



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

15 päivänä syyskuuta 2016*

Ennakkoratkaisupyyntö — Sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteinen sääntelyjärjestelmä —
Direktiivi 2002/21/EY — 4 ja 19 artikla — Kansallinen sääntelyviranomaisen —
Yhdenmukaistamismenettelyt — Suositus 2009/396/EY — Oikeudellinen ulottuvuus — Direktiivi
2002/19/EY — 8 ja 13 artikla — Kansallisen sääntelyviranomaisen asettamat velvollisuudet
operaattorille, jolla on määritelty olevan huomattava markkinavoima — Hintavalvonta ja
kustannuslaskentaa koskevat velvollisuudet — Kiinteän verkon ja matkaviestintäverkon
kohdeverkkomaksut — Kansallisten sääntelyviranomaisten päätöksiä koskevan kansallisen
tuomioistuINVALVONNAN laajuus

Asiassa C-28/15,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka College van Beroep voor het bedrijfsleven (talousalan asioita käsittelevä ylempi hallintotuomioistuin, Alankomaat) on esittänyt 13.1.2015 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 23.1.2015, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Koninklijke KPN NV,

KPN BV,

T-Mobile Netherlands BV,

Tele2 Nederland BV,

Ziggo BV,

Vodafone Libertel BV,

Ziggo Services BV, aiemmin UPC Nederland BV,

Ziggo Zakelijk Services BV, aiemmin UPC Business BV,

vastaan

Autoriteit Consument en Markt (ACM),

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Ilešič sekä tuomarit C. Toader, A. Rosas, A. Prechal ja E. Jarašiūnas (esittelevä tuomari),

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

julkisasiamies: P. Mengozzi,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 16.3.2016 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Koninklijke KPN NV ja KPN BV, edustajinaan L. Mensink ja C. Schillemans, advocaten,
- T-Mobile Netherlands BV, edustajinaan B. Braeken ja C. Eijberts, advocaten,
- Tele2 Nederland BV, edustajinaan P. Burger ja P. van Ginneken, advocaten,
- Ziggo BV, edustajinaan W. Knibbeler, N. Lorjé ja P. van den Berg, advocaten,
- Vodafone Libertel BV, edustajinaan P. Waszink, advocaat,
- Ziggo Services BV ja Ziggo Zakelijk Services BV, edustajinaan W. Knibbeler, N. Lorjé ja P. van den Berg, advocaten,
- Alankomaiden hallitus, asiamiehinään J. Langer ja M. Bulterman,
- Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze ja R. Kanitz,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan A. De Stefano, avvocato dello Stato,
- Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,
- Suomen hallitus, asiamiehenään S. Hartikainen,
- Euroopan komissio, asiamiehinään F. Wilman, G. Braun ja L. Nicolae,

kuultuaan julkisasiamiehen 28.4.2016 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY (puitedirektiivi) (EYVL 2002, L 108, s. 33), sellaisena kuin se on muutettuna 25.11.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/140/EY (EUVL 2009, L 337, s. 37) (jäljempänä puitedirektiivi), 4 artiklan 1 kohdan tulkintaa, luettuna yhdessä sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/19/EY (käyttöoikeusdirektiivi) (EYVL 2002, L 108, s. 7), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/140 (jäljempänä käyttöoikeusdirektiivi), 8 ja 13 artiklan kanssa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Koninklijke KPN NV, KPN BV, T-Mobile Netherlands BV, Tele2 Nederland BV, Ziggo BV, Vodafone Libertel BV, Ziggo Services BV (aiemmin UPC Nederland BV), ja Ziggo Zakelijk Services BV (aiemmin UPC Business BV), ja toisaalta Autoriteit

Consument en Markt (ACM) (kuluttaja- ja markkinaviranomainen, jäljempänä ACM), ja jossa on kyseessä päätös, jolla vahvistetaan hintakatot kiinteän verkon ja matkaviestintäverkon kohdeverkkopalveluille.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Puitedirektiivi

- 3 Puitedirektiivin 4 artiklan, jonka otsikko on ”Muutoksenhakuoikeus”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisella tasolla on käytössä tehokkaat järjestelmät, joiden avulla jokainen käyttäjä tai sähköisiä viestintäverkkoja ja/tai -palveluja tarjoava yritys, johon kansallisen sääntelyviranomaisen tekemä päätös vaikuttaa, voi hakea muutosta päätökseen muutoksenhakuelimeltä, joka on riippumaton asianomaisista osapuolista. Tällä elimellä, joka voi olla tuomioistuin, on oltava tehtäviensä tehokkaan hoitamisen edellyttämä asiantuntemus. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tapaukseen liittyvät tosiseikat otetaan asianmukaisesti huomioon ja että käytettävissä on toimiva muutoksenhakujärjestelmä.

Kansallisen sääntelyviranomaisen päätös on voimassa, kunnes muutoksenhakuprosessissa on annettu ratkaisu, jollei määrätä tilapäisiä toimenpiteitä kansallisen lainsäädännön mukaisesti.”

- 4 Puitedirektiivin 8 artiklassa, jonka otsikko on ”Yleiset tavoitteet ja sääntelyperiaatteet”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansalliset sääntelyviranomaiset toteuttavat tässä direktiivissä ja erityisdirektiiveissä määriteltyjä sääntelytehtäviään hoitaessaan kaikki aiheelliset toimenpiteet, joilla pyritään 2, 3 ja 4 kohdassa säädettyihin tavoitteisiin. Toimenpiteiden on oltava oikeasuhteisia näihin tavoitteisiin nähden.

--

2. Kansallisten sääntelyviranomaisten on edistettävä kilpailua sähköisten viestintäverkkojen, sähköisten viestintäpalvelujen ja niiden liitännäistoimintojen ja -palvelujen tarjoamisessa muun muassa

- a) varmistamalla, että käyttäjille, myös vammaisille, vanhuksille ja sosiaalisia erityistarpeita omaaville käyttäjille, koituu mahdollisimman paljon hyötyä valinnanvaran lisääntymisestä, hintojen alentumisesta ja laadun parantumisesta;

--

3. Kansallisten sääntelyviranomaisten on osaltaan vaikutettava sisämarkkinoiden kehittymiseen --

--

4. Kansallisten sääntelyviranomaisten on edistettävä Euroopan unionin kansalaisten etuja --

--”

- 5 Mainitun direktiivin 16 artiklan otsikkona on ”Markkina-analyysissä noudatettava menettely”, ja sen 2 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Jos kansallisen sääntelyviranomaisen on – – [käyttöoikeusdirektiivin] 8 artiklan nojalla tehtävä päätös siitä, onko sen tarpeen asettaa, pitää voimassa, muuttaa tai poistaa tiettyjä yrityksiä koskevia velvoitteita, sen on tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitetun markkina-analyysinsä perusteella määriteltävä, vallitseeko merkityksellisillä markkinoilla todellinen kilpailu.

