Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN MÄÄRÄYS (ensimmäinen jaosto)

9 päivänä heinäkuuta 2019*

Kumoamiskanne – Sähköinen viestintä – Direktiivin 2002/21/EY 7 artikla – Kiinteiden yhteyksien tukkumyynti – Yhteinen huomattava markkinavoima – Operaattoreita koskevat erityiset sääntelyvelvollisuudet – Kansallisen sääntelyviranomaisen saataville asettama toimenpide-ehdotus – Komission lausunto – Menettelyn toisen vaiheen aloittamatta jättäminen – Toimi, joka ei voi olla kanteen kohteena – Työjärjestyksen 130 artikla – Tutkimatta jättäminen

Asiassa T-660/18,

VodafoneZiggo Group BV, kotipaikka Utrecht (Alankomaat), edustajinaan asianajajat W. Knibbeler ja A. Pliego Selie,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään G. Braun ja L. Nicolae,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii SEUT 263 artiklan nojalla unionin yleistä tuomioistuinta kumoamaan päätöksen, jonka väitetään sisältyvän 30.8.2018 laadittuun, Alankomaiden sääntelyviranomaiselle Autoriteit Consument en Marktille (kuluttaja- ja markkinaviranomainen, Alankomaat) osoitettuun komission kirjeeseen, joka sisältää sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY (EYVL 2002, L 108, s. 33) 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti annetun komission lausunnon kyseisen viranomaisen sen saataville asettamasta toimenpide-ehdotuksesta (asiat NL/2018/2099 ja NL/2018/2100),

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja I. Pelikánová sekä tuomarit P. Nihoul ja J. Svenningsen (esittelevä tuomari),

kirjaaja: E. Coulon,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli englanti

määräyksen

Asian tausta

1 Kantajana oleva VodafoneZiggo Group BV on Alankomaiden oikeuden mukaan perustettu yhtiö, joka toimii sähköisen viestinnän alalla ja tarjoaa kiinteisiin internetyhteyksiin liittyviä palveluja sekä televisio- ja puhelinliikennepalveluja kaapeliverkon kautta. Sen toimintaan sovelletaan näin ollen alaa koskevaa Euroopan unionin sääntelyä ja etenkin sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2002/21/EY (EYVL 2002, L 108, s. 33; jäljempänä puitedirektiivi) sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 25.11.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/140/EY (EUVL 2009, L 337, s. 37).

Puitedirektiivillä perustetut kuulemismenettelyt

2 Puitedirektiivin 1 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan direktiivillä pyritään perustamaan yhdenmukaistettu järjestelmä sähköisten viestintäpalvelujen, sähköisten viestintäverkkojen, niiden liitännäistoimintojen ja -palvelujen sekä vammaisten verkkoonpääsyä helpottavien tiettyjen päätelaitteiden sääntelylle. Tätä varten puitedirektiivissä vahvistetaan kansallisille sääntelyviranomaisille kuuluvat tehtävät; kansallisia sääntelyviranomaisia ovat kussakin jäsenvaltiossa yksi tai useampi organisaatio, jotka vastaavat yhdestä tai useammasta näistä tehtävistä. Kyseisen direktiivin 16 artiklan mukaisesti kansallisten sääntelyviranomaisten on etenkin suoritettava merkityksellisiä markkinoita koskevia analyyseja, jotka voivat johtaa siihen, että ne asettavat operaattoreille, joilla on huomattava markkinavoima jollakin puitedirektiivin soveltamisalaan kuuluvalla alalla, erityisiä sääntelyvelvollisuuksia, joita kutsutaan myös korjaaviksi toimiksi.

3 Kuten puitedirektiivin johdanto-osan 15 perustelukappaleesta ilmenee, siinä säädetään tältä osin, että kun kansalliset sääntelyviranomaiset aikovat tehtäviensä puitteissa toteuttaa korjaavia tai muita toimia, niiden on yhtäältä puitedirektiivin 6 artiklan mukaisesti tietyissä tapauksissa järjestettävä kansallisella tasolla julkinen kuuleminen, jonka avulla ne voivat kerätä asianomaisten osapuolten lausuntoja toimenpide-ehdotuksesta, ja toisaalta puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti järjestettävä unionin laajuinen kuuleminen, jossa kuullaan Euroopan komissiota, muiden jäsenvaltioiden kansallisia sääntelyviranomaisia sekä Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelintä (BEREC, jäljempänä yhteistyöelin) (jäljempänä Euroopan laajuinen kuulemismenettely).

4 Euroopan laajuisen kuulemismenettelyn tarkoituksena on varmistaa, että puitedirektiiviä sovelletaan yhdenmukaisesti, luomalla toimenpide-ehdotuksen esittäneen kansallisen sääntelyviranomaisen, muiden kansallisten sääntelyviranomaisten, komission ja yhteistyöelimen välinen koordinaatiojärjestely. Kyseisen direktiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti kansallisen sääntelyviranomaisen, joka aikoo toteuttaa toimenpiteen, on asetettava toimenpide-ehdotus perusteluineen näiden muiden institutionaalisten toimijoiden saataville, jotta nämä voivat antaa sille lausuntonsa yhden kuukauden määräajan kuluessa; tätä määräaikaa ei voida pidentää (jäljempänä Euroopan laajuisen kuulemisen ensimmäinen vaihe). Puitedirektiivin 7 artiklan 7 kohdan mukaisesti kansallisen sääntelyviranomaisen on tämän jälkeen otettava nämä lausunnot ”mahdollisimman tarkasti huomioon”.

5 Puitedirektiivissä määritellyissä tietyissä tapauksissa komissio voi kuitenkin esittää varaumia ja päättää pidentää kansallisen sääntelyviranomaisen saataville asettaman toimenpide-ehdotuksen tarkastelua ilmoittamalla uuden määräajan Euroopan laajuisen kuulemisen uuden vaiheen puitteissa (jäljempänä Euroopan laajuisen kuulemisen toinen vaihe).

6 Näin on yhtäältä silloin, kun puitedirektiivin 7 artiklan 4 kohdan mukaisesti (jäljempänä 7 artiklan mukainen toinen vaihe) aiotulla yhdellä tai useammalla toimenpiteellä pyritään sellaisten merkityksellisten markkinoiden määrittelemiseen, jotka eroavat komission suosituksessaan yksilöimistä, tai päättämään, onko jollakin yrityksellä joko yksin tai yhdessä muiden kanssa huomattava markkinavoima, ja jos toimenpide tai toimenpiteet vahingoittaisivat jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Jos komissio on tällaisessa tapauksessa ilmoittanut kansalliselle sääntelyviranomaiselle, että se katsoo toimenpide-ehdotuksen muodostavan esteen yhtenäismarkkinoille tai epäilee vakavasti ehdotuksen yhteensopivuutta unionin oikeuden ja erityisesti puitedirektiivin 8 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden kanssa, toimenpiteen hyväksymistä on lykättävä vielä kahdella kuukaudella; tätä määräaikaa ei voida pidentää. Komission on myös ilmoitettava muille kansallisille sääntelyviranomaisille varaumistaan. Puitedirektiivin 7 artiklan 5 kohdan mukaisesti komissio voi tämän kahden kuukauden määräajan kuluttua vaatia asianomaista kansallista sääntelyviranomaista perumaan toimenpide-ehdotuksensa (jäljempänä kielto-oikeus) tai poistaa kyseistä ehdotusta koskevat varaumansa.

7 Toisaalta puitedirektiivin 7 a artiklan 1 kohdan mukaisesti (jäljempänä 7 a artiklan mukainen toinen vaihe) Euroopan laajuisen kuulemismenettelyn toinen vaihe voidaan päättää aloittaa, kun aiotulla yhdellä tai useammalla toimenpiteellä pyritään asettamaan, muuttamaan tai poistamaan erityinen sääntelyvelvollisuus eli ”korjaava toimi”, joka on asetettu toimijalle puitedirektiivin, sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/19/EY (EYVL 2002, L 108, s. 7) sekä yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja ‑palvelujen alalla 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/22/EY (EYVL 2002, L 108, s. 51) tiettyjen säännösten mukaisesti. Tällaisessa tapauksessa komissio voi ilmoittaa asianomaiselle kansalliselle sääntelyviranomaiselle ja yhteistyöelimelle syyt, joiden vuoksi se katsoo, että toimenpide-ehdotus muodostaisi esteen yhtenäismarkkinoille, tai epäilee vakavasti ehdotuksen yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa. Puitedirektiivin 7 a artiklan 1 ja 5 kohdan mukaisesti toimenpide-ehdotuksen hyväksymistä on tällöin lykättävä vielä neljällä kuukaudella komission ilmoituksesta. Puitedirektiivin 7 a artiklan 5 kohdan mukaisesti komissio voi tämän määräajan kuluttua joko antaa suosituksen, jossa asianomaista kansallista sääntelyviranomaista vaaditaan muuttamaan toimenpide-ehdotusta tai perumaan se, tai poistaa kyseistä ehdotusta koskevat varaumansa.

8 Näin ollen komissio voi aloittaa sekä 7 artiklan että 7 a artiklan mukaisen toisen vaiheen, jos se esittää saatavilleen asetetun toimenpide-ehdotuksen eri näkökohtia koskevia varaumia.

9 Puitedirektiivin 4 artiklassa säädetään lisäksi oikeudesta hakea kansallisella tasolla muutosta kansallisen sääntelyviranomaisen hyväksymiä toimenpiteitä koskeviin päätöksiin.

