YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

6 päivänä maaliskuuta 2008 *

Asiassa C-82/07,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Tribunal Supremo (Espanja) on esittänyt 23.1.2007 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 15.2.2007, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones

vastaan

Espanjan valtio,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans sekä tuomarit L. Bay Larsen, K. Schiemann, P. Kūris (esittelevä tuomari) ja C. Toader,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

julkisasiamies: M. Poiares Maduro,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, edustajinaan procurador F. Ramos Cea ja abogado M. Sánchez Blanco,

– Espanjan hallitus, asiamiehenään M. Muñoz Pérez,

– Belgian hallitus, asiamiehenään aluksi A. Hubert, sittemmin C. Pochet,

– Kreikan hallitus, asiamiehinään S. Spyropoulos, I. Pouli ja S. Trekli,

– Italian hallitus, asiamiehenään I. M. Braguglia, avustajanaan avvocato dello Stato P. Gentili,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään C. Wissels ja M. de Grave,

– Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään R. Vidal Puig,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä (puitedirektiivi) 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY (EYVL L 108, s. 33; jäljempänä puitedirektiivi) 3 artiklan 2 kohdan ja 10 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 11 perustelukappaleen kanssa, tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (jäljempänä CMT) vaatii sähköisen viestinnän markkinoita, verkkojen käyttöoikeuksia ja numerointia koskevan säännöstön hyväksymisestä 10.12.2004 annetun kuninkaan asetuksen 2296/2004 (Real Decreto 2296/2004 por el que se aprueba el

Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración; BOE nro 314, 30.12.2004, s. 42372) sekä kyseisen kuninkaan asetuksen liitteenä olevan kansallisen puhelinverkon numerointisuunnitelman tiettyjen kohtien kumoamista kokonaan tai osittain sillä perusteella, että ne ovat ristiriidassa 3.11.2003 annetun yleisen televiestintälain 32/2003 (Ley General 32/2003 de Telecomunicaciones; BOE nro 264, 4.11.2003, s. 38890; jäljempänä LGT) kanssa, jolla puitedirektiivi on saatettu osaksi kansallista oikeutta.

Asiaa koskevat yhteisön oikeussäännöt

3 Puitedirektiivin 11 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Sääntelytehtävien ja toiminnallisten tehtävien erottamisen periaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden olisi taattava kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuus niiden päätösten puolueettomuuden varmistamiseksi. Tämä riippumattomuuden vaatimus ei rajoita jäsenvaltioiden institutionaalista itsemääräämisoikeutta, niiden perustuslaillisia velvollisuuksia eikä puuttumattomuuden periaatetta suhteessa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin, siten kuin perustamissopimuksen 295 artiklassa määrätään. Kansallisilla sääntelyviranomaisilla olisi niille määrättyjen tehtävien hoitamiseksi oltava käytössään tarpeelliset voimavarat henkilöstön, asiantuntemuksen ja rahoituksen osalta.”

4 Kyseisen direktiivin 20 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Selkeisiin, puolueettomiin ja syrjimättömiin ehtoihin perustuva numerovarojen käyttömahdollisuus on keskeinen tekijä yrityksille, jotta ne voivat kilpailla sähköisen

viestinnän alalla. Kansallisten sääntelyviranomaisten olisi hallinnoitava kaikkia kansallisen numerointisuunnitelman osia, myös verkkojen osoitejärjestelmissä käytettyjä pistekoodeja. – –”

5 Puitedirektiivin 2 artiklan g alakohdan mukaan ”kansallisilla sääntelyviranomaisilla” tarkoitetaan ”elintä tai elimiä, joiden hoidettavaksi jäsenvaltio on antanut tässä direktiivissä tai erityisdirektiiveissä tarkoitetut sääntelytehtävät”.

6 Kyseisen direktiivin 2 artiklan m alakohdan mukaan ”sähköisen viestintäverkon tarjoamisella” tarkoitetaan tällaisen verkon luomista, ylläpitoa, valvontaa tai saataville asettamista.

7 Puitedirektiivin 3 artiklassa, jonka otsikkona on ”Kansalliset sääntelyviranomaiset”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kustakin tässä direktiivissä ja erityisdirektiiveissä kansallisille sääntelyviranomaisille osoitetusta tehtävästä huolehtii toimivaltainen elin.

2. Jäsenvaltioiden on taattava kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuus varmistamalla, että nämä viranomaiset ovat oikeudellisesti erillisiä ja toiminnallisesti riippumattomia kaikista sähköisiä viestintäverkkoja, -laitteita tai -palveluja tarjoavista organisaatioista. Niiden jäsenvaltioiden, joilla on omistusosuuksia tai päätäntävaltaa sähköisiä viestintäverkkoja ja/tai -palveluja tarjoavissa yrityksissä, on varmistettava, että sääntelytoiminta ja omistajuuteen tai päätäntävaltaan liittyvä toiminta erotetaan rakenteellisesti tehokkaasti toisistaan.

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansalliset sääntelyviranomaiset käyttävät toimivaltuuksiaan puolueettomasti ja avoimesti.