--

4. Jos kansallinen sääntelyviranomaisen toteaa, ettei merkityksellisillä markkinoilla ole todellista kilpailua, sen on määriteltävä yritykset, joilla on yksin tai yhdessä kyseisillä markkinoilla huomattava markkinavoima 14 artiklan mukaisesti, ja kansallisen sääntelyviranomaisen on asetettava tällaisille yrityksille tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja asianmukaisia erityisvelvoitteita tai, jos niitä jo on, pidettävä tällaiset velvoitteet edelleen voimassa tai muutettava niitä.”

- 6 Saman direktiivin 19 artiklassa, jonka otsikko on ”Yhdenmukaistamismenettelyt”, säädetään seuraavaa:

”1. Jos komissio toteaa, että eroavaisuudet kansallisten sääntelyviranomaisten tavoissa panna täytäntöön tässä direktiivissä ja erityisdirektiiveissä määritettyjä sääntelytehtäviä voivat luoda esteen sisämarkkinoille, komissio voi [Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (BEREC)] lausunnon mahdollisimman tarkasti huomioon ottaen antaa suosituksen tai tehdä päätöksen tämän direktiivin ja erityisdirektiivien säännösten soveltamisen yhdenmukaistamisesta 8 artiklassa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamiseksi – –.

2. --

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansalliset sääntelyviranomaiset ottavat nämä suositukset toiminnassaan mahdollisimman tarkasti huomioon. Jos kansallinen sääntelyviranomaisen päättää olla noudattamatta suositusta, sen on ilmoitettava asiasta komissiolle ja perusteltava kantansa.

--”

Käyttöoikeusdirektiivi

- 7 Käyttöoikeusdirektiivin johdanto-osan 20 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Hintavalvonta voi olla tarpeen, jos markkina-analyysi paljastaa kilpailun olevan määrättyillä markkinoilla riittämätöntä. -- Kustannusvastaavuuden arviointimenetelmän olisi oltava asianmukainen olosuhteisiin nähden, ja siinä on otettava huomioon tarve edistää tehokkuutta ja kestävää kilpailua sekä maksimoida kuluttajien edut.”

- 8 Mainitun direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. [Puitedirektiivissä] säädetyn järjestelmän mukaisesti tällä direktiivillä yhdenmukaistetaan tapa, jolla jäsenvaltiot sääntelevät sähköisten viestintäverkkojen ja niihin liittyvien toimintojen käyttöoikeuksia ja yhteenliittämistä. Tavoitteena on luoda verkkojen ja palvelujen tarjoajien välisiä suhteita koskeva sisämarkkinoiden periaatteiden mukainen sääntelyjärjestelmä, joka johtaa kestäväan kilpailuun ja sähköisten viestintäpalvelujen yhteentoimivuuteen sekä tuo kuluttajille hyötyjä.

2. Tässä direktiivissä -- asetetaan kansallisille sääntelyviranomaisille käyttöoikeuksiin ja yhteenliittämiseen liittyviä tavoitteita ja säädetään menettelyistä sen varmistamiseksi, että kansallisten sääntelyviranomaisten asettamia velvollisuuksia tarkastellaan uudelleen --.”

- 9 Mainitun direktiivin 5 artiklan, jonka otsikko on ”Kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltuudet ja tehtävät käyttöoikeuden ja yhteenliittämisen osalta”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kansallisten sääntelyviranomaisten on [puitedirektiivin] 8 artiklassa säädettyihin tavoitteisiin pyrkiessään edistettävä tämän direktiivin säännösten mukaisia riittäviä käyttöoikeuksia ja yhteenliittämistä sekä palvelujen yhteentoimivuutta, ja tarvittaessa varmistettava ne täyttäen tehtävänsä tavalla, joka edistää tehokkuutta, kestäväää kilpailua, tehokkaita investointeja ja innovointia ja antaa mahdollisimman suuren hyödyn loppukäyttäjille.

– –”

- 10 Saman direktiivin 8 artiklassa, jonka otsikko on ”Velvollisuuksien asettaminen, muuttaminen tai poistaminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisilla sääntelyviranomaisilla on toimivalta asettaa 9–13 a artiklassa määritellyt velvollisuudet.

2. Jos operaattorilla on [puitedirektiivin] 16 artiklan mukaisesti suoritettuna markkina-analyysin perusteella määritelty olevan huomattava markkinavoima tietyillä markkinoilla, kansallisten sääntelyviranomaisten on asetettava tarpeen mukaan tämän direktiivin 9–13 artiklassa säädetty velvollisuudet.

– –

4. Tämän artiklan mukaisten velvollisuuksien on perustuttava havaitun ongelman luonteeseen ja niiden on oltava oikeasuhteisia ja perusteltuja [puitedirektiivin] 8 artiklan tavoitteisiin nähden. Tällaisia velvollisuuksia voidaan asettaa ainoastaan kyseisen direktiivin 6 ja 7 artiklan mukaisen kuulemisen jälkeen.

– –”

- 11 Käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklassa, jonka otsikko on ”Hintavalvontaa ja kustannuslaskentaa koskevat velvollisuudet”, säädetään seuraavaa:

”1. Kansallinen sääntelyviranomainen voi 8 artiklan mukaisesti asettaa kustannusvastaavuutta ja hintavalvontaa koskevia velvollisuuksia, mukaan lukien hintojen kustannuslähtöisyyttä ja kustannuslaskentaa koskevat velvollisuudet, tietyyppisten yhteenliittämisten ja/tai käyttöoikeuksien tarjonnassa, jos markkina-analyysi osoittaa, että todellinen kilpailu puuttuu ja tämä saattaa johtaa siihen, että kyseinen operaattori saattaa pitää hintoja liian korkealla tasolla tai harjoittaa hintapainostusta loppukäyttäjien haitaksi. Operaattoreiden kannustamiseksi tekemään investointeja, myös seuraavan sukupolven verkkoihin, kansallisten sääntelyviranomaisten on otettava huomioon operaattorin tekemät investoinnit ja sallittava tälle kohtuullinen tuotto sijoitetulle pääomalle, ottaen huomioon tiettyyn uuteen investointiverkkohankkeeseen mahdollisesti liittyvät riskit.

2. Kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava, että kaikki pakollisiksi määrättävät kustannusvastaavuusjärjestelmät tai hinnoittelumenetelmät edistävät tehokkuutta ja kestäväää kilpailua sekä tuovat kuluttajille mahdollisimman paljon hyötyjä. Tässä yhteydessä kansalliset sääntelyviranomaiset voivat myös ottaa huomioon vastaavilla kilpailluilla markkinoilla käytössä olevan hintatason.

– –”

Suositus 2009/396/EY

- 12 Kiinteän ja matkaviestintäverkon kohdeverkkomaksujen sääntelystä EU:ssa 7.5.2009 annetun komission suosituksen 2009/396/EY (EUVL 2009, L 124, s. 67) johdanto-osan 5, 7 ja 13 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(5) Sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen sääntelyjärjestelmän tietyissä säännöksissä edellytetään tarkoituksenmukaisten kustannuslaskentajärjestelmien toteuttamista ja hintavalvontavelvoitteiden käyttöönottoa; tällaisia säännöksiä ovat erityisesti [käyttöoikeusdirektiivin] 9, 11 ja 13 artikla yhdessä johdanto-osan 20 kappaleen kanssa.

