Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
30 päivänä huhtikuuta 2013[1]

Asia C-518/11

UPC Nederland BV
vastaan
Gemeente Hilversum

(Ennakkoratkaisupyyntö – Gerechtshof te Amsterdam (Alankomaat))

Sähköiset viestintäverkot ja -palvelut — Uusi sääntelyjärjestelmä — Direktiivit 2002/19/EY, 2002/20/EY, 2002/21/EY ja 2002/22/EY — Aineellinen soveltamisala — Kaapelin kautta vapaasti saatavilla olevien radio- ja televisio-ohjelmien tarjoaminen — Kunnan kaapeliverkon luovuttaminen yksityiselle yritykselle — Sopimuslausekkeen, jolla määrätään peruspalvelun hintarajoituksesta, yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa — Alakohtainen ennakkosääntely — Kansallisten sääntelyviranomaisten toimivalta — Yritykset, joilla on huomattava markkinavoima — Yleisen edun mukaiset tavoitteet

1. Tässä ennakkoratkaisupyynnössä unionin tuomioistuimella on tilaisuus tutkia ensimmäistä kertaa unionin oikeuden vaikutusta jäsenvaltioiden toimivaltaan määrätä radio- ja televisiolähetyspalveluja tarjoaville yrityksille toimenpide, jolla rajoitetaan kyseisten palvelujen vähittäishintojen nostamista. Erikoista pääasian oikeudenkäynnissä on se, että kyseessä oleva rajoitustoimenpide on toteutettu sisällyttämällä ehto sopimukseen, jolla alueellinen julkisyhteisö, käsiteltävässä asiassa Gemeente Hilversum (jäljempänä Hilversumin kunta), myi kaapeliverkkoyrityksensä yksityiselle yritykselle.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Käsiteltävässä asiassa esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin vastaamisen kannalta merkitykselliset unionin johdetun oikeuden keskeiset säännökset sisältyvät eri direktiiveihin, joissa otetaan käyttöön niin kutsuttu sähköisen viestinnän uusi sääntelyjärjestelmä,[2] nimittäin sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2002/21/EY (puitedirektiivi)[3] ja siihen liittyviin neljään erityisdirektiiviin,[4] jotka ovat henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta televiestinnän alalla 15.12.1997 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/66/EY,[5] sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/19/EY (käyttöoikeusdirektiivi),[6] sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.
2 — Jäljempänä uusi sääntelyjärjestelmä.
3 — EYVL L 108, s. 33; jäljempänä puitedirektiivi.
4 — Ks. puitedirektiivin johdanto-osan viides perustelukappale.
5 — EYVL 1998, L 24, s. 1.
6 — EYVL L 108, s. 7.

koskevista valtuutuksista 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/20/EY (valtuutusdirektiivi)[7] sekä yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/22/EY (yleispalveludirektiivi).[8]

3. Puitedirektiivin ja kilpailusta sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen markkinoilla 16.9.2002 annetun komission direktiivin 2002/77/EY[9] säännökset, joista pääasiassa on lähinnä kyse, esitetään tarvittaessa jäljempänä.

II Pääasian tosiseikat

4. Ennakkoratkaisupyynnöstä sekä unionin tuomioistuimelle esitetyistä kirjallisista ja suullisista huomautuksista ilmenee, että pääasia perustuu siihen, että Hilversumin kunta myi kaapelijakeluverkkonsa ja sitä hyödyntäneen kunnan yrityksen UPC Nederland -yhtiön[10] oikeudelliselle edeltäjälle noin 23 227 000 euron hintaan.

5. Asianosaisten välillä tehdyssä Hilversumin kaapeliverkon tulevaa hyödyntämistä koskevassa sopimuksessa Hilversumin kunta sitoutui tukemaan ostajan pyrkimyksiä saada valtuudet kaapelijakeluverkon rakentamiseen, ylläpitoon ja hyödyntämiseen kyseisen kunnan alueella.

6. Ostaja sitoutui tekemään niin mittavia investointeja, että toteutettavan kaapeliverkon avulla kyseisen kunnan kaapeliverkon keskivertotilaajalle voidaan tarjota entistä parempaa palvelua, muun muassa muuttamaan verkon 1.1.1998 mennessä valokuituverkoksi, ja tarjoamaan radio- ja televisiokanavien[11] lisäksi houkuttelevan televiestintäpalvelupaketin yksityisille ja ammattilaisille.

7. Kyseisen sopimuksen 4.2 kohdassa määrätään, että ostajan on ”varmistettava kaapeliteitse välitettävien radio- ja televisiokanavien monipuolinen vähimmäistarjonta yleisesti hyväksyttävää korvausta vastaan sekä tilaajalle optimaalinen vastaanoton laatu”, toisin sanoen radio- ja televisio-ohjelmien peruspaketti, jonka sisältö ja hinnoittelu ovat sopimuksen määräysten mukaisia. Sopimuksessa määrätään nimenomaisesti, että peruspaketin kuukausihintaa tarkistetaan vuosittain kuluttajahintaindeksillä sopimuksen liitteessä 11 olevan kaavan mukaisesti, ja täsmennetään, että ulkoisten kustannusten nousu lisätään hintoihin siltä osin kuin nousu ylittää mainitun indeksin.[12]

8. UPC ilmoitti 28.11.2003 päivätyllä kirjeellä Hilversumin kunnalle, että kaikille talouksille tarjottavan peruspaketin kuukausimaksua korotetaan 1.1.2004 lähtien 10,28 eurosta (arvonlisäverollinen hinta) 13,32 euroon (arvonlisäverollinen hinta).

9. Hilversumin kunta pani tämän johdosta vireille oikeudenkäynnin, jossa se vaati kieltämään aiotun hinnankorotuksen. Rechtbank te Amsterdam hyväksyi vaatimuksen 23.12.2003 antamassaan tuomiossa, jonka Gerechtshof te Amsterdam (Alankomaat) pysytti muutoksenhakuasiassa 12.8.2004 antamallaan tuomiolla. Hoge Raad der Nederlanden hylkäsi UPC:n kassaatiovalituksen 8.7.2005 antamallaan tuomiolla.

7 — EYVL L 108, s. 21.

8 — EYVL L 108, s. 51.

9 — EYVL L 249, s. 21; jäljempänä kilpailudirektiivi.

10 — Jäljempänä UPC.

11 — Jäljempänä radio- ja televisiokanavat.

12 — Jäljempänä hintarajoitusehto.

10. Alankomaiden kilpailuviranomainen [13] tutki 27.9.2005 sitä, oliko UPC käyttänyt Alankomaiden kilpailulain (Mededingingswet) 24 §:ssä tarkoitettua määräävää markkina-asemaansa väärin laskuttaessaan analogisista vakiopaketeistaan liian suuria tilaajamaksuja, ja totesi, ettei näin ollut tapahtunut.

11. Alankomaiden riippumaton posti- ja televiestintäviranomainen [14] teki 28.9.2005 päätösluonnoksen radio- ja televisiosignaalien siirto- ja välitysmarkkinoista UPC:n toimialueella. OPTA totesi siinä, että UPC:llä on toimialueellaan huomattava markkinavoima ”vapaasti käytettävissä olevien radio- ja televisiopakettien kaapelivälityksen markkinoilla”, ja määräsi sille hinnoittelua koskevia velvoitteita. [15]

12. Euroopan yhteisöjen komissio, jonka käsiteltäväksi kyseinen OPTAn päätösluonnos oli saatettu, ilmaisi 3.11.2005 [16] epäilynsä sen yhteensopivuudesta puitedirektiivin 15 artiklan 3 kohdan kanssa, luettuna yhdessä komission suosituksen 2003/311/EY [17] kanssa.