Menettely, johon riidanalainen toimi perustuu

10 Autoriteit Consument en Markt (kuluttaja- ja markkinaviranomainen, Alankomaat, jäljempänä ACM), joka on Alankomaiden sääntelyviranomainen, julkaisi 27.2.2018 puitedirektiivin 6 artiklan mukaisesti toimenpide-ehdotuksen julkista kuulemista varten.

11 Toimenpide-ehdotus koski erityisesti markkina-analyysia tukkumyynnistä kiinteässä sijaintipaikassa. ACM katsoi siinä, että tietyillä toimijoilla, joista yksi oli kantaja, oli yhteinen huomattava markkinavoima näillä markkinoilla, ja ilmoitti aikovansa asettaa erityisiä sääntelyvelvollisuuksia näille toimijoille puitedirektiivin 16 artiklan mukaisesti.

12 Asianomaisia osapuolia kehotettiin antamaan lausuntonsa toimenpide-ehdotuksesta 10.4.2018 mennessä. Kantaja antoi lausuntonsa asetettuun määräaikaan mennessä.

13 ACM asetti 31.7.2018 toimenpide-ehdotuksen komission, yhteistyöelimen sekä muiden jäsenvaltioiden kansallisten sääntelyviranomaisten saataville puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Komissio kirjasi sille näin toimitetun toimenpide-ehdotuksen viitteillä NL/2018/2099 ja NL/2018/2100.

14 Vastaanotettuaan tarkistetun toimenpide-ehdotuksen komissio pyysi puitedirektiivin 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti ACM:ltä lisätietoja 6.8.2018 ja sai siltä vastauksen 9.8.2018. Komissio lähetti tämän jälkeen samana päivänä toisen lisätietopyynnön, johon ACM vastasi vielä samana päivänä.

15 Kantaja antoi komissiolle lausuntonsa tarkistetusta toimenpide-ehdotuksesta 8.8.2018.

16 Komissio lähetti 30.8.2018 puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti ACM:lle kirjeen (jäljempänä riidanalainen toimi), joka sisälsi toimenpide-ehdotusta koskevan lausunnon, pitämättä tarpeellisena Euroopan laajuisen kuulemismenettelyn toisen vaiheen aloittamista. Tämä lausunto julkaistiin komission verkkosivustolla 31.8.2018.

17 ACM antoi 27.9.2018 päätöksen, jossa todetaan kantajalla ja tietyillä muilla toimijoilla olevan yhteinen huomattava markkinavoima kiinteässä sijaintipaikassa tapahtuvan tukkumyynnin markkinoilla ja asetetaan niille erityisiä sääntelyvelvollisuuksia. Päätöksen liite I sisältää ACM:n selostuksen siitä, miten komission lausunto on otettu huomioon.

18 Päätöksen antamisen jälkeen kantaja haki siihen puitedirektiivin 4 artiklan mukaisesti muutosta College van Beroep voor het bedrijfsleveniltä (toisen asteen hallintotuomioistuin talouselämään liittyvissä riita-asioissa, Alankomaat).

Oikeudenkäynti ja asianosaisten vaatimukset

19 Kantaja nosti tämän kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 8.11.2018 toimittamallaan kannekirjelmällä. Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen toimen,

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

20 Komissio teki unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 23.1.2019 toimittamallaan erillisellä asiakirjalla unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 130 artiklan mukaisen oikeudenkäyntiväitteen. Komissio vaatii oikeudenkäyntiväitteessään, että unionin yleinen tuomioistuin

– jättää kanteen tutkimatta, koska sen tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuvat,

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

21 Alankomaiden kuningaskunta toimitti 1.2.2019 ja T-Mobile Netherlands Holding BV, T-Mobile Netherlands BV, T-Mobile Thuis BV ja Tele2 Nederland BV 27.2.2019 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon väliintulohakemukset, joissa ne pyysivät saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen komission vaatimuksia.

22 Kantaja antoi 15.3.2019 komission esittämästä oikeudenkäyntiväitteestä huomautuksensa, joissa se vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää väitteen ja ottaa kanteen tutkittavaksi,

– kumoaa riidanalaisen toimen,

– velvoittaa komission vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan kaikkien väliintulijoiden oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

23 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 130 artiklassa määrätään, että jos vastaaja pyytää erillisellä asiakirjalla unionin yleistä tuomioistuinta ratkaisemaan pääasian käsittelyä aloittamatta, onko kanne jätettävä tutkimatta toimivallan puuttumisen vuoksi tai muusta syystä, unionin yleinen tuomioistuin ratkaisee hakemuksen mahdollisimman nopeasti aloitettuaan tarvittaessa käsittelyssä suullisen vaiheen.

24 Käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että sillä on asian asiakirja-aineiston perusteella riittävät tiedot, ja päättää asian käsittelyä jatkamatta ratkaista asian perustellulla määräyksellä.

25 Komissio perustelee oikeudenkäyntiväitettään kahdella prosessinedellytyksellä, joita on tarkasteltava erikseen. Sen mukaan riidanalainen toimi ei ensinnäkään ole SEUT 263 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi, koska sillä ei ole sitovia oikeusvaikutuksia. Se on myös valmisteleva toimi, jossa ei vahvisteta kyseisen toimielimen lopullista kantaa. Toiseksi komissio katsoo, ettei kantajalla ole SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettua asiavaltuutta, koska riidanalainen toimi ei koske sitä suoraan.

26 Riidanalaisen toimen kannekelpoisuudesta komissio katsoo, että tutkimattajättämisperusteita, jotka unionin yleinen tuomioistuin on esittänyt 12.12.2007 antamassaan määräyksessä Vodafone España ja Vodafone Group v. komissio (T-109/06, EU:T:2007:384) ja määräyksessään 22.2.2008, Base v. komissio (T-295/06, ei julkaistu, EU:T:2008:48), voidaan soveltaa nyt käsiteltävään asiaan.

27 Kantaja, joka katsoo, että komission olisi pitänyt aloittaa Euroopan laajuisen kuulemismenettelyn toinen vaihe, väittää puolestaan, että riidanalaisella toimella on sitovia oikeusvaikutuksia ja että unionin yleinen tuomioistuin on siksi toimivaltainen ratkaisemaan kyseisen toimen laillisuuden SEUT 263 artiklan mukaisesti. Kantajan mukaan riidanalainen toimi nimittäin vaikuttaa sen oikeudelliseen asemaan, koska puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti annettu lausunto sitoo asianomaista kansallista sääntelyviranomaista ja lausunnolla annetaan sille lupa hyväksyä tarkasteltu toimenpide-ehdotus; lisäksi tällaisen lausunnon toimittaminen vaikuttaa kantajan menettelyllisiin oikeuksiin, koska komissio jättää aloittamatta Euroopan laajuisen kuulemismenettelyn toisen vaiheen. Kantajan mielestä komission mainitsemaa 12.12.2007 annettua määräystä Vodafone España ja Vodafone Group v. komissio (T-109/06, EU:T:2007:384) ei voida soveltaa siihen johtaneen asian ja nyt käsiteltävän asian välisten tosiseikkoihin ja oikeudellisiin seikkoihin liittyvien erojen vuoksi. Lisäksi se katsoo, ettei riidanalainen toimi ole valmisteleva toimi, koska sillä päätetään Euroopan laajuinen kuulemismenettely ja se kuvastaa siten komission lopullista kantaa.

28 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 263 artiklassa tarkoitettuja kannekelpoisia toimia ovat luonteestaan tai muodostaan riippumatta kaikki ne toimielinten toimet, joilla on tarkoitus olla sitovia oikeusvaikutuksia jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi (ks. vastaavasti tuomio 11.11.1981, IBM v. komissio, 60/81, EU:C:1981:264, 9 kohta; tuomio 17.7.2008, Athinaïki Techniki v. komissio, C-521/06 P, EU:C:2008:422, 29 kohta ja tuomio 20.9.2016, Mallis ym. v. komissio ja EKP, C-105/15 P–C-109/15 P, EU:C:2016:702, 51 kohta).

29 Sen määrittämiseksi, onko unionin tuomioistuimessa SEUT 263 artiklan nojalla riitautetulla toimella sitovia oikeusvaikutuksia, on tarkasteltava toimen sisältöä ja arvioitava mainittuja vaikutuksia objektiivisten arviointiperusteiden, kuten toimen sisällön, perusteella ja siten, että huomioon otetaan

tarvittaessa toimen antamisen asiayhteys ja toimen toteuttaneen toimielimen toimivalta (ks. vastaavasti tuomio 20.2.2018, Belgia v. komissio, C-16/16 P, EU:C:2018:79, 31 ja 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

30 Lisäksi silloin kun on kyse toimista, jotka tehdään monivaiheisessa menettelyssä eli esimerkiksi sisäisessä menettelyssä, kannekelpoisia toimia ovat pääsääntöisesti ainoastaan sellaiset toimenpiteet, joissa lopullisesti vahvistetaan komission tai neuvoston kanta kyseisen menettelyn päätteeksi; sen sijaan menettelyn kuluessa tehdyt toimenpiteet, joilla valmistellaan lopullista päätöstä, eivät ole kannekelpoisia (ks. vastaavasti tuomio 22.6.2000, Alankomaat v. komissio, C-147/96, EU:C:2000:335, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

31 Näin ollen käsiteltävässä asiassa on ensinnäkin arvioitava, onko riidanalainen toimi kannekelpoinen antamisensa asiayhteyden, sisältönsä ja mahdollisen valmistelevan luonteensa kannalta.