--

(7) Tukkutason kohdeverkkopalvelua tarvitaan puheensierrossa, jotta puhelu voidaan välittää kohdeverkossa tiettyyn paikkaan (kiinteissä verkoissa) tai tietyille tilaajalle (matkaviestintäverkoissa). [Euroopan unionissa] kohdeverkkomaksujen veloitusjärjestelmä perustuu CPNP-malliin (Calling Party Network Pays, ”soittajan verkko maksaa”), jossa kohdeverkkomaksun asettaa kohdeverkko ja sen maksaa lähdeverkko. Puhelun vastaanottajaa ei tästä palvelusta veloiteta, eikä vastaanottajalla yleensä ole mitään syytä reagoida verkko-operaattorinsa asettaman kohdeverkkomaksun suuruuteen tai pienuuteen. Näissä olosuhteissa sääntelyviranomaisten keskeisimmän huolenaiheen kilpailun kannalta muodostaa ylihinnottelu. Korkeat kohdeverkkomaksut katetaan viime kädessä loppukäyttäjiltä perittävillä korkeammilla puheluhinnoilla. Kun otetaan huomioon kohdeverkkomarkkinoiden luonne kaksisuuntaisena yhteenliittämistilanteena, mahdollisen kilpailuongelman muodostavat myös operaattorien väliset ristikkäissubventiot. Nämä potentiaaliset kilpailuongelmat ovat yhteisiä kiinteän verkon ja matkaviestintäverkon markkinoille. Näistä syistä, ja kun otetaan huomioon kohdeverkon operaattorin mahdollisuus ja halukkuus nostaa hintoja huomattavasti yli kustannustason, voidaan kustannussuuntautuneisuusvaatimusta pitää toimivimpana interventiotapana ongelman ratkaisemiseksi keskipitkällä aikavälillä. [Käyttöoikeusdirektiivin] johdanto-osan 20 kappaleessa todetaan, että kustannusvastaavuuden arviointimenetelmän olisi oltava asianmukainen olosuhteisiin nähden. Tiedostaen kohdeverkkomarkkinoiden erityispiirteet ja asiaan liittyvät kilpailu- ja tulonjako-ongelmat komissio on jo pitkään katsonut, että tehokkaiden kustannusten standardiin ja symmetristen kohdeverkkomaksujen soveltamiseen perustuvan yhteisen lähestymistavan vahvistaminen edistäisi tehokkuutta ja kestäväää kilpailua ja auttaisi maksimoimaan kuluttajien edut hinnoittelun ja palvelutarjonnan suhteen.

--

(13) Kun otetaan huomioon kohdeverkkomarkkinoiden erityispiirteet, kohdeverkkopalvelujen kustannukset olisi laskettava käyttäen perustana pitkän aikavälin lisäkustannusmallia (LRIC-malli). --”

- 13 Suosituksen 2009/396 1 ja 2 kohdassa todetaan seuraavaa:

”1. Asettaessaan [käyttöoikeusdirektiivin] 13 artiklan mukaisesti hintavalvontaan ja kustannuslaskentaan liittyviä velvoitteita operaattoreille, jotka se on [puitedirektiivin] 16 artiklan mukaisen markkina-analyysin tehtyään nimennyt huomattavan markkinavoiman yrityksiä tukkutason markkinoilla, jotka koostuvat puhelujen välittämisestä kohdeverkkona toimivassa yleisessä kiinteässä puhelinverkossa (jäljempänä ’kiinteän verkon kohdeverkkomarkkinat’ ja ’matkaviestinnän kohdeverkkomarkkinat’), kansallisen sääntelyviranomaisen olisi edellytettävä kohdeverkkomaksuja, jotka perustuvat tehokkaasti toimivalle operaattorille aiheutuviin kustannuksiin. Tämä merkitsee, että ne olisivat myös symmetrisiä. Kansallisten sääntelyviranomaisten olisi toimittava asiassa seuraavassa esitetyllä tavalla.

2. On suositeltavaa, että tehokkaat kustannukset määritellään käyttäen perustana nykykustannuksia ja alhaalta ylös rakennettua mallinnusta pitkän aikavälin lisäkustannusmallin (LRIC-malli) pohjalta.”

Alankomaiden oikeus

- 14 Televiestintälain (Telecommunicatiewet), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian tosiseikkoihin, 1.3 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. [ACM:n] on huolehdittava siitä, että sen päätökset edistävät [puitedirektiivin] 8 artiklan 2–5 kohdassa tarkoitettuja tavoitteita ainakin seuraavin keinoin:

- a. kilpailun edistäminen sähköisten viestintäverkkojen, sähköisten viestintäpalvelujen tai niiden liitännäistoimintojen tarjoamisessa muun muassa tukemalla tehokkaita investointeja perusrakenteisiin sekä innovointia
 - b. sisämarkkinoiden kehittäminen
 - c. loppukäyttäjien etujen tukeminen valinnanvaran lisääntymisen, hintojen alentumisen ja laadun parantumisen kautta.”
- 15 Televiestintälain 1.3 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään, että ACM:n on tehtäviensä ja toimivaltansa hoidossa otettava huolella huomioon puitedirektiivin 19 artiklan 1 kohdassa tarkoitettut komission suositukset. Jos ACM jättää jonkin suosituksen soveltamatta, sen on ilmoitettava asiasta komissiolle ja perusteltava päätöksensä.

- 16 Saman lain 6a.1 §:n mukaan ACM:n on kansallisena sääntelyviranomaisena määriteltävä sähköisen viestinnän alan merkitykselliset markkinat. Sitä varten ACM:n on tämän lain 6a.1 §:n 5 momentin mukaisesti määritettävä, vallitseeko kyseisillä markkinoilla todellinen kilpailu vai ei. Kielteisessä tapauksessa ACM:n on mainitun lain 6a.2 §:n nojalla määritettävä, onko yhdellä tai useammalla yrityksellä huomattava markkinavoima, ja määritettävä niille asetettavat asianmukaiset velvollisuudet.

- 17 Televiestintälain 6a.2 §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”Edellä 1 momentissa tarkoitettu velvollisuus on asianmukainen silloin, kun se perustuu kyseisillä markkinoilla havaitun ongelman luonteeseen ja on oikeasuhteinen ja perusteltu 1.3 §:n tavoitteisiin nähden.”