13. Hintavalvontatoimenpide ei sisältynyt enää OPTAn 17.3.2006 tekemään lopulliseen päätökseen.

14. UPC pani näin ollen 15.5.2006 Rechtbank te Amsterdamissa vireille Hilversumin kuntaa vastaan oikeudenkäyntimenettelyn, jossa se vaati, että riidanalainen hintarajoitusehto julistetaan mitättömäksi ja että Hilversumin kunta velvoitetaan sallimaan hinnankorotukset. UPC väitti tässä yhteydessä, että hintarajoitusehto on ristiriidassa uuden sääntelyjärjestelmän kanssa.

15. Rechtbank te Amsterdam hylkäsi UPC:n vaatimuksen 27.6.2007.

III Ennakkoratkaisukysymykset ja oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa

16. Näissä olosuhteissa UPC:n valitusta käsittelevä Gerechtshof te Amsterdam päätti lykätä asian ratkaisua ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat 18 ennakkoratkaisukysymystä:

”1) Kuuluuko palvelu, joka käsittää vapaasti käytettävissä olevien radio- ja tv-pakettien välittämisen kaapeliteitse ja jonka suorittamisesta veloitetaan sekä siirtokustannukset että lähetystoiminnan harjoittajille ja yhteisvalvontajärjestöille niiden sisällön julkistamisesta suoritettavat maksut (vyörytettyinä), uuden sääntelyjärjestelmän aineelliseen soveltamisalaan?

2) a) Onko kunnalla vielä toimivalta (tehtävä) valvoa asukkaidensa yleisiä etuja puuttumalla loppukäyttäjähintoihin hintarajoitusehdon avulla, kun kysymystä tarkastellaan televiestintäalan vapauttamisen ja uuden sääntelyjärjestelmän tavoitteiden taustaa vasten ja kun otetaan huomioon, että uusi sääntelyjärjestelmä edellyttää tiukan koordinointi- ja konsultointimenettelyn läpiviemistä ennen kuin kansallinen sääntelyviranomainen on (yksinomaisesti) toimivaltainen puuttumaan loppukäyttäjähintoihin hintavalvonnan kaltaisella toimella?

b) Jos edelliseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko uusi sääntelyjärjestelmä esteenä sille, että kunta soveltaa kaapeliverkkoyrityksensä myynnin yhteydessä sopimaansa hintarajoitusehtoa?

13 — Nederlandse Mededingingsautoriteit.

14 — Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit, jäljempänä OPTA.

15 — Jäljempänä hintavalvontatoimenpide.

16 — Ks. 3.11.2005 päivätty asiakirja SG-Greffe (2005) D/205996, asia NL/2005/0247: Retail markets for the supply of free-to-air radio and television packages via cable transmision in the Netherlands – Opening of Phase II investigation pursuant to Article 7(4) of Directive 2002/21/EC.

17 — Sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY mukaisesti ennakkosääntelyn alaisiksi tulevista merkityksellisistä tuote- ja palvelumarkkinoista sähköisen viestinnän alalla 11.2.2003 annettu komission suositus (EUVL L 114, s. 45).

Jos kysymyksiin 2 a ja 2 b vastataan kieltävästi, tiedustellaan seuraavaa:

3) Onko julkinen elin, kuten kunta, käsiteltävän asian kaltaisessa tapauksessa (myös) velvollinen noudattamaan unionin oikeuden mukaista vilpittömän yhteistyön periaatetta, jos se tehdessään hintarajoitusehdon ja soveltaessaan sitä ei toimi julkisen tehtävänsä täyttämiseksi vaan toimii yksityisoikeudellisen toimivaltansa puitteissa (ks. myös kysymys 6 a)?

4) Jos uutta sääntelyjärjestelmää on sovellettava ja kunnan on noudatettava vilpittömän yhteistyön periaatetta,

   a) onko velvollisuus noudattaa vilpittömän yhteistyön periaatetta uuden sääntelyjärjestelmän (tavoitteiden) kanssa tarkasteltuna esteenä sille, että kunta pitää hintarajoitusehdon voimassa, kun otetaan huomioon, että uusi sääntelyjärjestelmä edellyttää tiukan koordinointi- ja konsultointimenettelyn läpiviemistä ennen kuin kansallinen sääntelyviranomainen saa puuttua loppukäyttäjähintoihin hintavalvonnan kaltaisella toimella?

   b) Jos edelliseen kysymykseen vastaan kieltävästi, vastataanko kysymykseen 4 a toisin ajalta sen jälkeen, kun komissio oli letter of serious doubt -kirjeessään ilmaissut epäilevänsä vakavasti OPTAn ehdottaman hintavalvonnan yhteensopivuutta uuden sääntelyjärjestelmän tavoitteiden kanssa, sellaisina kuin ne on kuvattu puitedirektiivin 8 artiklassa, ja kun OPTA tämän johdosta oli luopunut kyseisestä toimenpiteestä?

5) a) Onko SEUT 101 artikla oikeusjärjestyksen perusteisiin kuuluva määräys, jota tuomioistuimen on siten sovellettava viran puolesta riita-asian rajat ylittäen siviiliprosessilain (Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering) 24 ja 25 §:ssä tarkoitetussa merkityksessä?

   b) Jos edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, minkä tässä asiassa esiin tulleiden seikkojen yhteydessä tuomioistuimen on viran puolesta tutkittava SEUT 101 artiklan soveltamista? Onko tuomioistuin velvollinen toimimaan näin myös, jos tämä tutkinta (mahdollisesti) johtaa siviiliprosessilain 149 §:ssä tarkoitettuun tosiseikkojen täydentämiseen sen jälkeen, kun asianosaisille on annettu tilaisuus ilmaista kantansa?

6) Jos SEUT 101 artiklaa on sovellettava asianosaisten välisen riita-asian rajat ylittäen ja kun huomioon otetaan uusi sääntelyjärjestelmä (sen tavoitteet) ja se, miten OPTA ja Euroopan komissio tätä soveltavat, sekä uudessa sääntelyjärjestelmässä käytettyjen käsitteiden, kuten huomattavan markkinavoiman ja merkityksellisten markkinoiden määrittämisen, sovittaminen unionin kilpailuoikeuden vastaaviin käsitteisiin, tässä asiassa esiin tulleiden seikkojen johdosta nousevat esille seuraavat kysymykset:

   a) Onko kuntaa pidettävä kaapeliverkkoyrityksensä myynnin ja tässä yhteydessä sovitun hintarajoitusehdon yhteydessä SEUT 101 artiklassa tarkoitettuna yrityksenä (ks. myös kysymys 3)?

   b) Onko hintarajoitusehdon katsottava kuuluvan SEUT 101 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuihin vakavimpiin rajoituksiin, jotka on kuvattu tarkemmin komission tiedonannossa vähämerkityksisistä sopimuksista, jotka eivät rajoita tuntuvasti kilpailua (de minimis -tiedonanto; EYVL 2001, C 368, s. 13, 11 kohta)? Jos näin on, onko rajoitus jo tästä syystä SEUT 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tuntuva kilpailunrajoitus? Jos näin ei ole, onko jäljempänä kysymyksessä 6 d esitetyillä seikoilla vastauksen kannalta merkitystä?

   c) Jos hintarajoitusehto ei kuulu vakavimpiin rajoituksiin, onko se kilpailua rajoittava (jo) siksi, että

— Nederlandse Mededingingsautoriteit (Alankomaiden kilpailuviranomainen, jäljempänä NMa) katsoi, että UPC ei käyttänyt määräävää markkina-asemaansa väärin veloittaessaan samanlaisista palveluista kuin peruspaketin välittämisestä kaapeliteitse samoilla markkinoilla korkeampia hintoja

