrityksen hakemuksesta näiden kustannusten korvaamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen antamisesta.

132. Kuten unionin tuomioistuin on huomauttanut, yleispalvelun nettokustannukset eivät välttämättä merkitse kaikille asianomaisille yrityksille kohtuutonta rasiitetta, eivätkä yleispalvelun tarjoamisen nettokustannukset automaattisesti anna oikeutta saada korvausta.⁴⁹

133. Unionin tuomioistuin on määritellyt oikeuskäytännössään kohtuuttoman rasiitteen käsitteen. Kyseessä on rasite, joka kullekin asianomaiselle yritykselle on kohtuuton sen sietokykyyn nähden, kun otetaan huomioon kaikki yrityksen ominaisuudet, erityisesti sen varustetaso, taloudellinen tilanne, rahoitustilanne sekä markkinaosuus.⁵⁰

134. Jos yleispalveluvollisuudesta aiheutuu yritykselle kohtuuton rasite, jäsenvaltiolla on täten lupa maksaa sen johdosta korvaus käyttäen kustannusten kattamis- tai korvausjärjestelmää. Koska korvaamisesta aiheutuu varojen siirtoa, jäsenvaltioiden on taattava, että varainsiirrot suoritetaan objektiivisesti ja avoimesti valtiontukia koskevia sääntöjä noudattaen ja siten, että kilpailun ja kysynnän vääristyminen on mahdollisimman vähäistä.

48 — Olen esittänyt kyseisen laskentamenetelmän tarkemmin tämän ratkaisuehdotuksen 81–84 kohdassa.

49 — Tuomio komissio v. Belgia (EU:C:2010:583, 49 kohta).

50 — Idem.

135. En näe mitään estettä sille, että jäsenvaltio soveltaa näitä säännöksiä analogisesti pakollisten lisäpalvelujen tarjoamisen nojalla maksettavan korvauksen määrittämiseksi – pikemminkin päinvastoin. Yleispalveludirektiivin 12 ja 13 artiklassa vahvistettujen sääntöjen tavoitteena on taata avoimuuden, objektiivisuuden, syrjimättömyyden ja oikeasuhteisuuden periaatteet,⁵¹ joihin rahoitus perustuu. Lisäksi ne vastaavat yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossaan *Altmark Trans* ja *Regierungspräsidium Magdeburg* (EU:C:2003:415) ilmaisemiin huolenaiheisiin ja ovat niiden edellytysten mukaisia, jotka unionin tuomioistuin on vahvistanut siten, etteivät julkisesta palvelusta maksettavat korvaukset kuulu SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

136. Rahoituksen luonteeseen liittyviä erityissääntöjä lukuun ottamatta minusta vaikuttaa siten täysin johdonmukaiselta, että pakollisen lisäpalvelun tarjoavalle yritykselle maksettava korvaus täyttää samat vaatimukset kuin ne, joita sovelletaan yleispalvelun tarjoamisen osalta.

137. Edellä esittämäni mukaisesti katson, että vaikka pakollisia lisäpalveluja ei voida kuvailla yleispalveludirektiivissä tarkoitetuksi ”yleispalveluksi”, luonteeltaan ja tarkoitukseltaan ne kuitenkin vastaavat samoihin huolenaiheisiin kuin yleispalvelu, ja niitä tarjotaan samoin edellytyksin. Pakollista lisäpalvelua tarjotaan siten useimmiten tavanomaisissa kaupallisissa ehdoissa vahvistetusta hinnasta poikkeavaan hintaan. Yleispalveludirektiivissä unionin lainsäätaja edellyttää pakollisten lisäpalvelujen ja yleispalvelun tarjoamisen osalta samojen periaatteiden ja erityisesti valtiontukea koskevien sääntöjen noudattamista.

138. Pakollisten lisäpalvelujen tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisen osalta jäsenvaltioiden on siten edelleen noudatettava valtiontukea koskevia sääntöjä, sellaisina kuin ne ilmenevät yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossaan *Altmark Trans* ja *Regierungspräsidium Magdeburg* (EU:C:2003:415) esittämistä edellytyksistä, ja erityisesti jäsenvaltioiden julkisista palveluista myöntämiä korvauksia koskevia periaatteita.

139. Jäsenvaltioiden on siten varmistettava, etteivät korvauksen laskemisen parametrit vääristä kilpailua markkinoilla ja ettei niihin näin ollen sisälly mitään sellaista taloudellista etua, joka olisi omiaan suosimaan edunsaajayritystä suhteessa sen kilpailijayrityksiin. Komission mukaan korvaus ei siten saa ylittää sitä, mikä on tarpeen erityisesti julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi aiheutuvien nettokustannusten kattamiseksi kokonaan tai osittain, kun otetaan huomioon siihen liittyvät tulot, sillä muuten se katsottaisiin sisämarkkinoille soveltumattomaksi valtiontueksi. Jäsenvaltioiden on kuitenkin taattava palveluntarjoajayritykselle myös kohtuullinen voitto.⁵²

140. Unionin lainsäätaja vastaa kaikkiin näihin huolenaiheisiin sitomalla yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuvien nettokustannusten kattamisen siihen, että yritykselle aiheutuu kohtuuton rasite.

141. Juuri mainitsemistani syistä ja koska mielestäni ei ole syytä erottaa toisistaan yritykselle maksettavan korvauksen yksityiskohtia sen perusteella, koskevatko ne yleispalvelun tarjoamista vai pakollisen lisäpalvelun tarjoamista – lukuun ottamatta tietysti yksityiskohtia, jotka koskevat rahoituksen luonnetta – katson, että jäsenvaltio voi asettaa pakollisen lisäpalvelun tarjoamisesta maksettavan korvauksen myöntämisen edellytykseksi sen, että palveluntarjoajayritykselle aiheutuu kohtuuton rasite.