- 18 Mainitun lain 6a.7 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Edellä 6a.2 §:n 1 momentin mukaisesti [ACM] voi niiden käyttöoikeuksien muotojen osalta, jotka sen on määritettävä, asettaa laskettujen hintojen säätelyä tai kustannuslaskentaa koskevia velvollisuuksia, jos markkina-analyysi osoittaa, että kyseinen operaattori voi tehokkaan kilpailun puuttuessa pitää hintoja liian korkealla tasolla tai käyttää hintapainostusta, kummassakin tapauksessa loppukäyttäjien vahingoksi. [ACM] voi liittää velvollisuuteen sääntöjä, joita on noudatettava velvollisuuden täyttämiseksi asianmukaisella tavalla.

2. Edellä 1 momentissa tarkoitettussa velvollisuudessa voidaan asettaa käyttöoikeuden edellytykseksi kustannuslähtöinen hinta tai [ACM:n] määrittelemän tai hyväksymän kustannuslaskentajärjestelmän soveltaminen.

3. Jos [ACM] on asettanut yritykselle hintojen kustannuslähtöisyyttä koskevan velvollisuuden, kyseisen yrityksen on osoitettava, että sen hinnat perustuvat tosiasiallisesti kustannuksiin.

4. Edellä 1 momentin toisen virkkeen säännösten estämättä [ACM] voi liittää kustannuslaskentajärjestelmän toteuttamista koskevaan velvollisuuteen toimenpiteitä, jotka koskevat yrityksen, jolle velvollisuus asetetaan, järjestelmän soveltamisesta saamien tulosten esittämistä. – –”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 19 Pääasian menettelyä edeltäneen menettelyn yhteydessä Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) (itsenäinen posti- ja televiestintäviranomainen), josta tuli ACM ja joka on puitedirektiivissä tarkoitettu kansallinen sääntelyviranomainen Alankomaissa, asetti 7.7.2010 tekemällään päätöksellä, jota edelsi merkityksellisten markkinoiden analyysi, operaattoreille, joilla oli määriteltä olevan huomattava markkinavoima kiinteän verkon ja matkaviestintäverkon kohdeverkkomarkkinoilla Alankomaissa, hintojen sääntelytoimenpiteitä, jotka noudattavat ns. puhdasta Bulric-kustannuslaskentamallia (Bottom-Up Long-Run Incremental Costs, jäljempänä puhdas Bulric-malli), jonka mukaan vain lisäkustannukset korvataan. College van Beroep voor het bedrijfsleven (talousalan asioita käsittelevä ylempi hallintotuomioistuin, Alankomaat) kumosi tämän päätöksen 31.8.2011 sillä perusteella, että kustannuslaskennassa olisi pitänyt soveltaa toista mallia eli Bulric plus -mallia, jossa voidaan ottaa huomioon laajempi kustannusten kokonaisuus kuin puhtaassa Bulric-mallissa.
- 20 Tämän jälkeen ACM totesi, että kohdeverkkopalvelujen tukkumarkkinoilla oli olemassa vaara liian korkeiden hintojen ja hintapainostuksen (hintaruuvien) soveltamisesta, ja teki 5.8.2013 päätöksen, jolla se vahvisti käyttöoikeusdirektiivin 8 ja 13 artiklan ja suosituksen 2009/396 täytäntöönpanosta annetun Alankomaiden lainsäädännön mukaisesti mainittujen palvelujen tarjoamiselle hintakatot puhtaan Bulric-mallin mukaisesti. Mainittu viranomainen arvioi, että tämä malli sopi kohdeverkkopalveluiden kustannuslähtöisten hintojen määrittämiseen ja että kyseisen suosituksen mukaan se oli ainoa unionin oikeuden mukainen hinnoittelumalli. ACM katsoi, että tämän laskentamallin mukaan laadittu hintojen sääntelytoimenpide sulki pois liian korkeiden hintojen ja hintapainostuksen vaaran ja edisti samalla kilpailua, sisämarkkinoiden kehitystä ja loppukäyttäjien etuja.
- 21 Koninklijke KPN, KPN, T-Mobile Netherlands, Tele2 Nederland, Ziggo, Vodafone Libertel, Ziggo Services ja Ziggo Zakelijk Services, jotka ovat operaattoreita, jotka tarjoavat muun muassa matkaviestintäverkon kohdeverkkopalveluja, nostivat kumoamiskanteen ACM:n 5.8.2013 tekemästä päätöksestä ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa. Viimeksi mainittu lykkäsi mainitun päätöksen täytäntöönpanoa 27.8.2013 antamallaan välitoimia koskevalla määräyksellä.
- 22 Koninklijke KPN, KPN, T-Mobile Netherlands ja Vodafone Libertel väittävät kanteessaan, että puhtaan Bulric-mallin mukaan määritetty hinnoitteluelvoite on vastoin televiestintälain 6a.2 §:n 3 momenttia, jossa säädetään, että ACM:n asettaman velvollisuuden on oltava asianmukainen, ja 6a.7 §:n 2 momenttia, jossa säädetään, että hinnan on oltava kustannuslähtöinen.
- 23 Nämä yritykset väittävät, että millään ACM:n väitteillä puhtaan Bulric-mallin soveltamisen odotetuista myönteisistä vaikutuksista hintarakenteeseen vähittäismarkkinoilla ei voida perustella niille 5.8.2013 tehdyllä päätöksellä asetettujen kaltaisten hinnoitteluelvoitteiden asettamista. Niiden mukaan mainittuun malliin perustuvat hinnat johtavat siihen, että kohdeverkkomaksut ovat sen tason alapuolella, joka olisi saavutettu kilpailevilla markkinoilla. Suositus 2009/396 ei siten ole yhdenmukainen käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan kanssa. Lisäksi kyseiset yritykset katsovat, että koska nämä hinnoitteluelvoitteet eivät ole oikeasuhteisia ACM:n päätöksen tavoitteisiin nähden, ne ovat erityisesti televiestintälain 6a.2 §:n 3 momentin vastaisia.
- 24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että televiestintälain 6a.7 §:n 2 momentin sanamuodolla ei voida tukea tulkintaa, jonka mukaan voidaan asettaa puhtaan Bulric-mallin mukainen hintasääntelyn muoto, joka ylittää Bulric plus -mallin mukaisen vähemmän tiukan, jo kustannuslähtöiseksi katsottavan hintasääntelyn.