— komissio ilmoitti letter of serious doubt -kirjeessään epäilevänsä vakavasti, onko puuttuminen UPC:n tarjoaman peruspaketin kaapelivälityksen kaltaisten palvelujen loppukäyttäjähintoihin (ennalta tapahtuvan hintavalvonnan avulla) yhteensopivaa puitedirektiivin 8 artiklassa kuvattujen tavoitteiden kanssa? Onko vastauksen kannalta merkitystä sillä, että OPTA luopui hintavalvonnasta letter of serious doubt -kirjeen johdosta?

d) Onko hintarajoitusehdon sisältävä sopimus SEUT 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tuntuva kilpailunrajoitus, kun huomioon otetaan (myös), että

— UPC:llä on katsottu uuden sääntelyjärjestelmän nojalla olevan huomattava markkinavoima (de minimis -tiedonanto, 7 kohta)

— lähes kaikki Alankomaiden kunnat, jotka 1990-luvulla myivät kaapeliverkkoyrityksensä UPC:lle tai muille kaapelioperaattoreille, pidättivät kyseisissä sopimuksissa itselleen oikeuden puuttua peruspaketin hinnoitteluun (de minimis -tiedonanto, 8 kohta)?

e) Onko hintarajoitusehdon sisältävän sopimuksen katsottava olevan omiaan vaikuttamaan tuntuvasti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan SEUT 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, joka on tarkemmin kuvattu EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa tarkoitettua kauppaan kohdistuvan vaikutuksen käsitettä koskevissa suuntaviivoissa (EUVL 2004, C 101, s. 81), kun otetaan huomioon, että

— UPC:llä on katsottu uuden sääntelyjärjestelmän nojalla olevan huomattava markkinavoima

— OPTA on noudattanut eurooppalaista konsultointimenettelyä ottaakseen käyttöön hintavalvontatoimenpiteen, joka kohdistuu sellaisiin palveluihin kuin UPC:n kaltaisten huomattavan markkinavoiman omaavien kaapelioperaattoreiden tarjoamaan peruspaketin välittämiseen kaapeliteitse, ja kyseistä menettelyä on uuden sääntelyjärjestelmän mukaan noudatettava, jos aiottu toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

— sopimuksen arvo oli tuolloin 51 miljoonaa Alankomaiden guldenia (NLG) (runsaat 23 miljoonaa euroa)

— lähes kaikki Alankomaiden kunnat, jotka 1990-luvulla myivät kaapeliverkkoyrityksensä UPC:lle tai muille kaapelioperaattoreille, pidättivät kyseisissä sopimuksissa itselleen oikeuden puuttua peruspaketin hinnoitteluun?

7) Onko tuomioistuin vielä toimivaltainen päättämään, että SEUT 101 artiklan 1 kohtaan sisältyvää kieltoa ei SEUT 101 artiklan 3 kohdan perusteella sovelleta hintarajoitusehtoon, kun otetaan huomioon uusi sääntelyjärjestelmä ja komission letter of serious doubt -kirjeessä esittämä vakava epäily loppukäyttäjähintoihin kohdistuvien (ennalta suoritettavien) toimien yhteensopivuudesta kilpailuoikeuden tavoitteiden kanssa? Onko vastauksen kannalta merkitystä sillä, että OPTA letter of serious doubt -kirjeen johdosta luopui aiotusta hintavalvonnasta?

8) Jättääkö SEUT 101 artiklan 2 kohtaan sisältyvä unionin oikeuden mukainen mitättömyysseuraamus mahdollisuuden suhteuttaa sen ajallisia vaikutuksia, kun otetaan huomioon sopimuksen tekoajan olosuhteet (televiestintäalan vapauttamisen alkuvaihe) ja televiestintäalan myöhempi kehitys, kuten uuden sääntelyjärjestelmän voimaantulo ja komission sen johdosta ilmaisema vakava epäily hintavalvonnan soveltuvuudesta?”

IV Asian tarkastelu

A *Ennakkoratkaisukysymysten kohdetta ja tutkittavaksi ottamista koskevat alustavat huomautukset*

17. Aluksi on korostettava, ettei kaikkiin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiin 18 kysymykseen ole tarpeen vastata.

18. Se itsekin esittää joitakin niistä toissijaisina kysymyksinä, joihin vastaamisen tarpeellisuus riippuu suoraan muihin kysymyksiin annettavasta vastauksesta. Tällaisia ovat kysymys 2 b, joka edellyttää, että kysymykseen 2 a vastataan kieltävästi, ja kolmas kysymys, joka puolestaan edellyttää, että edellisiin kysymyksiin vastataan kieltävästi.

19. Kuten jäljempänä nähdään, jotkin kysymykset ovat kuitenkin luonteeltaan selvästikin toissijaisia myös ensimmäisiin kysymyksiin annettujen vastausten perusteella. Tällaisia ovat erityisesti kolmas ja neljäs kysymys, jotka koskevat vilpittömän yhteistyön periaatteen noudattamista koskevan velvoitteen ulottuvuutta ja joihin vastataan tarkasteltaessa edellisiä kysymyksiä. Kuten komissio toteaa, tämä pätee myös viidenteen, kuudenteen, seitsemänteen ja kahdeksanteen kysymykseen, jotka koskevat SEUT 101 artiklaa.

20. Kuten Hilversumin kunta toteaa kirjallisissa huomautuksissaan, tässä vaiheessa ei voida myöskään sulkea pois sitä, että jotkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kysymykset, erityisesti viides, kuudes, seitsemäs ja kahdeksas kysymys, jotka koskevat SEUT 101 artiklaa, on jätettävä tutkimatta tai että niiden merkityksellisyys pääasian ratkaisemisen kannalta voidaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien tietojen perusteella ainakin vakavasti kyseenalaistaa kohteen puuttumisen vuoksi.

21. Kuten jäljempänä todetaan, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kysymykset voidaan lopulta ryhmitellä kolmen pääasiallisen kysymyssarjan ympärille, joista ensimmäinen koskee uuden sääntelyjärjestelmän soveltamisalaa ja näin ollen pääasian kannalta merkityksellisten direktiivien säännösten sovellettavuutta (ensimmäinen kysymys), toinen kyseisistä direktiiveistä johtuvien Hilversumin kunnan velvoitteiden ulottuvuutta (toinen kysymys) tai SEU 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun vilpittömän yhteistyön periaatteen noudattamista koskevan velvoitteen ulottuvuutta (kolmas ja neljäs kysymys) ja viimeinen SEUT 101 artiklan 1 kohdan (viides ja kuudes kysymys), 2 kohdan (seitsemäs kysymys) ja 3 kohdan (kahdeksas kysymys) määräysten mahdollista vaikutusta pääasian ratkaisuun.

B *Uuden sääntelyjärjestelmän aineellinen soveltamisala: sähköisten viestintäpalvelujen käsite (ensimmäinen kysymys)*

22. Ensimmäisessä kysymyksessään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta, kuuluuko palvelu, joka käsittää vapaasti käytettävissä olevien radio- ja tv-pakettien välittämisen kaapeliteitse, uuden sääntelyjärjestelmän aineelliseen soveltamisalaan, kun kyseisen palvelun laskutus käsittää siirtokustannukset sekä lähetystoiminnan harjoittajille ja yhteisvalvontajärjestöille niiden sisällön julkistamisesta suoritettavat maksut.

1. Tiivistelmä esitetyistä huomautuksista

23. UPC väittää tarjoavansa lähinnä sähköisiä viestintäpalveluja, minkä vuoksi pääasia kuuluu uuden sääntelyjärjestelmän soveltamisalaan. Hilversumin kunta ja Alankomaiden hallitus katsovat sitä vastoin, että sikäli kuin UPC ainoastaan ostaa sisällön eri televisiokanavilta eli ainoastaan kokoaa radio- ja tv-paketin ja tarjoaa sen loppukäyttäjille kaapeliverkkonsa kautta, se tarjoaa sisällöntoimituspalvelua, joka ei kuulu uuden sääntelyjärjestelmän soveltamisalaan.