Asiayhteys, jossa riidanalainen toimi on annettu

32 Aluksi on ensinnäkin todettava, että säätäessään kansallisten sääntelyviranomaisten ja komission välisestä tehtäväjaosta unionin lainsäätäjä on halunnut antaa kansallisille sääntelyviranomaisille keskeisen roolin puitedirektiivin tavoitteiden saavuttamiseksi (ks. vastaavasti määräys 12.12.2007, Vodafone España ja Vodafone Group v. komissio, T-109/06, EU:T:2007:384, 72–75 kohta); niille on annettu sääntelytoimivalta, erityisesti oikeus määritellä kilpailulainsäädännön periaatteiden mukaisesti alueellaan vallitsevat markkinat (puitedirektiivin 15 artiklan 3 kohta), määritellä, onko tietyillä operaattoreilla yksin tai yhdessä muiden kanssa huomattava markkinavoima (puitedirektiivin 14 artikla), sekä päättää, mitä sääntelyvelvollisuuksia tällaisille yrityksille on tarvittaessa asetettava (puitedirektiivin 16 artiklan 4 kohta).

33 Sääntelytehtäviä harjoittaessaan kansallisilla sääntelyviranomaisilla onkin laaja toimivalta, jotta ne voivat arvioida markkinoiden sääntelytarvetta jokaisessa tilanteessa tapauskohtaisesti (ks. vastaavasti tuomio 15.9.2016, Koninklijke KPN ym., C-28/15, EU:C:2016:692, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

34 Lisäksi komissio puolestaan avustaa kansallisia sääntelyviranomaisia ja pyrkii siihen, että sääntelyjärjestelmää sovelletaan yhdenmukaisesti kaikkialla unionissa. Sääntelyjärjestelmän yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi se julkaisee etenkin puitedirektiivin 15 artiklan mukaisesti suosituksia ja suuntaviivoja tuotteiden ja palvelujen merkityksellisistä markkinoista sekä markkina-analyysista ja huomattavan markkinavoiman arvioinnista. Lisäksi komissio voi puitedirektiivin 19 artiklan 1 kohdan mukaisesti ”yhteistyöelimen lausunnon mahdollisimman tarkasti huomioon ottaen antaa suosituksen tai tehdä päätöksen tämän direktiivin ja erityisdirektiivien säännösten soveltamisen yhdenmukaistamisesta 8 artiklassa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamiseksi” (ks. vastaavasti määräys 12.12.2007, Vodafone España ja Vodafone Group v. komissio, T-109/06, EU:T:2007:384, 74 ja 75 kohta).

35 Kolmanneksi puitedirektiivin 7 ja 7 a artiklan sanamuodosta ilmenee, että Euroopan laajuisen kuulemismenettelyn yhteydessä komission tehtävä on pikemminkin koordinoiva kuin päättävä.

36 Ensinnäkin komissio voi puitedirektiivin 7 artiklan 3 ja 7 kohdan mukaisesti ensimmäisessä vaiheessa antaa kaikista kansallisten sääntelyviranomaisten sen saataville asettamista toimenpide-ehdotuksista ”lausuntoja”, jotka näiden on otettava ”mahdollisimman tarkasti huomioon”.

37 Toisaalta vaikka komissio voi 7 a artiklan mukaisessa toisessa vaiheessa puitedirektiivin 7 a artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaisesti ”antaa suosituksen, jossa asianomaista kansallista sääntelyviranomaista vaaditaan muuttamaan toimenpide-ehdotusta tai perumaan se”, kyseinen kansallinen sääntelyviranomainen voi päättää olla muuttamatta tai perumatta toimenpide-ehdotustaan, mutta sen on kyseisen direktiivin 7 a artiklan 7 kohdan mukaisesti ilmoitettava päätöksensä perusteet.

38 Komission kanta voi siis sitoa kansallista sääntelyviranomaista vain 7 artiklan mukaisen toisen vaiheen yhteydessä, jos komissio päättää käyttää kielto-oikeuttaan puitedirektiivin 7 artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaisesti.

39 Kantajan esiin tuomia perusteluja sille, että riidanalaisella toimella on oikeudellisia vaikutuksia, jolloin sitä vastaan voidaan nostaa kanne unionin tuomioistuimessa, on siis tarkasteltava erityisesti näiden seikkojen perusteella, jotka koskevat puitedirektiivillä perustettua oikeudellista kehystä, jossa kansallisilla sääntelyviranomaisilla on keskeinen rooli.

Väitteet, jotka perustuvat vaatimukseen, jonka mukaan komission lausunto on otettava ”mahdollisimman tarkasti huomioon”

40 Kantaja katsoo, että puitedirektiivin 7 artiklan 7 kohdassa säädetty vaatimus, jonka mukaan kyseisen kansallisen sääntelyviranomaisen on otettava komission lausunto ”mahdollisimman tarkasti huomioon”, tarkoittaa, että lausunnon sisältämiä määräyksiä on noudatettava.

41 Kantaja tukeutuu ensinnäkin 15.9.2016 annettuun tuomioon Koninklijke KPN ym. (C-28/15, EU:C:2016:692, 37 ja 38 kohta), jossa unionin tuomioistuin on lausunut siitä, että puitedirektiivin 19 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa edellytetään kansallisten sääntelyviranomaisten ottavan mahdollisimman tarkasti huomioon komission saman artiklan 1 kohdan mukaisesti antamat suositukset. Unionin tuomioistuin on katsonut, että kansallisten sääntelyviranomaisten on lähtökohtaisesti noudatettava kiinteän ja matkaviestintäverkon kohdeverkkomaksujen sääntelystä EU:ssa 7.5.2009 annettuun komission suositukseen 2009/396/EY (EUVL 2009, L 124, s. 67) sisältyviä ohjeita. Kantajan mukaan ACM:n olisi vastaavasti ”lähtökohtaisesti” noudatettava riidanalaiseen toimeen sisältyvää komission lausuntoa.

42 Toisin kuin kantaja väittää, tämä oikeuskäytäntö ei kuitenkaan tarkoita, että tällainen lausunto olisi velvoittava. Ensinnäkin on yhtäältä todettava, että unionin tuomioistuin on myös katsonut 15.9.2016 antamansa tuomion Koninklijke KPN ym. (C-28/15, EU:C:2016:692) 34 ja 35 kohdassa, että SEUT 288 artiklan mukaan tällainen suositus ei ole lähtökohtaisesti sitova, mistä seuraa, että suositus 2009/396 ei sido kansallista sääntelyviranomaista sen tehdessä päätöstä. Käyttämällä sanontaa ”lähtökohtaisesti”, jota kantaja painottaa, unionin tuomioistuin on toisaalta vahvistanut, että velvoite noudattaa suositukseen 2009/396 sisältyviä ohjeita jättää kansalliselle sääntelyviranomaiselle harkintavaltaa eikä sido sitä ehdottomasti. Tämä vahvistetaan kyseisen tuomion 38 kohdan seuraavassa virkkeessä, jossa unionin tuomioistuin täsmentää, että kansallinen sääntelyviranomainen voi poiketa suosituksessa 2009/396 suositetusta ”puhtaasta Bulric-mallista”, jos se katsoo tiettyä tilannetta arvioidessaan, ettei tämä malli sovellu asian olosuhteisiin.

43 Tältä osin on todettava, että kun SEUT 288 artiklassa otettiin suositukset käyttöön erityisenä unionin toimien luokkana ja määrättiin nimenomaisesti, että ne ”eivät ole sitovia”, siinä tarkoitettiin antaa toimielimille, joilla on oikeus antaa suosituksia, sitovien toimien antamisvallasta erillinen valta kannustaa ja suostutella (tuomio 20.2.2018, Belgia v. komissio, C-16/16 P, EU:C:2018:79, 26 kohta). Tämä pätee vastaavasti myös komission puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti ensimmäisessä vaiheessa antamaan lausuntoon, jollainen on käsiteltävässä asiassa riidanalaiseen toimeen sisältyvä lausunto.

44 Toiseksi ilmaisulla ”ottaa mahdollisimman tarkasti huomioon” korostetaan, ettei komission puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti antama lausunto ole luonteeltaan sitova. Jos tällainen lausunto olisi sitova, olisi nimittäin vaarana, että kyseisen säännöksen sanamuoto ja tavoite vääristyvät, jos kansallinen sääntelyviranomainen vain ottaisi sen mahdollisimman tarkasti huomioon. Tältä osin on todettava, että komission lausunto on samanarvoinen kuin muiden kansallisten sääntelyviranomaisten tai yhteistyöelimen lausunto, joten jos näiden institutionaalisten toimijoiden lausunnoissa ehdotettaisiin erilaisia lähestymistapoja, kyseinen kansallinen sääntelyviranomainen voisi noudattaa

jonkin toisen kansallisen sääntelyviranomaisen tai yhteistyöelimen lausuntoa komission lausunnon sijaan (ks. vastaavasti määräys 12.12.2007, Vodafone España ja Vodafone Group v. komissio, T-109/06, EU:T:2007:384, 93 ja 94 kohta ja määräys 22.2.2008, Base v. komissio T-295/06, ei julkaistu, EU:T:2008:48, 63 ja 64 kohta).