- 25 Kyseinen tuomioistuin katsoo kuitenkin, että ACM:n voidaan sallia asettavan tiukemman hinnoitteluvaihtoehdon, jos se on oikeasuhteinen ja perusteltu kyseisillä markkinoilla havaitun ongelman luonteeseen nähden ja jos se edistää puitedirektiivin 8 artiklan 2–4 kohdassa määriteltyjä tavoitteita. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan ACM:n on tällaisia velvoitteita asettaessaan tutkittava, soveltuuko kyseinen hinnoitteluvaihtoehto toivotun tavoitteen saavuttamiseen ja onko niin, ettei se ylitä sitä, mikä on tarpeen mainitun tavoitteen saavuttamiseksi. Sen on myös perusteltava päätöksensä ja punnittava kaikkia asiaa koskevia intressejä.
- 26 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo kuitenkin, että sillä on epäilystä tällaisen tulkinnan paikkansapitävyydestä. Se pohtii ensinnäkin sitä, mitä intressejä voidaan tai pitää punnita, sekä sitä, minkä verran painoa kullekin näistä intresseistä voidaan tai pitää panna sen käsiteltäväksi saatetun ACM:n päätöksen tuomioistuINVALVONNASSA, ja toiseksi kyseinen tuomioistuin pohtii, miten tärkeänä sen on sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa pidettävä sitä, että komissio suositteli suosituksessa 2009/396 puhdasta Bulric-mallia asianmukaisen hintojen sääntelytoimenpiteen toteuttamiseen kiinteän verkon ja matkaviestintäverkon kohdeverkkopalvelujen tukkumarkkinoilla.
- 27 Näissä olosuhteissa College van Beroep voor het bedrijfsleven on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohtaa luettuna yhdessä käyttöoikeusdirektiivin 8 ja 13 artiklan kanssa tulkittava siten, että kansallisella tuomioistuimella on lähtökohtaisesti oikeus antaa oikeusriidassa, joka koskee kansallisen sääntelyviranomaisen tukkutaso kohdeverkkomarkkinoilla asettaman kustannuslähtöisen hinnan lainmukaisuutta, ratkaisu, joka ei ole yhdenmukainen – – suosituksen [2009/396], jossa suositellaan puhdasta Bulric-mallia asianmukaisena hintojen sääntelytoimenpiteenä kohdeverkkomarkkinoille, kanssa, mikäli kansallinen tuomioistuin katsoo sen tarpeelliseksi käsiteltävänä olevan asian tosiseikkojen ja/tai kansallisten tai ylikansallisten oikeussääntöjen perusteella?
- 2) Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, missä laajuudessa kansallisen tuomioistuimen on sallittua kustannuslähtöisen hintojen sääntelytoimenpiteen arvioinnin yhteydessä
- a) tutkia puitedirektiivin 8 artiklan 3 kohdan valossa kansallisen sääntelyviranomaisen väite, jonka mukaan sisämarkkinoiden kehittymistä edistetään, sen pohjalta, missä laajuudessa sisämarkkinoiden toimintaan todellisuudessa vaikutetaan
- b) tutkia, onko hintojen sääntelytoimenpide puitedirektiivin 8 artiklan ja käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan poliittisiin tavoitteisiin ja sääntelyperiaatteisiin nähden
- i) oikeasuhteinen,
- ii) asianmukainen,
- iii) oikeasuhteisesti sovellettu ja perusteltu, ja
- c) vaatia kansalliselta sääntelyviranomaiselta, että tämä osoittaa riittävän uskottavasti, että
- i) puitedirektiivin 8 artiklan 2 kohdan tavoite, jonka mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on edistettävä kilpailua sähköisten viestintäverkkojen ja sähköisten viestintäpalvelujen tarjoamisessa, toteutuu todellisuudessa ja käyttäjille koituu todellisuudessa mahdollisimman paljon hyötyä valinnanvaran lisääntymisestä, hintojen alentumisesta ja laadun parantumisesta,
- ii) puitedirektiivin 8 artiklan 3 kohdan tavoite, jonka mukaan on vaikutettava sisämarkkinoiden kehittymiseen, toteutuu todellisuudessa, ja
- iii) puitedirektiivin 8 artiklan 4 kohdan tavoite, jonka mukaan on edistettävä kansalaisten etuja, toteutuu todellisuudessa, sekä
- d) ottaa puitedirektiivin 16 artiklan 3 kohdan ja käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 2 ja 4 kohdan valossa hintojen sääntelytoimenpiteen asianmukaisuutta arvioitaessa huomioon, että toimenpide on asetettu markkinoilla, joilla sääntelyn alaisilla yrityksillä on huomattava

markkinavoima, mutta että valitussa muodossa (puhdas Bulric) edistetään yhtä puitedirektiivin tavoitteista – eli loppukäyttäjien etuja – muilla markkinoilla, jotka eivät kuulu sääntelyn piiriin?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

- 28 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään pääasiallisesti, onko puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä käyttöoikeusdirektiivin 8 ja 13 artiklan kanssa, tulkittava siten, että kansallinen tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi on saatettu oikeusriita, joka koskee kansallisen sääntelyviranomaisen kiinteän verkon ja matkaviestintäverkon kohdeverkkopalvelujen tarjoamisen osalta asettaman hinnoitteluvälvoituksen lainmukaisuutta, voi poiketa suosituksesta 2009/396, jossa suositellaan puhdasta Bulric-mallia asianmukaisena hintojen sääntelytoimenpiteenä kohdeverkkomarkkinoille.
- 29 Käyttöoikeusdirektiivin 8 ja 13 artiklan osalta on todettava, että ensimmäisen näistä artikloista 2 kohdassa säädetään, että jos operaattorilla on puitedirektiivin 16 artiklan mukaisesti suoritettun markkina-analyysin perusteella määritelty olevan huomattava markkinavoima tietyillä markkinoilla, kansallisten sääntelyviranomaisten on asetettava tarpeen mukaan tämän direktiivin 9–13 artiklassa säädettyt velvollisuudet.
- 30 Käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdassa puolestaan säädetään, että kansallinen sääntelyviranomaisen voi saman direktiivin 8 artiklan mukaisesti asettaa kustannusvastaavuutta ja hintavalvontaa koskevia velvollisuuksia, mukaan lukien hintojen kustannuslähtöisyyttä ja kustannuslaskentaa koskevat velvollisuudet, tietyn tyyppisten yhteenliittämisten ja/tai käyttöoikeuksien tarjonnassa, jos markkina-analyysi osoittaa, että todellinen kilpailu puuttuu ja tämä saattaa johtaa siihen, että kyseinen operaattori saattaa pitää hintoja liian korkealla tasolla tai harjoittaa hintapainostusta loppukäyttäjien haitaksi.
- 31 Käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 2 kohdasta, luettuna yhdessä 13 artiklan 1 kohdan kanssa, seuraa siten, että jos operaattorilla on puitedirektiivin 16 artiklan mukaisesti suoritettun markkina-analyysin perusteella määritelty olevan huomattava markkinavoima tietyillä markkinoilla, kansallinen sääntelyviranomaisen voi tarpeen mukaan asettaa sille ”kustannusvastaavuutta ja hintavalvontaa koskevia velvollisuuksia, mukaan lukien hintojen kustannuslähtöisyyttä ja kustannuslaskentaa koskevat velvollisuudet, tietyn tyyppisten yhteenliittämisten ja/tai käyttöoikeuksien tarjonnassa”.
- 32 Suosituksessa 2009/396 suositellaan käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan täytäntöönpanemiseksi kustannuslaskentamallia eli puhdasta Bulric-mallia. Mainitun suosituksen johdanto-osan 5, 7 ja 13 perustelukappaleen mukaan suositus annettiin kiinteän verkon ja matkaviestintäverkon kohdeverkkomarkkinoilla unionissa olevien erojen ja vääristymien poistamiseksi, sillä ne ovat haitallisia tehokkaalle kilpailulle ja loppukäyttäjille, myös kun otetaan huomioon kohdeverkkomarkkinoiden erityispiirteet.
- 33 Suosituksen 2009/396 1 kohdassa todetaan, että asettaessaan käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan mukaisesti hintavalvontaan ja kustannuslaskentaan liittyviä velvoitteita operaattoreille, jotka se on puitedirektiivin 16 artiklan mukaisen markkina-analyysin tehtyään nimennyt huomattavan markkinavoiman yrityksiä kiinteän verkon ja matkaviestintäverkon tukkutasen kohdeverkkomarkkinoilla, kansallisen sääntelyviranomaisen olisi edellytettävä kohdeverkkomaksuja, jotka perustuvat tehokkaasti toimivalle operaattorille aiheutuviin kustannuksiin. Kansallisten sääntelyviranomaisten olisi toimittava asiassa suosituksessa esitetyllä tavalla.