24. Komissio ja EFTAn valvontaviranomainen katsovat, että UPC:n tarjoamaan palveluun sisältyy sekä signaalien siirtäminen että radio- ja televisiosisällön tarjoaminen, minkä vuoksi uutta sääntelyjärjestelmää voidaan soveltaa ainoastaan ensimmäiseen osatekijään. EFTAn valvontaviranomaisen mielestä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on kuitenkin määrittää UPC:n tarjoaman palvelun luonne ja tehdä siitä päätelmät.

2. Arviointi

25. Tähän kysymykseen annettava vastaus on nähdäkseni selvä, sillä se ilmenee sekä puitedirektiivin 2 artiklan c alakohtaan ja kilpailudirektiivin 1 artiklan 3 kohtaan sisältyvästä sähköisten viestintäpalvelujen käsitteen määritelmästä että tulkittaessa uuden sääntelyjärjestelmän merkityksellisiä säännöksiä niiden yleisessä asiayhteydessä ja niiden tavoitteen perusteella sekä tulkittaessa direktiivin 2010/13/EU[18] säännöksiä.

26. Puitedirektiivin 2 artiklan c alakohdan mukaan sähköisellä viestintäpalvelulla tarkoitetaan nimittäin ”tavallisesti korvausta vastaan suoritettuja palveluja, jotka muodostuvat kokonaan tai pääosin signaalien siirtämisestä sähköisissä viestintäverkoissa, mukaan lukien televiestintäpalvelut ja siirtopalvelut radio- ja televisiotoiminnassa käytetyissä verkoissa, mutta jättäen ulkopuolelle sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen avulla siirretyt sisältöpalvelut tai sisältöä toimituksellisessa valvonnassaan pitävät palvelut”. Kyseisessä säännöksessä täsmennetään lisäksi, että tämä palvelu ”ei käsitä myöskään direktiivin 98/34/EY[19] ensimmäisessä artiklassa määriteltyjä tietoyhteiskunnan palveluja, jotka eivät muodostu kokonaan tai pääosin signaalien siirtämisestä sähköisissä viestintäverkoissa”.

27. Kuten edellä esitetystä määritelmästä, joka on olennaisilta osin sama kuin kilpailudirektiivin 1 artiklan 3 kohdassa, ilmenee, sähköiset viestintäpalvelut määritellään sekä positiivisesti että negatiivisesti.

28. Puitedirektiivin johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan tässä yhteydessä, että ”televiestinnän, tiedotusvälineiden ja tietotekniikan lähentymisen vuoksi kaikkien siirtoverkkojen ja -palvelujen tulisi kuulua samaan sääntelyjärjestelmään” ja että kyseisen järjestelmän laadinnan yhteydessä on ”välttämätöntä, että siirron sääntely erotetaan sisällön sääntelystä”. Lisäksi siinä täsmennetään, että uusi sääntelyjärjestelmä ei tästä syystä ”koske sähköisissä viestintäverkoissa sähköisten viestintäpalvelujen avulla tarjottujen palvelujen sisältöä, kuten ohjelmasisältöä, rahoituspalveluja ja tiettyjä tietoyhteiskunnan palveluja, ja näin ollen sillä ei rajoiteta tällaisia palveluja koskevia, yhteisön tai jäsenvaltioiden tasolla yhteisön oikeuden mukaisesti toteutettavia toimenpiteitä kulttuurisen ja kielellisen monimuotoisuuden edistämiseksi ja tiedotusvälineiden moniarvoisuuden varmistamiseksi”.

18 — Audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 10.3.2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL L 95, s. 1). Kyseisellä direktiivillä korvattiin audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 3.10.1989 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 89/552/ETY (audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi) (EYVL L 298, s. 23).

19 — Teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 22.6.1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL L 204, s. 37), sellaisena kuin se on muutettuna 20.7.1998 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 98/48/EY (EYVL L 217, s. 18).

29. Kilpailudirektiivin johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa, jossa on käytetty käsitteitä ”sähköiset viestintäpalvelut” ja ”sähköiset viestintäverkot” käsitteiden ”telepalvelut” ja ”televerkot” sijaan, jotta lähentyminen otettaisiin nimenomaisesti huomioon, todetaan lisäksi, että näillä määritelmillä yhdistetään kaikki sähköiset viestintäpalvelut ja/tai -verkot, ”jotka liittyvät signaalien siirtoon johtojen välityksellä, radioteitse, optisesti tai muulla sähkömagneettisella tavalla”, ja sisällytetään käsitteeseen näin ”kiinteät ja langattomat verkot, kaapelitelevisio- ja satelliittiverkot”. Siinä täsmennetään lisäksi, että ”radio- ja televisio-ohjelmien siirto- ja lähetystoiminta olisi tunnustettava sähköiseksi viestintäpalveluksi”.

30. Audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa audiovisuaalisella mediapalvelulla tarkoitetaan ”[SEUT] 56 ja [SEUT] 57 artiklan mukaista palvelua, jonka toimituksellinen vastuu kuuluu mediapalvelun tarjoajalle ja jonka pääasiallisena tarkoituksena on tarjota ohjelmia tiedonvälitys-, viihdytys- tai valistustarkoituksessa yleisölle direktiivin 2002/21/EY 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettujen sähköisten viestintäverkkojen välityksellä”. Samassa säännöksessä täsmennetään, että ”tällaiset audiovisuaaliset mediapalvelut ovat joko tämän kohdan e alakohdassa määriteltyjä televisiolähetyksiä tai tämän kohdan g alakohdassa määriteltyjä tilattavia audiovisuaalisia mediapalveluja”.

31. Käsiteltävässä asiassa sekä ennakkoratkaisupyynnöstä että unionin tuomioistuimelle esitetyistä kirjallisista ja suullisista huomautuksista ilmenee, että UPC:n harjoittama toiminta koostuu lähinnä radio- ja televisio-ohjelmien siirrosta kaapeliteitse palvelun tilanneille asiakkaille. Selvää on erityisesti se, ettei UPC tuota radio- ja televisio-ohjelmia itse eikä sillä ole toimituksellista vastuuta siirtämiensä ohjelmien sisällöstä.

32. Tässä yhteydessä ei voida hyväksyä Hilversumin kunnan ja Alankomaiden kuningaskunnan väitettä, joka perustuu ”radio- ja televisiopalvelujen tarjoamisen” ja siihen liittyvien ”signaalien siirtämisen” erottamiseen toisistaan ja jonka mukaan UPC:n toiminta ei kuulu uuden sääntelyjärjestelmän soveltamisalaan siltä osin kuin sen asiakkaat eivät osta nopeaa siirtokapasiteettia vaan sisällön eli kaapeliverkon kautta siirrettävän radio- ja televisio-ohjelmapaketin.

33. Kuten edellä esitetyistä eri määritelmistä ilmenee, asian kannalta merkityksellisissä direktiiveissä nimittäin erotetaan selkeästi toisistaan sisällön tuotanto, johon kuuluu toimituksellinen vastuu, ja sisällön siirto, johon ei sisälly mitään toimituksellista vastuuta, siten, että sisältö ja sen siirto kuuluvat eri sääntelyjärjestelmiin,[20] joilla on omat tavoitteensa,[21] viittaamatta tarjottavien palvelujen asiakkaisiin tai asiakkailta laskutettavien siirtokustannusten rakenteeseen.

34. Pitää paikkansa, että UPC:n asiakkaat ostavat sisältöä hankkiessaan UPC:ltä tilauksen sen tarjoaman analogisen radio- ja televisio-ohjelmapaketin käyttöä varten, mutta tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei UPC:n toimintaa, joka koostuu tuotettujen ohjelmien siirrosta niiden sisällön toimittajien, käsiteltävässä asiassa radio- ja televisiokanavien, toimituksellisella vastuulla tilaajiensa kotona sijaitsevaan kaapeliverkon yhteyspisteeseen, voitaisi pitää uuden sääntelyjärjestelmän soveltamisalaan kuuluvana sähköisenä viestintäpalveluna.