45 Toiseksi unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut, kuten kantaja korostaa, 11.9.2003 antamassaan tuomiossa Altair Chimica (C-207/01, EU:C:2003:451, 41 kohta), että vaikka suositusten tarkoituksena ei olekaan synnyttää sitovia oikeusvaikutuksia ja vaikka niillä ei voikaan luoda oikeuksia, joihin yksityiset voivat vedota kansallisissa tuomioistuimissa, ne eivät kuitenkaan ole tyystin vailla oikeusvaikutuksia.

46 Tässä oikeuskäytännössä tarkoitetut vaikutukset on kuitenkin erotettava kantajan väittämistä sitovista oikeusvaikutuksista, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi. Ensinnäkin unionin tuomioistuin on kantajan mainitsemassa tuomion kohdassa nimenomaisesti kuvaillut tarkoitettuja oikeusvaikutuksia selittämällä, että kansallisten tuomioistuinten on otettava suositukset huomioon ratkaistessaan käsiteltäväkseen saatettuja asioita ja erityisesti silloin, kun niissä selvennetään suositusten toteuttamiseksi annettujen kansallisten säädösten tulkintaa tai kun niiden tarkoituksena on täydentää unionin sitovia säädöksiä (tuomio 11.9.2003, Altair Chimica, C-207/01, EU:C:2003:451, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

47 Toiseksi mahdollisimman tarkkaa huomioon ottamista koskevan vaatimuksen oikeusvaikutus poikkeaa kantajan esittämistä vaikutuksista, koska siinä asetetaan perusteluvelvoite. Kansallisen sääntelyviranomaisen on nimittäin kyettävä perustelemaan erot komission lausuntoon nähden (ks. vastaavasti määräys 22.2.2008, Base v. komissio, T-295/06, ei julkaistu, EU:T:2008:48, 65 kohta). Tätä tarkoitetaan myös 15.9.2016 annetun tuomion Koninklijke KPN ym. (C-28/15, EU:C:2016:692) 38 kohdassa, jossa unionin tuomioistuin on todennut, että jos kansallinen sääntelyviranomainen poikkeaa suosituksessa 2009/396 suositetusta ”puhtaasta Bulric-mallista”, sen on ”perusteltava kantansa”.

48 Puitedirektiivin 19 artiklan 2 kohdassa säädetään nimittäin nimenomaisesti, että ”[j]os kansallinen sääntelyviranomainen päättää olla noudattamatta [7 a artiklan mukaisessa toisessa vaiheessa annettua] suositusta, sen on ilmoitettava asiasta komissiolle ja perusteltava kantansa”. Puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdassa ei säädetä, että komissiolla olisi velvollisuus perustella lausuntoa, jonka se antaa kansallisen sääntelyviranomaisen toimittamasta toimenpide-ehdotuksesta (ks. vastaavasti määräys 22.2.2008, Base v. komissio, T-295/06, ei julkaistu, EU:T:2008:48, 65 kohta).

49 Käsiteltävässä asiassa ACM on selittänyt 27.9.2018 annetun päätöksensä liitteessä I, miten se on ottanut komission lausunnon mahdollisimman tarkasti huomioon. Liitteen sisällöstä ja sanamuodosta käy ilmi, että kyseinen kansallinen sääntelyviranomainen on tarkastellut ja kommentoinut komission lausuntoa mutta ei kuitenkaan ole katsonut sen sitovan itseään.

50 Kansallisen sääntelyviranomaisen perusteluvelvollisuus ei ylipäätään vaikuttaisi kantajan etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi (ks. vastaavasti määräys 22.2.2008, Base v. komissio, T-295/06, ei julkaistu, EU:T:2008:48, 65 kohta).

51 Kolmanneksi kantaja väittää, että jos kansalliset sääntelyviranomaiset sivuuttavat puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdassa tarkoitetussa menettelyssä annetut lausunnot, ne saattavat laiminlyödä vilpittömän yhteistyön velvoitteen, josta määrätään SEU 4 artiklan 3 kohdassa. Se nimittäin korostaa 16.4.2015 annettuun tuomioon Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej ja Telefonia Dialog (C-3/14, EU:C:2015:232) vedoten puitedirektiivin johdanto-osan 15 perustelukappaleesta ilmenevän, että tämän menettelyn tarkoituksena on estää kansallisten päätösten haittavaikutukset yhtenäismarkkinoiden tai perustamissopimuksen muiden tavoitteiden kannalta.

52 Vilpittömän yhteistyön velvoite ei kuitenkaan voi johtaa siihen, että tällaisilla lausunnoilla on sitovia oikeusvaikutuksia. Vilpittömän yhteistyön velvoitteesta ei nimittäin voi seurata SEUT 263 artiklassa nimenomaisesti mainittujen tutkittavaksi ottamisen edellytysten jättämistä soveltamatta (tuomio 20.2.2018, Belgia v. komissio, C-16/16 P, EU:C:2018:79, 40 kohta). Lisäksi koska unionin lainsäätäjä on nimenomaisesti määritellyt oikeusvaikutukset, joita se on halunnut asettaa puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti annetulle lausunnolle, vilpittömän yhteistyön velvoitteella ei voi olla laajempi soveltamisalue siten, että siihen liittyisi oikeusvaikutuksia, joita lainsäätäjä ei ole tarkoittanut.

53 Neljänneksi kantaja väittää, että sen kanta on vahvistettu kansallisessa oikeuskäytännössä, ja viittaa Bundesverwaltungsgerichtin (liittovaltion hallintotuomioistuin, Saksa) tiettyyn päätökseen. Kansallisella oikeuskäytännöllä ei kuitenkaan voida horjuttaa edellä esitettyä tarkastelua. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden yhtenäinen soveltaminen nimittäin edellyttää, että kun unionin oikeuden säännös ei sisällä viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen tietyn käsitteen määrittämiseksi, sitä on tavallisesti tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhtenäisesti ja että tässä tulkinnassa on otettava huomioon säännöksen asiayhteys ja kyseisellä säännöstöllä tavoiteltu päämäärä (ks. vastaavasti tuomio 9.11.2016, Wathelet, C-149/15, EU:C:2016:840, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kantajan esittämän otteen perusteella ei lisäksi missään tapauksessa voida todeta, että Bundesverwaltungsgericht on katsonut komission lausunnolla olevan SEUT 263 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettuja sitovia oikeusvaikutuksia.

54 Edellä esitetyn perusteella on todettava, ettei vaatimus, jonka mukaan kyseisen kansallisen sääntelyviranomaisen on otettava ”mahdollisimman tarkasti huomioon” komission puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti antama lausunto, tarkoita, että riidanalaisella toimella olisi sitovia oikeusvaikutuksia.

Väitteet, joiden mukaan riidanalainen toimi on lupa toimia

55 Kantaja katsoo, että vaikka komission lausunto on esitetty kirjeen muodossa, sillä annetaan ACM:lle lupa antaa 27.9.2018 annettu päätöksensä.

56 Kantaja väittää ensinnäkin, että puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisen lausunnon toimittaminen ja 7 artiklan mukaisen toisen vaiheen aloittaminen ovat saman vaihtoehdon kaksi osaa, mikä tarkoittaa, että komission on tehtävä joko–tai-valinta: olla kieltämättä tai kieltää kansallista sääntelyviranomaista toteuttamasta ilmoittamaansa toimenpide-ehdotusta.

57 On ensinnäkin todettava, että vaikka lausunnon antaminen ja Euroopan laajuisen kuulemismenettelyn toisen vaiheen aloittaminen ovatkin vaihtoehtoisia toimia, ei – toisin kuin kantaja väittää – missään tapauksessa ole kyse joko–tai-valinnasta, jossa komissio joko on kieltämättä tai kieltää kansallista sääntelyviranomaista toteuttamasta ilmoittamaansa toimenpide-ehdotusta. Kun komissio aloittaa Euroopan laajuisen kuulemismenettelyn toisen vaiheen, se nimittäin toimii tapauksen mukaan joko puitedirektiivin 7 artiklan 4 kohdan, 7 a artiklan 1 kohdan tai yhtä aikaa näiden molempien säännösten mukaisesti. Se voi kuitenkin vaatia kansallista sääntelyviranomaista perumaan ehdotuksensa vain 7 artiklan mukaisen toisen vaiheen yhteydessä siinä tapauksessa, että se ei päätä poistaa toimenpide-ehdotusta koskevia varaumiaan. Sen sijaan 7 a artiklan mukainen toinen vaihe voi enimmillään johtaa siihen, että komissio antaa suosituksen, jossa kehotetaan kyseistä kansallista sääntelyviranomaista muuttamaan ehdotustaan tai perumaan se.

58 Tosiasiassa on niin, että vaikka puitedirektiivin 7 artiklan 5 kohdan a alakohdassa säädetyn kielto-oikeuden tosiasiallinen käyttö aiheuttaa sitovia oikeusvaikutuksia, koska kyseessä olevalla kansallisella sääntelyviranomaisella ei enää ole oikeutta toteuttaa suunniteltua toimenpidettä, on katsottava, että kielto-oikeuden käyttämättä jättäminen on rinnastettavissa päätöksen tekemättä

jättämiseen, joka ei aiheuta sitovia oikeusvaikutuksia (ks. vastaavasti määräys 12.12.2007, Vodafone España ja Vodafone Group v. komissio, T-109/06, EU:T:2007:384, 105 ja 106 kohta ja määräys 22.2.2008, Base v. komissio, T-295/06, ei julkaistu, EU:T:2008:48, 75 ja 76 kohta).