- 34 On kuitenkin muistutettava, että SEUT 288 artiklan mukaan tällainen suositus ei ole lähtökohtaisesti sitova. Lisäksi puitedirektiivin 19 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa sallitaan nimenomaisesti kansallisten sääntelyviranomaisten poikkeavan puitedirektiivin 19 artiklan 1 kohdan perusteella annetuista komission suosituksista; sen on tällöin ilmoitettava asiasta komissiolle ja perusteltava kantansa.
- 35 Tästä seuraa, että suositus 2009/396 ei sido kansallista sääntelyviranomaista sen tehdessä päätöstä, jolla se asettaa operaattoreille hinnoitteluvetoitteita käyttöoikeusdirektiivin 8 ja 13 artiklan perusteella.
- 36 Tässä yhteydessä on todettava, että unionin tuomioistuimien on jo todennut, että näitä sääntelytehtäviä harjoittaessaan kansallisilla sääntelyviranomaisilla on laaja toimivalta, jotta ne voivat arvioida markkinoiden sääntelytarvetta jokaisessa tilanteessa tapauskohtaisesti (tuomio 3.12.2009, komissio v. Saksa, C-424/07, EU:C:2009:749, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Näin on hintavalvonnan yhteydessä, sillä käyttöoikeusdirektiivin johdanto-osan 20 perustelukappaleessa todetaan, että kustannusvastaavuuden arviointimenetelmän on oltava asianmukainen olosuhteisiin nähden, ja siinä on otettava huomioon tarve edistää tehokkuutta ja kestävästä kilpailusta sekä maksimoida kuluttajien edut.
- 37 Puitedirektiivin 19 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa edellytetään kuitenkin, että kansalliset sääntelyviranomaiset ”ottavat” komission suositukset toiminnassaan ”mahdollisimman tarkasti huomioon”.
- 38 Näin ollen kansallisen sääntelyviranomaisen on asettaessaan käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan mukaisesti hintavalvontaan ja kustannuslaskentaan liittyviä velvoitteita lähtökohtaisesti noudatettava suosituksessa 2009/396 sisältyviä ohjeita. Se voi poiketa niistä vain, mikäli se katsoo tiettyä tilannetta arvioidessaan, että mainitussa suosituksessa suositettu puhdas Bulric-malli ei sovellu asian olosuhteisiin, ja sen on tällöin perusteltava kantansa.
- 39 Kansallisen sääntelyviranomaisen päätöstä koskevan tuomioistuINVALVONNAN laajuuden osalta puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdasta käy ilmi, että tässä säännöksessä taatun muutoksenhakuoikeuden on perustuttava tehokkaaseen muutoksenhakujärjestelmään, jossa mahdollistetaan se, että tapaukseen liittyvät tosiseikat otetaan asianmukaisesti huomioon. Lisäksi tässä säännöksessä täsmennetään, että elimellä, jolla on toimivalta käsitellä tällainen muutoksenhaku ja joka voi olla tuomioistuin, on oltava tehtäviensä tehokkaan hoitamisen edellyttämä asiantuntemus.
- 40 Näin ollen kun kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi on saatettu oikeusriita, joka koskee kansallisen sääntelyviranomaisen käyttöoikeusdirektiivin 8 ja 13 artiklan nojalla asettaman hinnoitteluvetoitteen lainmukaisuutta, se voi poiketa suosituksista 2009/396.
- 41 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on kuitenkin niin, että vaikka suositusten tarkoituksena ei olekaan synnyttää sitovia oikeusvaikutuksia, kansallisten tuomioistuinten on otettava suositukset huomioon, kun ne ratkaisevat niiden käsiteltäviksi saatettuja asioita, erityisesti silloin, kun niissä selvennetään suositusten toteuttamiseksi annettujen kansallisten säännösten tulkintaa tai kun niiden tarkoituksena on täydentää unionin sitovia säännöksiä (ks. tuomio 24.4.2008, Arcor, C-55/06, EU:C:2008:244, 94 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 42 Näin ollen kansallinen tuomioistuin voi kansallisen sääntelyviranomaisen käyttöoikeusdirektiivin 8 ja 13 artiklan perusteella tekemää päätöstä koskevan tuomioistuINVALVONNAN yhteydessä poiketa suosituksista 2009/396, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 78 kohdassa, vain, mikäli se katsoo, että tämä on tarpeellista asian tosiseikkoihin ja erityisesti kyseisen jäsenvaltion markkinoiden erityispiirteisiin liittyvien syiden perusteella.

43 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä käyttöoikeusdirektiivin 8 ja 13 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että kansallinen tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi on saatettu oikeusriita, joka koskee kansallisen sääntelyviranomaisen kiinteän verkon ja matkaviestintäverkon kohdeverkkopalvelujen tarjoamisen osalta asettaman hinnoitteluvuorotteen lainmukaisuutta, voi poiketa suosituksesta 2009/396, jossa suositellaan puhdasta Bulric-mallia asianmukaisena hintojen sääntelytoimenpiteenä kohdeverkkomarkkinoille, vain, mikäli se katsoo, että tämä on tarpeellista asian tosiseikkoihin ja erityisesti kyseisen jäsenvaltion markkinoiden erityispiirteisiin liittyvien syiden perusteella.

Toinen kysymys

44 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään pääasiallisesti, onko unionin oikeutta tulkittava siten, että kansallinen tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi on saatettu oikeusriita, joka koskee kansallisen sääntelyviranomaisen kiinteän verkon ja matkaviestintäverkon kohdeverkkopalvelujen tarjoamisen osalta asettaman hinnoitteluvuorotteen lainmukaisuutta, voi arvioida, onko tämä velvoite oikeasuhteinen puitedirektiivin 8 artiklassa ja käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklassa säädettyihin tavoitteisiin nähden ja ottaa huomioon sen, että mainitulla velvoitteella pyritään edistämään loppukäyttäjien etuja vähittäismarkkinoilla, jotka eivät kuulu sääntelyn piiriin.