35. Kuten komissio toteaa, vapaasti käytettävissä olevien radio- ja tv-pakettien välittäminen kaapeliteitse sisältyy päinvastoin sähköisen viestintäpalvelun käsitteeseen ja näin ollen uuden sääntelyjärjestelmän aineelliseen soveltamisalaan siltä osin kuin siihen sisältyy signaalien siirto kaapeliverkossa.

20 — Ks. puitedirektiivin johdanto-osan viides perustelukappale.

21 — Puitedirektiivin johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan tässä yhteydessä, että ”audiovisuaalialan politiikka ja sisällön sääntely toteutetaan sellaisten yleisen edun mukaisten tavoitteiden perusteella kuin sananvapaus, tiedotusvälineiden moniarvoisuus, puolueettomuus, kulttuurinen ja kielellinen monimuotoisuus, sosiaalinen osallisuus, kuluttajansuoja ja alaikäisten suojelu”.

36. Kaikki muut tulkinnat supistaisivat huomattavasti uuden sääntelyjärjestelmän soveltamisalaa, estäisivät sen säännösten tehokkaan vaikutuksen ja vaarantaisivat näin ollen sen tavoitteiden saavuttamisen.

37. Koska uuden sääntelyjärjestelmän tavoitteena on luoda todelliset sähköisen viestinnän sisämarkkinat, [22] joilla sähköistä viestintää on lopulta säänneltävä ainoastaan kilpailulainsäädäntönä, [23] UPC:n kaltaisen yrityksen toiminnan jättäminen sen soveltamisalan ulkopuolelle sillä verukkeella, ettei se pelkästään siirrä signaaleja, tekisi kyseisestä lainsäädännöstä täysin merkityksettömän.

38. Myöskään se, että tilaajilta veloitettavat siirtokustannukset sisältävät radio- ja televisiokanaville ja yhteisvalvontajärjestöille niiden sisällön julkistamisesta suoritettavat maksut, ei voi samoista syistä olla esteenä UPC:n tarjoaman palvelun pitämiselle uudessa sääntelyjärjestelmässä tarkoitettuna sähköisenä viestintäpalveluna.

39. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin toteaa, että direktiiviä 2002/21 on tulkittava siten, että sen aineelliseen soveltamisalaan kuuluu palvelu, joka käsittää vapaasti käytettävissä olevien radio- ja tv-pakettien välittämisen kaapeliteitse ja jonka laskutus käsittää siirtokustannukset sekä lähetystoiminnan harjoittajille ja yhteisvalvontajärjestöille niiden sisällön julkistamisesta suoritettavat maksut, kun kyseinen palvelu käsittää signaalien siirron sähköisissä viestintäverkoissa.

C *Uuden sääntelyjärjestelmän ulottuvuus: jäsenvaltioiden oikeudet ja Hilversumin kunnan toimivaltuudet (toinen kysymys)*

40. Toisessa kysymyksessään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta lähinnä sitä, voiko Hilversumin kunnan kaltainen paikallinen julkisyhteisö puuttua UPC:n kaltaisen taloudellisen toimijan kaapeliverkon kautta tarjoamien sähköisten viestintäpalvelujen loppukäyttäjähintojen vahvistamiseen, kun otetaan huomioon uusi sääntelyjärjestelmä.

41. Tämä kysymys jakautuu kahteen osaan, joissa otetaan huomioon pääasiassa kyseessä olevan oikeudellisen tilanteen erityispiirteet, jotka ilmenevät käsiteltävässä asiassa Hilversumin kunnan ja UPC:n väliseen myyntisopimukseen sisältyvänä hintarajoitusehtona. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee siis yhtäältä, onko uusi sääntelykehys esteenä sille, että paikallinen julkisyhteisö on toimivaltainen toteuttamaan hintavalvontatoimenpiteitä, kun otetaan huomioon siinä kansallisille sääntelyviranomaisille myönnetty toimivalta. Jos tähän kysymykseen vastataan kieltävästi, se tiedustelee toisaalta, estääkö uusi sääntelykehys paikallista julkisyhteisöä soveltamasta tällaista sopimusperusteista hintarajoitusehtoa.

1. Tiivistelmä esitetyistä huomautuksista

42. Hilversumin kunta ja Alankomaiden hallitus korostavat ensinnäkin, että hintarajoitusehto neuvoteltiin vapaasti asianosaisten välistä sopimusta tehtäessä ja että se on sopimukselle sovitun hinnan vastike. Ne katsovat, ettei uusi sääntelykehys ole missään tapauksessa esteenä hintarajoitusehdolle, koska hintarajoitusehto ei voi estää kansallista sääntelyviranomaista, käsiteltävässä asiassa OPTAa, toteuttamasta milloin tahansa kilpailua edistävää toimenpidettä yleispalveludirektiivin 17 artiklan mukaisesti.

22 — Tämä tavoite sisältyy laajempaan tavoitteeseen, joka on yhtenäisen eurooppalaisen tietoalueen ja kaikille avoimen tietoyhteiskunnan toteuttaminen. Ks. komission 1.6.2005 antama tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle ”i2010 – Kasvua ja työllisyyttä edistävä eurooppalainen tietoyhteiskunta”.

23 — Ks. sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä annetun direktiivin 2002/21/EY, sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä annetun direktiivin 2002/19/EY sekä sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista annetun direktiivin 2002/20/EY muuttamisesta 25.11.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/140/EY (EUVL L 337, s. 37) johdanto-osan viides perustelukappale.

43. UPC, komissio ja EFTAn valvontaviranomainen katsovat sen sijaan tällaisen ehdon olevan ristiriidassa uuden sääntelyjärjestelmän kanssa muun muassa siksi, ettei Hilversumin kuntaa voida pitää kansallisena sääntelyviranomaisena, joka on yksin toimivaltainen toteuttamaan hintarajoitusehdon kaltaisia vähittäishintojen valvontatoimia, tai ettei sen voida katsoa toimineen laillisesti kansallisena sääntelyviranomaisena. Komissio ei kuitenkaan sulje pois sitä, että tällainen toimenpide voi, siltä osin kuin se on avoimuus-, suhteellisuus- ja syrjimättömyysperiaatteiden mukainen, perustua SEUT 106 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan kuuluvien julkisten palvelujen velvoitteeseen, minkä määrittäminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia.

2. Arviointi

44. Aluksi on tärkeää täsmentää, että vaikka hintarajoitusehdon sisältävä sopimus tehtiin ennen uuden sääntelyjärjestelmän hyväksymistä, jäsenvaltioiden piti panna uuteen sääntelyjärjestelmään sisältyvät direktiivit täytäntöön viimeistään 24.7.2003, ja että jäsenvaltiot ovat olleet siitä lähtien velvollisia noudattamaan niiden säännöksiä ja varmistamaan niiden noudattamisen koko alueellaan.

45. Jäsenvaltioilla on tämä velvoite itse direktiivien nojalla ja näin ollen SEU 4 artiklan 3 kohdasta johtuvasta vilpitöntä yhteistyötä koskevasta velvoitteesta riippumatta, joten on niin, että vaikka olisi katsottava, että uusi sääntelykehys on esteenä pääasiassa kyseessä olevan hintarajoitusehdon soveltamiselle, kolmanteen ja neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen ei ole tarpeen vastata, koska uuden sääntelyjärjestelmän säännösten rikkominen merkitsee ipso facto vilpitöntä yhteistyötä koskevan velvoitteen noudattamatta jättämistä.