59 Toiseksi kansallisen sääntelyviranomaisen toimivalta perustuu välittömästi puitedirektiivin asiaa koskeviin säännöksiin, eikä sen käyttäminen edellytä minkäänlaista komission lupaa. Lisäksi missään kyseisen direktiivin säännöksessä ei säädetä, että se, että komissio ei aloita Euroopan laajuisen kuulemismenettelyn toista vaihetta, rinnastettaisiin ilmoitetun toimenpide-ehdotuksen hyväksymiseen, jolla annetaan kansalliselle sääntelyviranomaiselle lupa toimia (ks. vastaavasti määräys 12.12.2007, Vodafone España ja Vodafone Group v. komissio, T-109/06, EU:T:2007:384, 95 ja 96 kohta ja määräys 22.2.2008, Base v. komissio, T-295/06, ei julkaistu, EU:T:2008:48, 66 ja 68 kohta).

60 Jos kansallinen sääntelyviranomainen päättää hyväksyä kansallisen toimenpiteen alkuperäisessä muodossaan tai muutettuna, tästä toimenpiteestä aiheutuvat sitovat oikeusvaikutukset johtuvat näin ollen kansallisen sääntelyviranomaisen toiminnasta eivätkä komission lausunnosta tai Euroopan laajuisen kuulemismenettelyn toisen vaiheen aloittamatta jättämisestä (ks. vastaavasti määräys 12.12.2007, Vodafone España ja Vodafone Group v. komissio, T-109/06, EU:T:2007:384, 106 kohta ja määräys 22.2.2008, Base v. komissio, T-295/06, ei julkaistu, EU:T:2008:48, 77 kohta).

61 Toiseksi kantajan mukaan se, että ACM:n lopulta hyväksymillä toimenpiteillä on oikeusvaikutuksia, ei estä riidanalaisella toimella olemasta sitovia oikeusvaikutuksia, koska nämä kaksi toimea perustuvat kahteen eri hallinnolliseen menettelyyn ja koska Euroopan laajuinen kuulemismenettely on pakollinen vaihe.

62 Tästä on todettava, että Euroopan laajuinen kuulemismenettely on toki pakollinen vaihe sellaisten toimenpiteiden hyväksymismenettelyssä, jotka perustuvat puitedirektiivin 15 tai 16 artiklaan taikka direktiivin 2002/19 5 tai 8 artiklaan ja vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tämän perusteella ei kuitenkaan voida todeta, että puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti annetulla lausunnolla olisi sitovia oikeusvaikutuksia. Tämän pakollisen vaiheen laiminlyönnillä olisi nimittäin toisenlaisia seurauksia. Jos kansallinen sääntelyviranomainen esimerkiksi ei asettaisi toimenpide-ehdotustaan muiden sääntelyviranomaisten, komission ja yhteistyöelimen saataville ja jättäisi näin aloittamatta Euroopan laajuisen kuulemismenettelyn tai hyväksyisi suunnittelemansa toimenpiteet odottamatta kyseisen menettelyn päättymistä, seurauksena voisi olla tapauksen mukaan joko jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämistä koskeva kanne unionin tuomioistuimessa tai kyseisen kansallisen sääntelyviranomaisen hyväksymää toimenpidettä koskeva kanne kansallisessa tuomioistuimessa.

63 Edellä esitetystä seuraa, ettei riidanalainen toimi ole lupa, jonka perusteella ACM saattoi hyväksyä toimenpide-ehdotuksensa ja jolla olisi tästä syystä sitovia oikeusvaikutuksia.

Väitteet, jotka perustuvat kantajan menettelyllisiä oikeuksia koskeviin väitettyihin vaikutuksiin

64 Kantaja katsoo riidanalaisen toimen vaikuttavan menettelyllisiin oikeuksiinsa, koska siltä evätään mahdollisuus tulla kuulluksi Euroopan laajuisen kuulemismenettelyn toisessa vaiheessa.

65 Kantaja väittää ensinnäkin, että Euroopan laajuisen kuulemismenettelyn toisen vaiheen aloittamisen myötä sille olisi tarjoutunut menettelyn useissa vaiheissa tilaisuus tulla kuulluksi ja tarvittaessa vaikuttaa ACM:n lopulta hyväksymiin toimenpiteisiin.

66 Vaikka oletettaisiin, että asianomaisen osapuolen menettelyllisten oikeuksien turvaaminen voisi vaikuttaa erityisen menettelyn aloittamatta jättämistä koskevan päätöksen kannekelpoisuuteen, on vielä tutkittava, onko kantajalla puitedirektiivin nojalla menettelyllisiä oikeuksia, jotka unionin tuomioistuimen olisi turvattava.

67 Tältä osin on ensinnäkin todettava puitedirektiivin 6 artiklassa säädettävän, että kansallisten sääntelyviranomaisten on silloin, kun ne aikovat toteuttaa merkityksellisiin markkinoihin huomattavalla tavalla vaikuttavia toimenpiteitä, järjestettävä julkinen kansallinen kuulemismenettely, jotta asianomaiset osapuolet voivat esittää kohtuullisessa määräajassa lausuntonsa ehdotetuista toimenpiteistä. Puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaan tämä kansallinen kuulemismenettely edeltää Euroopan laajuista kuulemismenettelyä, jotta – kuten puitedirektiivin muuttamisesta annetun direktiivin 2009/140 johdanto-osan 17 perustelukappaleessa todetaan – asianomaisten osapuolten lausunnot olisivat tiedossa, kun viimeksi mainittu menettely järjestetään.

68 Tämän jälkeen on todettava, että puitedirektiivissä säädetty Euroopan laajuinen kuulemismenettely koskee yksinomaan kyseisen kansallisen sääntelyviranomaisen suhteita komissioon, muihin sääntelyviranomaisiin ja yhteistyöelimeen siitä riippumatta, onko kyseessä ensimmäinen vai toinen vaihe, sillä puitedirektiivissä ei lausuta mitään unionin tasoisten asianomaisten osapuolten mahdollisesta osallistumisesta (ks. vastaavasti määräys 12.12.2007, Vodafone España ja Vodafone Group v. komissio, T-109/06, EU:T:2007:384, 119–122 kohta ja määräys 22.2.2008, Base v. komissio, T-295/06, ei julkaistu, EU:T:2008:48, 90–92 kohta).

69 Vaikka komissiolla on tapana yhtäältä julkaista verkkosivustollaan toimi, jolla se aloittaa Euroopan laajuisen kuulemismenettelyn toisen vaiheen, ja toisaalta kehottaa asianomaisia osapuolia antamaan lausuntonsa, puitedirektiivissä ei nimittäin ole säännöstä, joka velvoittaisi sitä järjestämään unionin tasoisten asianomaisten osapuolten kuulemisen; se voi tutustua asianomaisten osapuolten lausuntoihin, jotka on saatu Euroopan laajuista kuulemismenettelyä edeltäneessä, kansallisella tasolla järjestetyssä julkisessa kuulemismenettelyssä.

70 Kun puitedirektiivissä säädetään asianomaisten lisäosallistumisesta, 7 artiklan 6 kohdassa ja 7 a artiklan 6 kohdassa säädetään tosiasiassa, että uuden kuulemisen järjestää kansallisella tasolla asianomainen kansallinen sääntelyviranomainen puitedirektiivin 6 artiklan mukaisesti.

71 Toiseksi puitedirektiivin 4 artiklassa säädetään oikeudesta hakea muutosta kansallisen sääntelyviranomaisen toimenpiteisiin riippumattomassa elimessä, jonka päätöksestä on – jollei kyseinen muutoksenhakuelin ole luonteeltaan tuomioistuin – voitava valittaa SEUT 267 artiklassa tarkoitettuun jäsenvaltion tuomioistuimeen. Puitedirektiivillä perustetussa sääntelykehyksessä sähköisen viestinnän alalla toimivien yritysten etuihin vaikuttavia toimenpiteitä ei hyväksy komissio vaan kansallisen tason sääntelyviranomaiset, joten päätöksiin on voitava tosiasiallisesti hakea muutosta kansallisella tasolla.

72 Euroopan laajuisen kuulemismenettelyn toisen vaiheen aloittamatta jättäminen, kuten on tapahtunut käsiteltävässä asiassa, tarkoittaa näin ollen, että lopullinen päätös annetaan kansallisella tasolla hyväksymällä tarvittaessa suunnitellut toimenpiteet. Asianomaisten osapuolten menettelylliset oikeudet voidaan siten turvata kansallisissa tuomioistuimissa (ks. vastaavasti määräys 12.12.2007, Vodafone España ja Vodafone Group v. komissio, T-109/06, EU:T:2007:384, 117–121 kohta ja määräys 22.2.2008, Base v. komissio, T-295/06, ei julkaistu, EU:T:2008:48, 88–92 kohta).

73 Toiseksi kantaja korostaa yhteistyöelimen erityisroolia Euroopan laajuisen kuulemismenettelyn toisessa vaiheessa. Koska tämä rooli on perustettu muutoksilla, jotka on tehty puitedirektiiviin 12.12.2007 annetun määräyksen Vodafone España ja Vodafone Group v. komissio (T-109/06, EU:T:2007:384) antamisen jälkeen, on tehtävä ero nyt käsiteltävän asian ja kyseiseen määräykseen johtaneen asian välillä.