142. Sen vastauksen vuoksi, jonka ehdotan annettavaksi tähän kysymykseen, on nyt tarkasteltava kolmatta kysymystä, jonka *Teleklagenævnet* on esittänyt unionin tuomioistuimelle.

51 — Ks. tuomio komissio v. Ranska (EU:C:2008:354, 29 kohta) ja direktiivin 2002/77 6 artikla.

52 — Ks. yleispalveludirektiivin johdanto-osan kolmas perustelukappale, tämän ratkaisuehdotuksen 3.4 ja 3.5 kohdassa mainittu komission tiedonanto ja päätöksen 2012/21 johdanto-osan 15 perustelukappale.

143. Se pohtii, voiko jäsenvaltio – arvioidessaan, ovatko pakollisen lisäpalvelun tarjoavalle yritykselle kyseisen palvelun tarjoamisesta aiheutuneet kustannukset kohtuuton rasite – ottaa huomioon voitot, jotka kyseinen yritys on saanut yleispalveluvollisuuksiensa yhteydessä.

144. Palautan mieliin, että unionin tuomioistuin on määritellyt oikeuskäytännössään kohtuuttoman rasitteen rasitteeksi, joka kullekin asianomaiselle yritykselle on kohtuuton sen sietokykyyn nähden, kun otetaan huomioon kaikki yrityksen ominaisuudet, erityisesti sen varustetaso, taloudellinen tilanne, rahoitustilanne sekä markkinaosuus.⁵³

145. Yrityksen yleispalveluvollisuuksiensa yhteydessä saamat tulot vaikuttavat suoraan sen taloudelliseen tilanteeseen ja rahoitustilanteeseen. Näin ollen minusta vaikuttaa siltä, että kyseisiä tuloja ei voida ottaa huomioon laskettaessa pakollisen lisäpalvelun nettokustannuksia, vaan ne voidaan ottaa huomioon arviotaessa, onko rasite, joka yrityksen on kyseisen palvelun tarjoamisen vuoksi kannettava kohtuuton.

146. Kaikki nämä seikat huomioon ottaen katson, ettei yleispalveludirektiivin kanssa ole ristiriidassa sellainen kansallinen lainsäädäntö, jossa asetetaan pakollisen lisäpalvelun tarjoamisesta maksettavan korvauksen myöntämisen edellytykseksi se, että kyseisen palvelun tarjoavalle yritykselle aiheutuu kohtuuton rasite. Tässä yhteydessä jäsenvaltio voi ottaa kyseisen rasitteen kohtuuttomuuden arvioinnissa huomioon voitot, jotka yritys on saanut yleispalveluvollisuuksiensa yhteydessä.

IV Ratkaisuehdotus

147. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella katson, ettei unionin tuomioistuin ole toimivaltainen vastaamaan kysymyksiin, jotka Teleklagenævnet on esittänyt ennakkoratkaisupyynnössään 25.4.2013.

148. Toissijaisesti ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Teleklagenævnetin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) Pääasiassa tarkoitetun kaltaisessa tilanteessa se, että yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/22/EY (yleispalveludirektiivi), sellaisena kuin se on muutettuna 25.11.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/136/EY, 32 artiklassa tarkoitetun pakollisen lisäpalvelun tarjoamisesta vastaava yritys tarjoaa kyseistä palvelua jäsenvaltion alueen lisäksi myös merentakaisen maan tai alueen alueella, ei vaikuta siihen tulkintaan, joka kyseisen direktiivin säännöksistä on tehtävä, eikä valtioneuvoston soveltamiseen.
- 2) Yleispalveludirektiivin, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/136, 12 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan a alakohtaa on tulkittava siten, ettei sen kanssa ole ristiriidassa sellainen kansallinen lainsäädäntö, jolla jäsenvaltio ottaa yleispalveluvollisuuksien nettokustannusten laskennassa huomioon kyseisen palvelun tarjoamiseen liittyvät kokonaistulot ja -kustannukset, erityisesti ne, jotka yritys olisi kirjannut, jos se ei olisi ollut kyseisen palvelun tarjoaja.
- 3) Yleispalveludirektiivin, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/136, 32 artiklaa on tulkittava siten, että sen kanssa on ristiriidassa sellainen kansallinen lainsäädäntö, jonka nojalla jäsenvaltio voi hylätä pakollisen lisäpalvelun tarjoavan yrityksen esittämän korvausvaatimuksen sen perusteella, että kyseisen palvelun kustannukset katetaan voitoilla, jotka yritys on saanut yleispalveluvollisuuksiensa yhteydessä.

53 — Tuomio komissio v. Belgia (EU:C:2010:583, 49 kohta).

- 4) Yleispalveludirektiivin, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/136, 32 artiklalla on, siltä osin kuin pakollisen lisäpalvelun tarjoavalla yrityksellä on sen nojalla oikeus saada korvaus kyseisen palvelun tarjoamisen kustannuksista, välitön oikeusvaikutus.
- 5) Yleispalveludirektiivin, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/136, kanssa ei ole ristiriidassa sellainen kansallinen lainsäädäntö, jossa asetetaan pakollisen lisäpalvelun tarjoamisesta maksettavan korvauksen myöntämisen edellytykseksi se, että kyseisen palvelun tarjoavalle yritykselle aiheutuu kohtuuton rasite. Tässä yhteydessä jäsenvaltio voi ottaa kyseisen rasitteen kohtuuttomuuden arvioinnissa huomioon voitot, jotka yritys on saanut yleispalveluvelvollisuuksiensa yhteydessä.