46. Seuraavaksi on todettava, kuten uuden sääntelyjärjestelmän merkityksellisten säännösten tarkastelusta ilmenee ja kuten UPC, komissio ja EFTAn valvontaviranomainen esittivät sekä kirjallisissa huomautuksissaan että istunnossa, että pääasiassa kyseessä olevien kaltaiset sähköisten viestintäpalvelujen hintavalvontatoimenpiteet [24] voidaan hyväksyä vain, jos ne kuuluvat toimenpiteisiin, joita kansallinen sääntelyviranomainen voi soveltaa yrityksiin, joilla on huomattava markkinavoima, tai jos ne ovat oikeutettuja yleisen edun mukaisen tavoitteen tai SEUT 106 artiklan 2 kohdan perusteella.

47. Vaikka oletettaisiin, että Hilversumin kunta täyttää puitedirektiivin 3 artiklassa ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä [25] asetetut toimivaltaisuutta, toiminnallista ja oikeudellista riippumattomuutta, puolueettomuutta ja avoimuutta koskevat edellytykset, jotta sitä voidaan pätevästi pitää kansallisena sääntelyviranomaisena, [26] sen ei – kuten osoitan ensimmäiseksi – voida kuitenkaan missään tapauksessa katsoa toimineen laillisesti kyseisessä ominaisuudessa, sikäli kuin UPC:lle asetettu hintarajoitusehto määrättiin asiaa koskevissa direktiiveissä säädettyjen yksityiskohtaisten menettelysääntöjen vastaisesti.

48. On myös mahdollista, että Hilversumin kunta voi – ei kansallisena sääntelyviranomaisena vaan alueellisena julkisyhteisönä – toteuttaa tällaisen hintarajoitustoimenpiteen siltä osin kuin se on oikeutettu yleisen edun mukaisten tavoitteiden tai SEUT 106 artiklan 2 kohdan perusteella, mutta tämän varmistaminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana, kuten toiseksi osoitan.

24 — Käyttöoikeusdirektiivin 5 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä ei sovelleta pääasiassa.

25 — Ks. asia C-389/08, Base ym., tuomio 6.10.2010 (Kok., s. I-9073, 27–30 kohta).

26 — Puitedirektiivin 3 artiklan 6 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle ne kansalliset sääntelyviranomaiset, joille on osoitettu uuden sääntelykehyksen mukaisia tehtäviä. Komissio kuitenkin totesi kirjelmissään, ettei Hilversumin kuntaa ollut Alankomaiden kuningaskunnan sille toimittamassa luettelossa, mitä ei ole kiistetty.

a) Hintavalvontatoimenpiteet, jotka voidaan toteuttaa uuden sääntelyjärjestelmän nojalla

49. Aluksi on tärkeää muistuttaa, että uuden sääntelyjärjestelmän tavoitteena on luoda todelliset sähköisen viestinnän sisämarkkinat, joilla sähköistä viestintää on lopulta säänneltävä ainoastaan kilpailulainsäädäntönä,[27] muun muassa vähentämällä vähitellen alakohtaisia ennakkosääntöjä.[28]

50. Kilpailudirektiivin 2 artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että sähköisten viestintäpalvelujen tarjoamiselle ei aseteta rajoituksia tai tällaisia rajoituksia ei ylläpidetä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta käyttöoikeus-, valtuutus-, puite- ja yleispalveludirektiivien säännösten soveltamista.

51. Uuteen sääntelyjärjestelmään sisältyvät kilpailusäännöt ja niiden oikaisut hahmottuvat näin ollen edellä mainittujen direktiivien merkityksellisten säännösten kautta, ja hintarajoitusehdon yhteensopivuutta uuden sääntelyjärjestelmän kanssa on tarkasteltava kyseisten säännösten perusteella.

52. Puitedirektiivissä määritetään tästä näkökulmasta kansallisten sääntelyviranomaisten komission valvonnassa toteuttamat tehtävät ja säädetään menettelyistä, joilla varmistetaan uuden sääntelyjärjestelmän yhdenmukainen soveltaminen koko unionissa.

53. Puitedirektiivin 2 artiklan g alakohdassa määriteltyjen kansallisten sääntelyviranomaisten on näin ollen saman direktiivin 8 artiklan 1 kohdan mukaisesti toteutettava kaikki aiheelliset ja oikeasuhteiset toimenpiteet, joilla pyritään kyseisen artiklan 2, 3 ja 4 kohdassa säädettyihin tavoitteisiin, nimittäin edistettävä kilpailua muun muassa sähköisten viestintäpalvelujen ja niiden liitännäistoimintojen ja -palvelujen tarjoamisessa, vaikutettava sisämarkkinoiden kehittymiseen sekä edistettävä unionin kansalaisten etuja.

54. Valtuutusdirektiivin 3 artiklassa puolestaan säädetään, että jäsenvaltioiden on taattava vapaus tarjota sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja, ja täsmennetään, että tällaisilta tarjoajilta voidaan vaatia ainoastaan yleisvaltuus,[29] sanotun kuitenkaan rajoittamatta direktiivin 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja erityisvelvollisuuksia.

55. Valtuutusdirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa säädetään muun muassa,[30] että kansalliset sääntelyviranomaiset voivat käyttöoikeusdirektiivin 6 ja 8 artiklan mukaisesti asettaa erityisvelvollisuuksia sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajille, joilla on huomattava markkinavoima, mutta niiden määräämiseen sovelletaan tiettyjä edellytyksiä ja yksityiskohtaisia menettelysääntöjä.[31] Samassa säännöksessä todetaan yhtäältä, että tällaiset erityisvelvollisuudet on oikeudellisesti erotettava yleisvaltuutukseen perustuvista oikeuksista ja velvollisuuksista, ja toisaalta, että yleisvaltuutuksessa on viitattava niihin perusteisiin ja menettelyihin, joita sovelletaan määrättäessä tällaisia erityisvelvollisuuksia.

56. Tässä yhteydessä on painotettava, ettei unionin tuomioistuimella ole mitään tietoja UPC:lle annetusta yleisvaltuutuksesta, sillä Hilversumin kunnan oli ainoastaan pyrittävä auttamaan sen hankkimisessa.

27 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 37 kohta.

28 — Ks. tässä yhteydessä komission suositus 2003/311/EY sekä sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY mukaisesti ennakkosääntelyn alaisiksi tulevista merkityksellisistä tuote- ja palvelumarkkinoista sähköisen viestinnän alalla 17.12.2007 annettu komission suositus 2007/879/EY (EUVL L 344, s. 65).

29 — On täsmennettävä, että tässä yhteydessä sovelletaan yksinomaan kyseisessä direktiivissä, erityisesti sen liitteen A osassa, säädettyjä edellytyksiä sekä rajoituksia, jotka ovat oikeutettuja SEUT 52 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen yleiseen järjestykseen, kansanterveyteen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvien näkökohtien perusteella; niistä ei ole kyse pääasiassa. Ks. valtuutusdirektiivin johdanto-osan kolmas perustelukappale.

30 — Kyseisessä säännöksessä säädetään myös mahdollisuudesta asettaa erityisvelvollisuuksia yleispalveludirektiivin mukaisesti yleispalveluvelvollisuuden alaisiksi nimetyille tarjoajille, mutta kyseinen direktiivi ei ole merkityksellinen käsiteltävässä asiassa, kuten edellä todettiin.

31 — Ks. myös puitedirektiivin johdanto-osan 27 perustelukappale.

57. Missään tapauksessa ei voida kuitenkaan katsoa, että Hilversumin kunnan UPC:lle asettama hintarajoitusehto voi kuulua käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklassa tarkoitettuihin hintavalvontatoimenpiteisiin, joita voidaan saman direktiivin 8 artiklan mukaisesti soveltaa yrityksiin, joilla on huomattava markkinavoima.