74 Tältä osin on todettava, että yhteistyöelin voi nykyään osallistua Euroopan laajuisen kuulemismenettelyn toiseen vaiheeseen puitedirektiivin 7 artiklan 5 kohdan ja 7 a artiklan 3–5 kohdan mukaisesti. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kantajalla olisi menettelyllisiä oikeuksia, jotka olisi turvattava SEUT 263 artiklan mukaisella kanneoikeudella.

75 On ensinnäkin todettava, kuten komissio on oikeutetusti tehnyt, että yhteistyöelin voi ilmaista toimenpide-ehdotusta koskevan kantansa ilman Euroopan laajuisen kuulemismenettelyn toisen vaiheen aloittamistakin, koska se voi puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti antaa lausunnon kansalliselle sääntelyviranomaiselle jo ensimmäisessä vaiheessa samassa yhden kuukauden määräajassa, joka koskee yhtä lailla kansallisia sääntelyviranomaisia ja komissiota.

76 Toiseksi kantajan esittämä ero niiden lausuntojen välillä, jotka yhteistyöelin voi antaa toimenpide-ehdotuksesta yhtäältä Euroopan laajuisen kuulemismenettelyn ensimmäisessä vaiheessa ja toisaalta saman menettelyn toisessa vaiheessa puitedirektiivin 7 artiklan 5 kohdan mukaisesti, on virheellinen.

77 Aluksi on todettava, että yhteistyöelimen Euroopan laajuisen kuulemismenettelyn toisessa vaiheessa antama lausunto koskee tietenkin komission toimea, jolla avataan kyseinen menettely, ja siinä ilmaistuja varaumia eikä pelkkää toimenpide-ehdotusta kuten ensimmäisessä vaiheessa. Molemmat tietojenvaihdot koskevat kuitenkin pohjimmiltaan kyseisen kansallisen sääntelyviranomaisen saataville asettamaa toimenpide-ehdotusta.

78 Samasta syystä sillä, että komission on puitedirektiivin 7 artiklan 5 kohdan mukaisesti otettava ”mahdollisimman tarkasti huomioon” yhteistyöelimen lausunto, ei juurikaan ole merkitystä. Tämä vaatimus on lisäksi merkityksetön siksi, että komission on Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (BEREC) ja viraston perustamisesta 25.11.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1211/2009 3 artiklan 3 kohdan [joka on kumottu ja korvattu Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (BEREC) ja BERECin tukiviraston (BEREC-virasto) perustamisesta, asetuksen (EU) 2015/2120 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1211/2009 kumoamisesta 11.12.2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1971 (EUVL 2018, L 321, s. 1) 4 artiklan 4 kohdalla] mukaisesti otettava ”mahdollisimman tarkasti huomioon kaikki yhteistyöelimen hyväksymät lausunnot, suositukset, suuntaviivat, neuvot tai sääntelyä koskevat parhaat käytännöt”. Jos yhteistyöelin antaa ensimmäisessä vaiheessa lausunnon ennen komissiota, komission on näin ollen joka tapauksessa otettava se mahdollisimman tarkasti huomioon.

79 Kolmanneksi sillä, antaako yhteistyöelin, joka on asianomaisista osapuolista erillinen institutionaalinen elin, Euroopan laajuisen kuulemismenettelyn toisessa vaiheessa lausunnon vai ei, ei ole merkitystä kantajan väitettyjen menettelyllisten oikeuksien turvaamisen kannalta.

80 Kolmanneksi kantaja vetoaa tuomioon 24.5.2011, komissio v. Kronoply ja Kronotex (C-83/09 P, EU:C:2011:341, 57–59 kohta) ja tuomioon 27.2.2014, Stichting Woonpunt ym. v. komissio (C-132/12 P, EU:C:2014:100, 30 kohta), jotka koskevat valtiontukia. Näissä asioissa on vedottu menettelyllisten oikeuksien noudattamiseen kanteissa, jotka on nostettu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL 1999, L 83, s. 1) 4 artiklan 3 kohdan, joka on korvattu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 (EUVL 2015, L 248, s. 9) 4 artiklan 3 kohdalla, mukaisia komission päätöksiä, joita kutsutaan ”vastustamatta jättämistä koskeviksi päätöksiksi”, vastaan.

81 Tällä oikeuskäytännöllä ei kuitenkaan ole merkitystä käsiteltävässä asiassa. Sen tutkiminen, soveltuvatko valtiontuet sisämarkkinoille, kuuluu nimittäin komission yksinomaiseen toimivaltaan SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti, joten asianomaiset osapuolet voivat esittää mahdolliset huomautuksensa tehokkaasti ainoastaan unionin tasolla.

82 Käsiteltävässä asiassa kuitenkin, kun otetaan huomioon se, että puitedirektiivissä tarkoitetut toimenpiteet toteutetaan lähtökohtaisesti kansallisella tasolla eikä komissio toteuta niitä, riittää, että asianomaisia osapuolia kuullaan kansallisella tasolla ainakin, jos komissio tyytyy antamaan

puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisen lausunnon (ks. vastaavasti määräys 12.12.2007, Vodafone España ja Vodafone Group v. komissio, T-109/06, EU:T:2007:384, 128 kohta ja määräys 22.2.2008, Base v. komissio, T-295/06, ei julkaistu, EU:T:2008:48, 94 kohta).

83 Toisaalta komission päätöksillä, joista on kyse kantajan mainitsemissa asioissa, on sitovia oikeusvaikutuksia, koska niissä todetaan nimenomaisesti, että kyseessä olevat tuet soveltuvat sisämarkkinoille.

84 Käsiteltävässä asiassa riidanalaisessa toimessa ei kuitenkaan todeta nimenomaisesti, että toimenpide-ehdotus on unionin oikeuden mukainen. Puitedirektiivillä perustettua sääntelykehystä sovellettiin ennen kuin toimenpide-ehdotus asetettiin komission saataville, ja sitä sovelletaan edelleen riippumatta komission riidanalaisessa toimessa esittämästä kannasta. Riidanalaisella toimella ei siis ole sitovia oikeusvaikutuksia, eikä kantajan mainitsemalla oikeuskäytännöllä näin ollen ole merkitystä käsiteltävän asian kannalta (ks. vastaavasti määräys 12.12.2007, Vodafone España ja Vodafone Group v. komissio, T-109/06, EU:T:2007:384, 125 ja 127 kohta).

85 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että riidanalainen toimi, jossa suljetaan pois Euroopan laajuisen kuulemismenettelyn toisen vaiheen aloittaminen, ei vaikuta kantajan menettelyllisiin oikeuksiin.

Riidanalaisen toimen sisältö

86 Sen arvioimiseksi, onko riidanalaisella toimella sitovia oikeusvaikutuksia antamisensa asiayhteydestä huolimatta, on vielä tarkasteltava sen sisältöä.

Riidanalaisen toimen sanamuotoa koskevat väitteet

87 Komission mukaan riidanalaisen toimen sanamuodosta ilmenee, ettei sillä ole tarkoitus olla sitovia oikeusvaikutuksia.

88 Tältä osin on todettava ensinnäkin, että riidanalaisessa toimessa mainitaan useaan otteeseen, että se sisältää ”lausunnon”. Riidanalaisen toimen aiheena todetaan olevan ”[puitedirektiivin] 7 artiklan 3 kohdan mukainen lausunto” vaikka saman aiheen otsikossa on virheellisesti käytetty sanaa ”päätös”.

89 Tämän jälkeen komissio muistuttaa kohdassa ”Menettely”, että ”[puitedirektiivin] 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti kansallisilla sääntelyviranomaisilla, yhteistyöelimellä ja komissiolla on mahdollisuus antaa lausuntonsa ilmoitetuista toimenpide-ehdotuksista asianomaiselle kansalliselle sääntelyviranomaiselle”.

90 Lisäksi komissio toteaa kohdassa ”Lausunto” johdantona, että ”tarkasteltuaan ilmoitusta ja ACM:n toimittamia lisätietoja se haluaa esittää seuraavan lausunnon”, mitä täydentää alaviite, joka sisältää täsmennyksen ”[puitedirektiivin] 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti”.

91 Komissio muistuttaa vielä riidanalaisen toimen lopussa, että ”ACM:n on otettava [puitedirektiivin] 7 artiklan 7 kohdan mukaisesti mahdollisimman tarkasti huomioon muiden sääntelyviranomaisten, yhteistyöelimen ja komission lausunnot, ja se voi hyväksyä tähän perustuvan toimenpide-ehdotuksen, jolloin sen on ilmoitettava asiasta komissiolle”.

92 Toiseksi komission huomautusten sanamuoto ei enimmäkseen ole pakottava. Komissio toteaa etenkin, ”ettei se vastusta toteamusta [yhteisestä huomattavasta markkinavoimasta]”.

93 Tämän jälkeen komissio ”pyytää” suunniteltujen korjaavien toimien oikeasuhteisuuden osalta erityisesti, ”että ACM vahvistaa perustelujaan”, jotka koskevat suunniteltujen toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta ja oikeasuhteisuutta, ja ”kehottaa ACM:ää selittämään tarkemmin”, miten kyseisillä toimenpiteillä voitaisiin päästä tehokkaiden investointien tavoitteeseen.

94 Lisäksi komissio ”pyytää ACM:ää harkitsemaan” jotain muuta hintavalvontamenettelyä kuin suunniteltu hinnoittelutoimenpide.