45 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee tässä yhteydessä myös, voiko se vaatia kansalliselta sääntelyviranomaiselta, että tämä osoittaa, että kyseisen velvoitteen avulla puitedirektiivin 8 artiklassa säädettyt tavoitteet toteutuvat todellisuudessa.

46 Toisen kysymyksen ensimmäisestä osasta on todettava, että puitedirektiivin 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että kansallisten sääntelyviranomaisten on tässä direktiivissä ja erityisdirektiiveissä, ja siis erityisesti käyttöoikeusdirektiivissä, määriteltyjä sääntelytehtäviään hoitaessaan toteutettava kaikki aiheelliset toimenpiteet, joilla pyritään tässä artiklassa säädettyihin tavoitteisiin, eli niiden on edistettävä kilpailua sähköisten viestintäverkkojen ja sähköisten viestintäpalvelujen tarjoamisessa, myötävaikutettava sisämarkkinoiden kehittymiseen ja edistettävä Euroopan unionin kansalaisten etuja. Tässä säännöksessä täsmennetään lisäksi, että mainittujen toimenpiteiden on oltava oikeasuhteisia näihin tavoitteisiin nähden.

47 Käyttöoikeusdirektiivin 1 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään, että puitedirektiivissä säädetyn järjestelmän mukaisesti tällä direktiivillä yhdenmukaistetaan tapa, jolla jäsenvaltiot sääntelevät sähköisten viestintäverkkojen ja niihin liittyvien toimintojen käyttöoikeuksia ja yhteenliittämistä. Käyttöoikeusdirektiivin tavoitteena on luoda verkkojen ja palvelujen tarjoajien välisiä suhteita koskeva sisämarkkinoiden periaatteiden mukainen sääntelyjärjestelmä, joka johtaa kestäväan kilpailuun ja sähköisten viestintäpalvelujen yhteentoimivuuteen sekä tuo kuluttajille hyötyjä. Käyttöoikeusdirektiivissä asetetaan muun muassa kansallisille sääntelyviranomaisille käyttöoikeuksiin ja yhteenliittämiseen liittyviä tavoitteita.

48 Edellytyksistä, joiden nojalla kansallinen sääntelyviranomainen voi asettaa operaattorille, jolla on määritelty olevan huomattava markkinavoima, kiinteän verkon ja matkaviestintäverkon kohdeverkkopalvelujen tarjoamisen osalta hinnoitteluvuorotteen, on huomautettava, että käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 4 kohdassa säädetään, että kansallisen sääntelyviranomaisen asettamien velvollisuuksien, mukaan lukien mainitun direktiivin 13 artiklassa säädettyt velvollisuudet, on perustuttava havaitun ongelman luonteeseen ja niiden on oltava oikeasuhteisia ja perusteltuja puitedirektiivin 8 artiklan tavoitteisiin nähden, ja niitä voidaan asettaa ainoastaan kyseisen direktiivin 6 ja 7 artiklan mukaisen kuulemisen jälkeen (ks. vastaavasti tuomio 17.9.2015, KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, 47 kohta).

- 49 Käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 2 kohdan mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on saman artiklan 1 kohdassa tarkoitettua toimivaltaa käyttäessään varmistettava, että kaikki pakollisiksi määrättävät kustannusvastaavuusjärjestelmät tai hinnoittelumenetelmät edistävät taloudellista tehokkuutta ja kestävästä kilpailusta sekä tuovat kuluttajille mahdollisimman paljon hyötyjä. Tässä yhteydessä kansalliset sääntelyviranomaiset voivat myös ottaa huomioon vastaavilla kilpailluilla markkinoilla käytössä olevan hintatason.
- 50 Tästä seuraa, että kansallisen sääntelyviranomaisen on tehdessään päätöstä, jolla se asettaa operaattoreille velvoitteita käyttöoikeusdirektiivin 8 ja 13 artiklan perusteella, varmistuttava siitä, että nämä velvoitteet vastaavat kaikkia puitedirektiivin 8 artiklassa ja käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklassa säädettyjä tavoitteita. Kansallisen tuomioistuimen on samoin tämän päätöksen tuomioistuinvalvonnan yhteydessä varmistettava, että kansallinen sääntelyviranomainen noudattaa kaikkia viimeksi mainituissa kahdessa artiklassa säädettyistä tavoitteista johtuvia vaatimuksia.
- 51 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 82 kohdassa, se, että hinnoittelovelvoite perustuu suositukseen 2009/396, ei poista kansallisen tuomioistuimen toimivaltaa valvoa näiden velvoitteiden oikeasuhteisuutta puitedirektiivin 8 artiklan ja käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan tavoitteisiin nähden.
- 52 Näin ollen kansallinen tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi on saatettu oikeusriita, joka koskee kansallisen sääntelyviranomaisen päätöstä, jossa sovelletaan suosituksessa 2009/396 suositeltua puhdasta Bulric-mallia, kuten pääasiassa, voi valvontansa yhteydessä selvittää oikeudenkäyntimenettelyä koskevien kansallisten sääntöjen avulla, ovatko kantajat toimittaneet riittävästi seikkoja, joiden avulla voidaan osoittaa, että mainitun mallin soveltaminen ei ole oikeassa suhteessa puitedirektiivin 8 artiklan ja käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan tavoitteisiin nähden, ottaen tarvittaessa huomioon kyseisten markkinoiden erityispiirteet.
- 53 Lisäksi puitedirektiivin 8 artiklan 2 kohdan a alakohdasta ja 4 kohdasta sekä käyttöoikeusdirektiivin 1 artiklan 1 kohdasta ja 8 artiklan 4 kohdasta – ottaen huomioon, että viimeksi mainituissa artiklassa viitataan puitedirektiivin 8 artiklaan – yhdessä luettuina käy ilmi, että kansallisten sääntelyviranomaisten on kilpailua edistäessään varmistettava, että loppukäyttäjille ja kuluttajille koituu mahdollisimman paljon hyötyä muun muassa valinnanvaran lisääntymisestä ja hintojen alentumisesta, ja edistettävä Euroopan unionin kansalaisten etuja. Lisäksi näiden viranomaisten on käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja kustannusvastaavuutta koskevia toimia asettaessaan varmistettava muun muassa, että nämä mekanismit tuovat kuluttajille mahdollisimman paljon hyötyjä.
- 54 Tästä seuraa, että kansallisen sääntelyviranomaisen on pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa otettava päätöksen tekomenettelyn yhteydessä huomioon loppukäyttäjien ja kuluttajien edut riippumatta siitä, millä markkinoilla sääntelyvelvoitteita asetetaan. Lisäksi siltä osin kuin loppukäyttäjien ja kuluttajien ei ole määritelmänsä mukaisesti kiinteän verkon ja matkaviestintäverkon kohdeverkkopalvelujen tukkumarkkinoilla, on olennaista, että niiden edut voidaan ottaa huomioon ja arvioida tutkittaessa vaikutusta, joka kansallisen sääntelyviranomaisen tukkumarkkinoilla asettamalla hinnoittelovelvoitteella on tarkoitus saada aikaan vähittäismarkkinoilla.
- 55 Näin ollen kansallinen tuomioistuin voi valvoessaan kansallisen sääntelyviranomaisen asettaman hinnoittelovelvoitteen oikeasuhteisuutta puitedirektiivin 8 artiklan ja käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan tavoitteiden kanssa tutkia, edistääkö tämä kiinteän verkon ja matkaviestintäverkon kohdeverkkopalvelujen tukkumarkkinoilla asetettu hinnoittelovelvoite myös loppukäyttäjien etuja vähittäismarkkinoilla, jotka eivät kuulu sääntelyn piiriin.
- 56 Toisen kysymyksen toisesta osasta, joka koskee sitä, voiko kansallinen tuomioistuin vaatia kansalliselta sääntelyviranomaiselta, että tämä osoittaa, että kyseisen velvoitteen avulla puitedirektiivin 8 artiklassa säädettyt tavoitteet toteutuvat todellisuudessa, on muistutettava, että tässä säännöksessä säädetään, että