58. Ensinnäkin on todettava, että koska yhtäältä radio- ja televisio-ohjelmien kaapelilähetystoiminnan ja digitaalisten maanpäällisten televisiolähetysten kehittämisen sekä toisaalta DSL-verkkojen kautta tapahtuvan radio- ja televisio-ohjelmien lähetystoiminnan välillä on kilpailua,[32] pääasiassa kyseessä olevat markkinat eivät kuulu enää niihin, jotka voivat suosituksen 2007/879/EY perusteella tulla ennakkosääntelyn alaisiksi.

59. Kuten komissio toteaa, tämä ei luonnollisesti ole lähtökohtaisesti esteenä sille, että kansallinen sääntelyviranomainen voi määritellä kansallisia olosuhteita vastaavat loppukäyttäjämarkkinat, jolloin ennakkosääntely on perusteltu.[33]

60. Edellytyksenä kuitenkin on, että tällaisten markkinoiden määrittelyssä noudatetaan puitedirektiivin 6 ja 7 artiklassa säädettyjä menettelyjä, että kyseisiä markkinoita analysoidaan noudattaen puitedirektiivin 16 artiklassa säädettyä menettelyä muun muassa sen jälkeen, kun asianomaisille osapuolille on annettu mahdollisuus esittää lausuntonsa,[34] että kun on todettu, ettei merkityksellisillä markkinoilla vallitse todellista kilpailua, yritykset, joilla on huomattava markkinavoima, määritetään puitedirektiivin 14 artiklan mukaisesti ja että hintavalvontatoimenpide toteutetaan noudattaen yhtäältä puitedirektiivin 7 artiklan 2 kohdassa säädettyä menettelyä ja toisaalta käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklassa säädettyjä edellytyksiä.

61. Asiakirja-aineistosta kuitenkin ilmenee, että UPC:lle määrättyä toimenpidettä sovellettiin siihen sillä perusteella, ettei se ollut noudattanut uuden sääntelyjärjestelmän merkityksellisissä säännöksissä, erityisesti puitedirektiivin 6 ja 7 artiklassa, säädettyjä menettelyä koskevia velvoitteita.

62. Yleispalveludirektiivi on todettava käsiteltävän asian kannalta merkityksettömäksi samoin perustein. Vaikka sen 9 artiklassa säädetään, että hintavalvontatoimenpiteitä voidaan määrätä yleispalvelun tarjoamiseen nimetyille yrityksille, tällaisia toimenpiteitä – jos niitä voidaan soveltaa radio- ja televisiopalveluihin – voidaan määrätä ainoastaan puitedirektiivin 16 artiklassa sekä yleispalveludirektiivin 16 ja 17 artiklassa säädetyn markkina-analyysin perusteella.[35]

63. Edellä esitetyn perusteella voidaan alustavasti todeta, että uusi sääntelyjärjestelmä on lähtökohtaisesti esteenä hintarajoitusehdolle, ellei näytetä toteen, että se on oikeutettu yleisen edun mukaisten tavoitteiden perusteella.

64. Puitedirektiivin 1 artiklan 2 ja 3 kohdassa nimittäin täsmennetään, ettei uuden sääntelyjärjestelmän muodostavien direktiivien säännöksillä rajoiteta kyseisille palveluille unionin oikeuden mukaisesti toteutetuissa kansallisissa toimenpiteissä tai unionin oikeudessa asetettuja velvollisuuksia eikä unionin tai jäsenvaltioiden unionin oikeuden mukaisesti toteuttamia toimenpiteitä, joilla pyritään yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin.

65. Käsiteltävässä asiassa ei ole väitetty, että hintarajoitusehto johtuu unionin oikeuden mukaisesti toteutetuissa kansallisissa toimenpiteissä tai unionin oikeudessa asetetusta velvoitteesta. Sen sijaan on tutkittava, pyritäänkö kyseisen ehdon soveltamisella puitedirektiivin 1 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen tai voidaanko se perustella SEUT 106 artiklan 2 kohdan nojalla.

32 — Ks. tässä yhteydessä suositukseen 2007/879/EY liitetty valmisteluasiakirja SEC(2007) 1483/2, s. 48.

33 — Ks. puitedirektiivin 15 artiklan 3 kohta.

34 — Ks. puitedirektiivin 6 artikla.

35 — Ks. asia C-545/08, komissio v. Puola, tuomio 6.5.2010 (Kok., s. I-53*, 47–57 kohta).

b) Yleisen edun mukaista tavoitetta koskevat perustelut

66. Puitedirektiivin 1 artiklan 3 kohdassa säädetään, että kyseisellä direktiivillä ja erityisdirektiiveillä ei rajoiteta unionin tasolla tai kansallisella tasolla unionin oikeuden mukaisesti toteutettavia toimenpiteitä, joilla pyritään yleisen edun mukaisiin, erityisesti sisällön sääntelyyn ja audiovisuaalialan politiikkaan liittyviin tavoitteisiin.

67. Puitedirektiivin johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee, että jäsenvaltiot voivat unionin oikeuden mukaisesti toteuttaa muun muassa audiovisuaalialan politiikan ja sisällön sääntelyn sellaisten yleisen edun mukaisten tavoitteiden perusteella kuin sananvapaus, tiedotusvälineiden moniarvoisuus, puolueettomuus, kulttuurinen ja kielellinen monimuotoisuus, sosiaalinen osallisuus, kuluttajansuoja ja alaikäisten suojelu.

68. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa sekä ennakkoratkaisupyyntönsä perusteluissa että toisessa ennakkoratkaisukysymyksessään, että Hilversumin kunta on käyttänyt yksityisoikeudellisia menettelytapoja valvoakseen asukkaidensa yleisiä etuja, mutta se ei totea mitään valvottujen etujen luonteesta.

69. Hilversumin kunta ja Alankomaiden hallitus väittävät tässä yhteydessä, että kyseessä olevan vapaasti sovitun hintarajoitusehdon tavoitteena on suojella kuluttajia. Niiden mukaan sillä voidaan taata radio- ja televisiopalvelun eli analogisen peruspaketin tarjoaminen sosiaalisesti hyväksyttävään hintaan, jonka on oltava kohtuullinen pienituloisille kotitalouksille, minkä vuoksi kyseinen palvelu on julkinen peruspalvelu.

70. Kuten edellä todettiin, uuden sääntelyjärjestelmän tavoitteena on kuitenkin nimenomaan taata kilpailua edistämällä, että käyttäjille koituu mahdollisimman paljon hyötyä valinnanvaran lisääntymisestä, hintojen alentumisesta ja laadun parantumisesta.[36] Yksinomaan kansallisten sääntelyviranomaisten tehtävänä on tarvittaessa toteuttaa toimia puolueettomasti ja avoimesti[37] markkina-analyysin perusteella sellaista yritystä kohtaan, jolla on huomattava markkinavoima kyseisillä markkinoilla ja joka saattaa pitää hintoja liian korkealla tasolla loppukäyttäjien haitaksi.[38]

71. Siitä riippumatta, että OPTA teki käsiteltävässä asiassa nimenomaisesti päinvastaisen päätöksen komission valvonnassa, kuten edellä 11–13 kohdassa todettiin, Hilversumin kunnan ja Alankomaiden hallituksen esittämää perustelua ei näin ollen voida hyväksyä sellaisenaan.

72. Komissio kuitenkin käsitteli kirjelmissään sitä, voidaanko katsoa, että Hilversumin kunta on osoittanut UPC:n tehtäväksi tuottaa SEUT 106 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja. Komissio katsoo silti, ettei sillä ole riittäviä tietoja, jotta se voisi vastata tähän kysymykseen, ja ehdottaa sen sijaan, että ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta kehotetaan lausumaan tästä asiasta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella.