95 Loppuhuomautuksissaan komissio vielä erityisesti ”kehottaa ACM:ää seuraamaan tiiviisti” markkinakehitystä, varsinkin yhteistyöjärjestelyjä tai yhteissijoituksia koskevia mahdollisia sitoumuksia ja niiden vaikutusta investointitasoihin sekä hintoihin ja kilpailun intensiteettiin vähittäiskaupan tasolla.

96 Tästä seuraa, ettei komissio ole pyrkinyt asettamaan oikeudellisesti sitovia velvollisuuksia hyväksyessään riidanalaisen toimen; ACM, joka on kyseisen toimen vastaanottaja, yhtyy tähän tulkintaan, mikä ilmenee sen 27.9.2018 antamasta päätöksestä ja etenkin sen liitteestä I.

Riidanalaisessa toimessa esitetyn lausunnon aihetta koskevat väitteet

97 Kantajan mukaan määräys 12.12.2007, Vodafone España ja Vodafone Group v. komissio (T-109/06, EU:T:2007:384) ei ole merkityksellinen käsiteltävässä asiassa. Tähän määräykseen johtaneessa asiassa Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (televiestintämarkkinaviranomainen, Espanja) oli asettanut komission saataville toimenpide-ehdotuksen, joka oli kirjattu viitteellä ES/2005/0330, ja komissio oli antanut siitä lausunnon puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Unionin yleinen tuomioistuin, jossa oli nostettu kanne SEUT 263 artiklan mukaisesti, totesi erityisesti, ettei komission lausunto ollut toimi, jolla olisi sitovia oikeusvaikutuksia.

98 Kantajan mukaan nyt käsiteltävän asian olosuhteet ovat toiset kuin merkitykselliset olosuhteet asiassa, jossa 12.12.2007 annettu määräys Vodafone España ja Vodafone Group v. komissio (T-109/06, EU:T:2007:384) on annettu. Sen mukaan yhtäältä riidanalainen toimi sisältää lausunnon, joka koskee markkinoiden määrittelyä ja ACM:n suunnittelemia korjaavia toimia, kun taas asiassa ES/2005/0330 annettu lausunto koski huomattavan markkinavoiman taloudellista analyysia, ja sen sisältämät varaumat olivat siksi vähemmän olennaisia. Toisaalta se katsoo, että toisin kuin Espanjan sääntelyviranomaisen huomattavaa markkinavoimaa koskeva analyysi asiassa ES/2005/0330, käsiteltävässä asiassa ACM:n lähestymistapa on selvästi ja lähtökohtaisesti sääntelykehyksen vastainen, koska se poikkeaa asiaa koskevista ohjeista, erityisesti puitedirektiivin mukaisesti ennakkosääntelyn alaisiksi tulevista merkityksellisistä tuote- ja palvelumarkkinoista sähköisen viestinnän alalla 9.10.2014 annetusta komission suosituksesta 2014/710/EU (EUVL 2014, L 295, s. 79) ja suuntaviivoista markkina-analyysia ja huomattavan markkinavoiman arvioimista varten sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevassa EU:n sääntelyjärjestelmässä (EUVL 2018, C 159, s. 1).

99 Ensinnäkin on todettava, kuten komissio on perustellusti tehnyt, että kantaja ei selitä, miksi komission antaman lausunnon aiheen erilaisuus oikeuttaisi tekemään eron käsiteltävän asian ja 12.12.2007 annettuun määräykseen Vodafone España ja Vodafone Group v. komissio (T-109/06, EU:T:2007:384) johtaneen asian välillä.

100 Puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdassa ei ensinnäkään tehdä minkäänlaista eroa komission Euroopan laajuisen kuulemismenettelyn ensimmäisessä vaiheessa antaman lausunnon aiheen asiasisällön perusteella.

101 Toiseksi on totta, että komission varaumien aihe määrää, aloittaako komissio 7 artiklan, 7 a artiklan vai näiden molempien säännösten mukaisen toisen vaiheen. On kuitenkin niin, että vaikka oletettaisiin käsiteltävässä asiassa annetun lausunnon todellakin sisältävän varaumia, joiden perusteella voidaan

aloittaa Euroopan laajuisen kuulemisen toinen vaihe, samaa säännöstä, eli puitedirektiivin 7 artiklan 4 kohtaa, olisi sovellettu sekä asiassa ES/2005/0330 että käsiteltävässä asiassa, koska huomattavaa markkinavoimaa tai markkinoiden määrittelyä koskevat varaumat kuuluvat molemmat kyseisen säännöksen soveltamisalaan. Lisäksi kantajan perustelematon väite, jonka mukaan huomattavan markkinavoiman teoreettinen ja taloudellinen analyysi on erotettava toisistaan, on tältä osin vailla merkitystä.

102 Toiseksi kantajan mukaan käsiteltävässä asiassa – toisin kuin asiassa ES/2005/0330 – toimenpide-ehdotus on sääntelykehyksen vastainen, koska yhtäältä markkinoiden määrittely poikkeaa suosituksessa 2014/710 esitetystä lähestymistavasta ja toisaalta yhteistä huomattavaa markkinavoimaa koskevassa analyysissa ei noudateta analyysipuitteita, jotka sisältyvät komission suuntaviivoihin markkina-analyysia ja huomattavan markkinavoiman arvioimista varten sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevassa EU:n sääntelyjärjestelmässä. ACM:n olisi siksi lähtökohtaisesti pitänyt noudattaa näiden asiakirjojen sisältämiä ohjeita.

103 Tältä osin on todettava, että ACM voi poiketa näiden asiakirjojen ohjeista, jos se katsoo tiettyä tilannetta arvioidessaan, etteivät ne sovellu asian olosuhteisiin, kuten edellä 41–43 kohdassa on esitetty. Käsiteltävässä asiassa komissio on katsonut ACM:n toimittamien, erityisesti Alankomaiden markkinoiden erityisolosuhteita koskevien tietojen perusteella, että lausunnon antaminen riittää eikä Euroopan laajuisen kuulemismenettelyn toista vaihetta tarvitse aloittaa.

104 Kolmanneksi on joka tapauksessa todettava, että komission antaman lausunnon aiheen erot ja se, että lausunto poikkeaa ohjeasiakirjoista kantajan esittämällä tavalla, ovat merkityksettömiä kansalliselle sääntelyviranomaiselle puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti toimitetun lausunnon oikeusvaikutusten kannalta.

105 Edellä esitetystä seuraa, ettei riidanalaisen toimen antamisen oikeudellisesta asiayhteydestä tai kyseisen toimen sisällöstä ilmene, että toimella olisi sitovia oikeusvaikutuksia. Näin ollen on tarkasteltava, onko riidanalainen toimi luonteeltaan valmisteleva vai ei.

Riidanalaisen toimen valmisteleva luonne

Sisäisen menettelyn päättymistä koskevat väitteet

106 Kantaja kiistää komission perustelut, joiden mukaan riidanalainen toimi olisi valmisteleva. Sen mukaan riidanalainen toimi on unionin tasoisen hallinnollisen menettelyn viimeinen vaihe. Koska komissio ei enää myöhemmin voi puuttua asiaan, riidanalainen toimi kuvastaa kantajan mukaan lopullista kantaa, johon komissio on päätynyt sisäisessä menettelyssä, toisin kuin merkitykselliset olosuhteet oikeuskäytännössä, johon on vedottu 12.12.2007 annetussa määräyksessä Vodafone España ja Vodafone Group v. komissio (T-109/06, EU:T:2007:384, 97 kohta). Lisäksi kantaja toteaa, että ellei riidanalaisen toimen lopullista luonnetta tunnusteta, ei olisi mahdollista riitauttaa tällaisten toimien lainmukaisuutta.

107 Tältä osin on todettava ensinnäkin, että vaikkei komission antamaa lausuntoa seuraa unionin toimielinten toinen toimi, toisin kuin kantajan esille tuomassa, edellä 106 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä kyseessä olevissa merkityksellisissä olosuhteissa, unionin yleinen tuomioistuin on nimenomaisesti todennut, että komission puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti toimittama lausunnon sisältävä kirje on valmisteleva unionin toimi menettelyssä, joka johtaa siihen, että kyseessä oleva kansallinen sääntelyviranomainen toteuttaa kansallisen toimenpiteen (määräys 12.12.2007, Vodafone España ja Vodafone Group v. komissio (T-109/06, EU:T:2007:384, 97 kohta).

108 Toiseksi, kuten komissio on perustellusti todennut, Euroopan laajuinen kuulemismenettely, joka käsiteltävässä asiassa on johtanut siihen, että komissio on antanut kansalliselle sääntelyviranomaiselle lausunnon, on vain yksi vaihe kyseisessä lausunnossa kommentoitujen toimenpiteiden hyväksymiseen johtavassa hallinnollisessa menettelyssä, ei sen päätös.

109 Kuten edellä esitetystä analyysista ilmenee, käsiteltävässä asiassa sovellettavassa sääntelykehyksessä ei säädetä toimivallan jakamisesta kansalliseen toimivaltaan ja unionin toimivaltaan, joilla olisi eri tavoitteet, vaan päinvastoin annetaan yksinomainen päätösvalta kansalliselle sääntelyviranomaiselle. Tätä valtaa lieventää vain komissiolla tietyissä olosuhteissa, joista käsiteltävässä asiassa ei ole kyse, oleva kielto-oikeus, joka ei kuitenkaan voi johtaa siihen, että komissio hyväksyy toimenpiteitä kansallisen sääntelyviranomaisen asemesta.