kansallisten sääntelyviranomaisten on tässä direktiivissä ja erityisesti käyttöoikeusdirektiivissä määriteltyjä sääntelytehtäviään hoitaessaan toteutettava kaikki aiheelliset ja oikeasuhteiset toimenpiteet, joilla pyritään tässä artiklassa säädettyihin tavoitteisiin, eli niiden on edistettävä kilpailua sähköisten viestintäverkkojen ja sähköisten viestintäpalvelujen tarjoamisessa, myötävaikutettava sisämarkkinoiden kehittymiseen ja edistettävä Euroopan unionin kansalaisten etuja.

- 57 Puitedirektiivin 8 artiklassa säädettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi käyttöoikeusdirektiivin 5 artiklan 1 kohdassa täsmennetään, että kansallisten sääntelyviranomaisten on muun muassa täytettävä tehtävänsä tavalla, joka edistää tehokkuutta, kestäväää kilpailua, tehokkaita investointeja ja innovointia ja antaa mahdollisimman suuren hyödyn loppukäyttäjille.
- 58 Hinnoitteluelvoitteilla, joita kansalliset sääntelyviranomaiset voivat asettaa, mukaan lukien pääasiassa kyseessä olevien kaltaiset hinnoitteluelvoitteet, on näin ollen pyrittävä puitedirektiivin 8 artiklassa säädettyjen tavoitteiden toteuttamiseen. Sitä vastoin on niin, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 96 ja 97 kohdassa, että ei voida vaatia, että kansallinen sääntelyviranomainen osoittaisi, että näillä velvoitteilla todella saavutetaan nämä tavoitteet.
- 59 Tällaisen todistustaakan säilyttäminen kansalliselle sääntelyviranomaiselle sivuuttaisi näet sen seikan, että sääntelyvelvoitteiden asettaminen perustuu markkinoiden kehityksestä tehtyyn ennakoivaan analyysiin, jossa viitteenä käytetään tehokkaan operaattorin toimintaa ja/tai kustannuksia havaittujen kilpailuongelmien korjaamiseksi. Koska kyseessä ovat tulevaisuuteen suuntautuvat toimenpiteet, näyttöä siitä, että ne tosiasiallisesti toteuttavat puitedirektiivin 8 artiklassa säädetty tavoitteet, olisi mahdotonta tai liian vaikeaa esittää.
- 60 Kaiken edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että unionin oikeutta on tulkittava siten, että kansallinen tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi on saatettu oikeusriita, joka koskee kansallisen sääntelyviranomaisen kiinteän verkon ja matkaviestintäverkon kohdeverkkopalvelujen tarjoamisen osalta asettaman hinnoitteluelvoitteen lainmukaisuutta, voi arvioida, onko tämä velvoite oikeasuhteinen puitedirektiivin 8 artiklassa ja käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklassa säädettyihin tavoitteisiin nähden ja ottaa huomioon sen, että mainitulla velvoitteella pyritään edistämään loppukäyttäjien etuja vähittäismarkkinoilla, jotka eivät kuulu sääntelyn piiriin.
- 61 Kansallinen tuomioistuin ei voi kansallisen sääntelyviranomaisen päätöstä koskevan tuomioistuinvalvonnan yhteydessä vaatia kyseiseltä viranomaiselta, että tämä osoittaa, että mainitun velvoitteen avulla puitedirektiivin 8 artiklassa säädetty tavoitteet toteutuvat todellisuudessa.

Oikeudenkäyntikulut

- 62 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY (puitedirektiivi), sellaisena kuin se on muutettuna 25.11.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/140/EY, 4 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/19/EY (käyttöoikeusdirektiivi), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/140, 8 ja 13 artiklan kanssa, on tulkittava**

siten, että kansallinen tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi on saatettu oikeusriita, joka koskee kansallisen sääntelyviranomaisen kiinteän verkon ja matkaviestintäverkon kohdeverkkopalvelujen tarjoamisen osalta asettaman hinnoitteluelvoitteen lainmukaisuutta, voi poiketa kiinteän ja matkaviestintäverkon kohdeverkkomaksujen sääntelystä Euroopan unionissa 7.5.2009 annetusta komission suosituksesta 2009/396/EY, jossa suositellaan ns. puhdasta Bulric-kustannuslaskentamallia (Bottom-Up Long-Run Incremental Costs) asianmukaisena hintojen sääntelytoimenpiteenä kohdeverkkomarkkinoille, vain, mikäli se katsoo, että tämä on tarpeellista asian tosiseikkoihin ja erityisesti kyseisen jäsenvaltion markkinoiden erityispiirteisiin liittyvien syiden perusteella.

- 2) Unionin oikeutta on tulkittava siten, että kansallinen tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi on saatettu oikeusriita, joka koskee kansallisen sääntelyviranomaisen kiinteän verkon ja matkaviestintäverkon kohdeverkkopalvelujen tarjoamisen osalta asettaman hinnoitteluelvoitteen lainmukaisuutta, voi arvioida, onko tämä velvoite oikeasuhteinen direktiivin 2002/21, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/140, 8 artiklassa ja direktiivin 2002/19, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/140, 13 artiklassa säädettyihin tavoitteisiin nähden ja ottaa huomioon sen, että mainitulla velvoitteella pyritään edistämään loppukäyttäjien etuja vähittäismarkkinoilla, jotka eivät kuulu sääntelyn piiriin.

Kansallinen tuomioistuin ei voi kansallisen sääntelyviranomaisen päätöstä koskevan tuomioistuinvalvonnan yhteydessä vaatia kyseiseltä viranomaiselta, että tämä osoittaa, että mainitun velvoitteen avulla direktiivin 2002/21, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/140, 8 artiklassa säädetty tavoitteet toteutuvat todellisuudessa.

Allekirjoitukset