73. Pitää paikkansa, että unionin tuomioistuimella on ollut tilaisuus todeta, että SEUT 106 artiklan 2 kohdalla, jossa sallitaan tietyin edellytyksin poikkeaminen sopimuksen yleisistä säännöistä, pyritään sovittamaan yhteen yhtäältä jäsenvaltioiden intressi käyttää talous- tai sosiaalipolitiikan välineinä tiettyjä, erityisesti julkisella sektorilla toimivia yrityksiä ja toisaalta unionin intressi siihen, että kilpailusääntöjä noudatetaan ja yhteismarkkinoiden yhtenäisyys säilytetään.[39] Näin määritelty, SEUT

36 — Ks. puitedirektiivin 8 artiklan 2 kohdan a alakohta.

37 — Ks. puitedirektiivin 3 artiklan 3 kohta.

38 — Ks. käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohta.

39 — Ks. mm. asia C-202/88, Ranska v. komissio, tuomio 19.3.1991 (Kok., s. I-1223, Kok. Ep. XI, s. I-109, 12 kohta); asia C-157/94, komissio v. Alankomaat, tuomio 23.10.1997 (Kok., s. I-5699, 39 kohta); asia C-67/96, Albany, tuomio 21.9.1999 (Kok., s. I-5751, 103 kohta) ja asia C-265/08, Federutility ym., tuomio 20.4.2010 (Kok., s. I-3377, 29 kohta).

14 artiklassa tarkoitettu jäsenvaltioiden intressi huomioon ottaen jäsenvaltioita ei voida kieltää ottamasta huomioon oman kansallisen politiikkansa tavoitteita ja pyrkimästä toteuttamaan niitä kyseisille yrityksille asettamillaan tavoitteilla ja vaatimuksilla silloin, kun jäsenvaltiot määrittelevät yleisiä taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, jotka ne antavat tiettyjen yritysten hoidettaviksi. [40]

74. On kuitenkin todettava, ettei ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa lainkaan SEUT 106 artiklan 2 kohtaan eikä edes siihen, että hintarajoitusehto on osoitus siitä, että Hilversumin kunta on antanut UPC:lle yleistä taloudellista etua koskevan tehtävän. Hilversumin kunta ja Alankomaiden hallitus eivät ole myöskään väittäneet, että hintarajoitusehto voi olla perusteltu SEUT 106 artiklan 2 kohdan nojalla. UPC ei ole ottanut kantaa tähän asiaan. Se kiisti istunnossa myös Hilversumin kunnan väitteen, jonka mukaan hintarajoitusehto kompensoitiin kaapeliverkon myyntihinnan alennuksella.

75. Unionin tuomioistuin voi näissä olosuhteissa ainoastaan osoittaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtäväksi tutkia, onko SEUT 106 artiklan 2 kohtaa sovellettava pääasiassa, kun otetaan huomioon asian kannalta merkityksellinen oikeuskäytäntö. [41]

76. Tarkemmin sanoen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on aluksi määritettävä, voidaanko katsoa, että Hilversumin kunta on todella uskonut UPC:lle yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisen, ja jos näin on, estääkö unionin oikeuden soveltaminen yritykselle uskotun erityistehtävän hoitamisen. [42] Tämän valvonnan yhteydessä muun muassa määritetään kyseessä olevan yleiseen tarkoitukseen liittyvän tehtävän suorittamisesta johtuvien tarpeiden luonne. [43]

77. Seuraavaksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on asian kannalta merkityksellisen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella varmistettava, että asetetut velvoitteet ovat täysin suhteellisuusperiaatteen mukaisia ottaen huomioon pääasian kaikki olosuhteet. [44]

78. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin toteaa, että käyttöoikeusdirektiivin 6, 8 ja 13 artiklaa, valtuutusdirektiivin 3 artiklaa ja 6 artiklan 2 kohtaa sekä puitedirektiivin 1 artiklan 2 ja 3 kohtaa sekä 3, 6, 7 ja 14–16 artiklaa on tulkittava siten, että ne ovat lähtökohtaisesti esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen hintarajoitusehdon soveltamiselle, ellei näytetä toteen, että se on oikeutettu yleisen edun mukaisten tavoitteiden perusteella tai SEUT 106 artiklan 2 kohdan nojalla ja että se on täysin suhteellisuusperiaatteen mukainen, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on varmistettava.

D *SEUT 101 artiklan vaikutus (viides, kuudes, seitsemäs ja kahdeksas kysymys)*

79. Kun otetaan huomioon edellä tarkasteltuihin ensimmäisiin ennakkoratkaisukysymyksiin ehdotetut vastaukset, ei ole tarpeen vastata ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiin viidenteen, kuudenteen, seitsemänteen ja kahdeksanteen kysymykseen, jotka kaikki koskevat SEUT 101 artiklan tulkintaa.

40 — Ks. em. asia komissio v. Alankomaat, tuomion 40 kohta ja em. asia Albany, tuomion 104 kohta.

41 — Ks. mm. asia C-393/92, Almelo, tuomio 27.4.1994 (Kok., s. I-1477, Kok. Ep. XV, s. I-121, 50 kohta).

42 — Ks. mm. asia 311/84, CBEM, tuomio 3.10.1985 (Kok., s. 3261, 17 kohta); asia C-41/90, Höfner ja Elser, tuomio 23.4.1991 (Kok., s. I-1979, Kok. Ep. XI, s. I-147, 24 kohta) ja asia C-242/95, GT-Link, tuomio 17.7.1997 (Kok., s. I-4449, 49 kohta).

43 — Ks. asia 66/86, Saeed Flugreisen ja Silver Line Reisebüro, tuomio 11.4.1989 (Kok., s. 803, Kok. Ep. X, s. 21, 55 ja 56 kohta).

44 — Ks. em. asia Federutility ym., tuomion 33–47 kohta.

80. Joka tapauksessa on korostettava, ettei voida määrittää, voiko pääasiassa kyseessä oleva tilanne kuulua SEUT 101 artiklan soveltamisalaan, koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole esittänyt mitään perusteluja, joiden vuoksi Hilversumin kuntaa olisi sen mielestä pidettävä yrityksenä, joka on tehnyt kyseisessä määräyksessä tarkoitetun sopimuksen [45] taloudellisen toiminnan harjoittamisen yhteydessä. [46]

V Ratkaisuehdotus

81. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Gerechtshof te Amsterdamin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2002/21/EY on tulkittava siten, että sen aineelliseen soveltamisalaan kuuluu palvelu, joka käsittää vapaasti käytettävissä olevien radio- ja tv-pakettien välittämisen kaapeliteitse ja jonka laskutus käsittää siirtokustannukset sekä lähetystoiminnan harjoittajille ja yhteisvalvontajärjestöille niiden sisällön julkistamisesta suoritettavat maksut, kun kyseinen palvelu käsittää signaalien siirron sähköisissä viestintäverkoissa.

2) Sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/19/EY 6, 8 ja 13 artiklaa, sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/20/EY 3 artiklaa ja 6 artiklan 2 kohtaa sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21 1 artiklan 2 ja 3 kohtaa sekä 3, 6, 7 ja 14–16 artiklaa on tulkittava siten, että ne ovat lähtökohtaisesti esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen hintarajoitusehdon soveltamiselle, ellei näytetä toteen, että se on oikeutettu yleisen edun mukaisten tavoitteiden perusteella tai SEUT 106 artiklan 2 kohdan nojalla ja että se on täysin suhteellisuusperiaatteen mukainen, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on varmistettava.

45 — Ks. mm. asia C-260/89, ERT, tuomio 18.6.1991 (Kok., s. I-2925, Kok. Ep. XI, s. I-221, 29 kohta).

46 — Ks. mm. em. asia Höfner ja Elser.