110 Se, että komissio, muut kansalliset sääntelyviranomaiset ja yhteistyöelin mahdollisesti osallistuvat menettelyyn, jonka päätteeksi toteutetaan kansallisia toimenpiteitä, ei voi saattaa kyseenalaiseksi sitä, että ne ovat ”kansallisia toimenpiteitä”, kun komission, muiden kansallisten viranomaisten ja yhteistyöelimen toimet ovat välivaihe menettelyssä, jossa kyseinen kansallinen sääntelyviranomainen käyttää yksin lopullista päätösvaltaa ilman, että näiden institutionaalisten toimijoiden valmistelevat toimet sitoisivat sitä (ks. analogisesti tuomio 19.12.2018, Berlusconi ja Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, 41–44 kohta).

111 Kolmanneksi, kun unionin lainsäätäjä valitsee sellaisen hallinnollisen menettelyn käyttämisen, jonka mukaan komissio, muut kansalliset sääntelyviranomaiset ja yhteistyöelin toteuttavat toimia, joilla valmistellaan asianomaisen kansallisen sääntelyviranomaisen lopullista päätöstä, jolla on sitovia oikeusvaikutuksia ja joka voi olla henkilölle vastainen, lainsäätäjän tarkoituksena on luoda näiden toimijoiden välille erityinen yhteistyömenettely, joka kuitenkin perustuu kyseisen kansallisen sääntelyviranomaisen yksinomaiseen ja lopulliseen päätösvaltaan.

112 Tällaisen päätöksentekomenettelyn tehokkuus edellyttää kuitenkin välttämättä yhtä ainoaa tuomioistuinvalvontaa, jota harjoitetaan vasta sen jälkeen, kun kyseisen kansallisen sääntelyviranomaisen toimenpiteistä on tehty päätös, jolla hallinnollinen menettely päätetään ja joka yksin voi aiheuttaa sitovia oikeusvaikutuksia, jotka vaikuttavat kantajan etuihin muuttamalla selvästi sen oikeusasemaa. SEUT 263 artiklasta luettuna vilpittömän yhteistyön periaatteen valossa seuraa, että muiden institutionaalisten toimijoiden kuin kyseisen kansallisen sääntelyviranomaisen toteuttamat toimet eivät voi kuulua Euroopan unionin tuomioistuimen SEUT 263 artiklan mukaisesti harjoittaman valvonnan piiriin (ks. analogisesti tuomio 19.12.2018, Berlusconi ja Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, 47–49 kohta).

Oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan koskevat väitteet

113 Kantaja katsoo, että etenkin Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettu oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan edellyttää, että riidanalaisesta toimesta nostettu kanne on otettava käsiteltäväksi unionin yleisessä tuomioistuimessa, koska se on ainoa tuomioistuin, jolla on toimivalta valvoa toimielinten toteuttamien toimien laillisuutta. Tämä pätee erityisesti siksi, että kansalliset tuomioistuimet antavat puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti annetuille lausunnoille tietyn painoarvon.

114 Tältä osin on ensinnäkin todettava, että SEUT 263 artiklassa määrättyjä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä on tulkittava tehokasta oikeussuojaa koskevan perusoikeuden valossa tämän kuitenkaan johtamatta mainitussa perussopimuksessa nimenomaisesti määrättyjen edellytysten sivuuttamiseen (ks. vastaavasti tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 98 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja määräys 28.2.2017, NF v. Eurooppa-neuvosto, T-192/16, EU:T:2017:128, 74 kohta).

115 Toiseksi puitedirektiivillä käyttöön otetussa järjestelmässä kansallisilla sääntelyviranomaisilla on keskeinen rooli, ja kyseisen direktiivin 4 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot perustamaan järjestelmä, jonka avulla näiden viranomaisten päätöksiin voidaan hakea muutosta; puitedirektiivillä järjestetään näin ollen kattava oikeussuojajärjestelmä (ks. vastaavasti määräys 12.12.2007, Vodafone España ja Vodafone Group v. komissio, T-109/06, EU:T:2007:384, 101 kohta ja määräys 22.2.2008, Base v. komissio, T-295/06, ei julkaistu, EU:T:2008:48, 71 kohta).

116 Näin ollen yhtäältä silloin kun, kuten käsiteltävässä asiassa, komission tehtävänä on vain puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti antaa lausuntoja, jotka johtavat lähtökohtaisesti siihen, että asianomainen kansallinen sääntelyviranomainen antaa päätöksen, tähän päätökseen voidaan hakea muutosta kyseisen jäsenvaltion tuomioistuimessa. Tämä kansallinen tuomioistuin voi tarvittaessa SEUT 267 artiklan mukaisesti esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä, jotka koskevat tiettyyn tilanteeseen sovellettavaa unionin sääntelykehystä. Nimittäin vaikka SEUT 263 artiklassa suljetaan unionin ei-sitovat toimet unionin tuomioistuimen valvonnan ulkopuolelle, SEUT 267 artiklalla annetaan unionin tuomioistuimelle toimivalta antaa ennakkoratkaisu unionin toimielinten kaikkien toimien pätevyydestä ja tulkinnasta ilman poikkeuksia (ks. vastaavasti tuomio 13.12.1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, 8 kohta ja tuomio 20.2.2018, Belgia v. komissio, C-16/16 P, EU:C:2018:79, 44 kohta).

117 Toisaalta, jos komissio käyttää puitedirektiivin 7 artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaista kielto-oikeuttaan, menettely ei johda kansalliseen päätökseen vaan sellaisen unionin toimen hyväksymiseen, jolla on sitovia oikeusvaikutuksia; tällöin toimea vastaan voidaan nostaa kanne unionin tuomioistuimessa SEUT 263 artiklan mukaisesti.

118 Kolmanneksi sillä, että kansalliset tuomioistuimet antavat komission puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti antamalle lausunnolle huomattavan painoarvon arvioidessaan tietyn asian tosiseikkoja, ei ole merkitystä. Yhtäältä kansallisten tuomioistuinten arviointi ei voi johtaa siihen, että unionin toimielimen toteuttamalla toimella olisi sitovia oikeusvaikutuksia, joita sillä ei unionin oikeuden mukaisesti ole. Toisaalta, jos kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian osapuolet ovat eri mieltä tällaisesta lausunnosta, tämä tuomioistuin voi esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä, kuten edellä 116 kohdassa esitetään.

119 On joka tapauksessa todettava, että ainoassa kansallisen tuomioistuimen ratkaisussa, johon kantaja on väitteensä tueksi vedonnut, viittaus komission kantaan on vain yksi peruste muiden joukossa, eikä kyseinen tuomioistuin näin ollen ole tukeutunut yksinomaan ACM:lle puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti toimitetun komission kirjeen mahdolliseen painoarvoon.

120 Näin ollen kaikesta edellä esitetystä seuraa, että riidanalainen toimi, jolla ei ole sitovia oikeusvaikutuksia ja joka on luonteeltaan valmisteleva, ei ole toimi, johon kantaja voisi hakea muutosta unionin tuomioistuimessa SEUT 263 artiklan mukaisesti riitauttaakseen Euroopan laajuisen kuulemismenettelyn toisen vaiheen aloittamatta jättämisen.

121 Komission esittämä oikeudenkäyntiväite on siis hyväksyttävä ja esillä oleva kanne on jätettävä tutkimatta ilman, että on tarpeen tutkia asianosaisten esittämää, kantajan asiavaltuutta koskevaa toista väitettä prosessinedellytyksen puuttumisesta tai käsitellä Alankomaiden kuningaskunnan sekä T-Mobile Netherlands Holdingin, T-Mobile Netherlandsin, T-Mobile Thuisin ja Tele2 Nederlandin esittämiä väliintulohakemuksia.

Oikeudenkäyntikulut

122 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Näin ollen kantaja vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut komissioin vaatimusten mukaisesti, väliintulohakemuksista aiheutuneita kuluja lukuun ottamatta.

123 Työjärjestyksen 144 artiklan 10 kohdassa määrätään, että jos pääasian käsittely päätetään ennen väliintulohakemuksen ratkaisemista, väliintulohakemuksen tekijä ja varsinaiset asianosaiset vastaavat väliintulohakemukseen liittyvistä omista kuluistaan. Näin ollen Alankomaiden kuningaskunta sekä T-Mobile Netherlands Holding, T-Mobile Netherlands, T-Mobile Thuis ja Tele2 Nederland vastaavat kukin omista väliintulohakemuksiin liittyvistä kuluistaan. Lisäksi kantaja ja komissio vastaavat kukin omista näihin väliintulohakemuksiin liittyvistä kuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto)

on määrännyt seuraavaa:

1) Kanne jätetään tutkimatta.

2) Lausunnon antaminen väliintulohakemuksista, jotka ovat esittäneet Alankomaiden kuningaskunta sekä T-Mobile Netherlands Holding BV, T-Mobile Netherlands BV, T-Mobile Thuis BV ja Tele2 Nederland BV, raukeaa.

3) VodafoneZiggo Group BV vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut väliintulohakemuksista aiheutuneita kuluja lukuun ottamatta.

4) VodafoneZiggo Group, komissio, Alankomaiden kuningaskunta sekä T-Mobile Netherlands Holding, T-Mobile Netherlands, T-Mobile Thuis ja Tele2 Nederland vastaavat väliintulohakemuksiin liittyvistä omista kuluistaan.

Annettiin Luxemburgissa 9 päivänä heinäkuuta 2019.

E. Coulon
kirjaaja

I. Pelikánová
jaoston puheenjohtaja