4. Jäsenvaltioiden on julkaistava tiedot kansallisille sääntelyviranomaisille kuuluvista tehtävistä helposti saatavilla olevassa muodossa varsinkin silloin, kun tehtävistä vastaa useampi kuin yksi elin. Jäsenvaltioiden on tarvittaessa varmistettava näiden viranomaisten keskinäinen sekä näiden viranomaisten ja kilpailulainsäädännön ja kuluttajalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten välinen kuuleminen ja yhteistyö niitä yhteisesti koskevissa kysymyksissä. Jos useampi kuin yksi viranomainen on tällaisissa asioissa toimivaltainen, jäsenvaltioiden on varmistettava, että tiedot kullekin viranomaiselle kuuluvista tehtävistä julkaistaan helposti saatavilla olevassa muodossa.

– –

6. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle ne kansalliset sääntelyviranomaiset, joille on osoitettu tämän direktiivin ja erityisdirektiivien mukaisia tehtäviä, sekä näiden viranomaisten vastuualueet.”

8 Puitedirektiivin 10 artiklan, jonka otsikkona on ”Numerointi, nimeäminen ja osoitteiden antaminen”, 1 kohdassa säädetään puolestaan seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansalliset sääntelyviranomaiset valvovat kaikkien kansallisten numerovarojen tiettyyn käyttöön osoittamista ja kansallisten

numerointisuunnitelmien hallinnointia. Jäsenvaltioiden on varmistettava kaikille yleisesti saatavilla oleville sähköisille viestintäpalveluille riittävä määrä numeroita ja numerointialueita. Kansallisten sääntelyviranomaisten on otettava käyttöön puolueettomat, selkeät ja syrjimättömät menettelyt kansallisten numerovarojen tiettyyn käyttöön ottamista varten.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

9 CMT nosti 9.12.2005 Tribunal Supremossa kanteen, jossa tätä vaaditaan kumoamaan ja toteamaan vaikutuksettomiksi kuninkaan asetuksen 2296/2004 27 §:n 1 ja 3 momentti, 28 §:n 2 momentti, 34 §, 36 §, 38 §, 40 §:n 1 ja 3 momentti, 49 § ja 55 § sekä kyseisen asetuksen liitteenä olevan kansallisen puhelinverkon numerointisuunnitelman 5.4 ja 10.1 kohta siltä osin kuin ne ovat sen mukaan ristiriidassa LGT:n säännösten kanssa.

10 CMT väittää, että kyseisissä säännöksissä ei oteta huomioon LGT:n 16 ja 48 §:ssä säädettyä toimivaltajakoa numerovarojen hallinnoinnin osalta. Teollisuus-, matkailu- ja kauppaministerillä tällä alalla jäljellä olevaa toimivaltaa, josta on säädetty aikaisemmissa lainsäännöksissä ja LGT:n säännöksissä, on näet täsmennetty kuninkaan asetuksen 2296/2004 säännöksillä siten, että CMT:n tehtäviin kuuluu enää vain mainitun ministerin tekemien päätösten pelkkä täytäntöönpano. Lisäksi CMT on väittänyt, että kyseisellä kuninkaan asetuksella sivuutetaan LGT tavalla, joka loukkaa laillisuuden, normihierarkian ja oikeusvarmuuden periaatteita ja rikkoo puitedirektiivin 10 artiklan 1 kohdan säännöksiä.

11 Tribunal Supremo päätti 23.1.2007 tekemällään välipäätöksellä lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko jäsenvaltioilla [puite]direktiivin – – 3 artiklan 2 kohdan ja 10 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä sen johdanto-osan 11 perustelukappaleen kanssa, perusteella velvollisuus osoittaa ”sääntelytehtävät” ja ”toiminnalliset tehtävät” eri viranomaisille silloin, kun on kyse kansallisten numerovarojen tiettyyn käyttöön osoittamisesta ja kansallisten numerointisuunnitelmien hallinnoinnista?

2) Kun jäsenvaltio on saattaessaan [puite]direktiivin – – osaksi kansallista oikeusjärjestystään antanut kansallisten numerovarojen tiettyyn käyttöön osoittamisen ja kansallisten numerointisuunnitelmien hallinnoinnin nimenomaisen viranomaisen tehtäväksi, voiko se samalla supistaa mainitun viranomaisen toimivaltuuksia tällä alalla siirtämällä niitä muille viranomaisille tai valtionhallinnolle itselleen siten, että kyseisiä numerovaroja hallinnoidaan käytännössä yhteistyössä useiden viranomaisten kesken?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

12 Aluksi on todettava, että puitedirektiivin johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaan otetaan käyttöön nykyinen telealan sääntelyjärjestelmä eli puitedirektiivi, sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista (valtuutusdirektiivi) 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/20/EY (EYVL L 108, s. 21), yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla (yleispalveludirektiivi) 7.3.2002 annettu

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/22/EY (EYVL L 108, s. 51) ja sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä (käyttöoikeusdirektiivi) 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/19/EY (EYVL L 108, s. 7), kun taas aikaisemmassa sääntelyjärjestelmässä oli luotu toimivat edellytykset tehokkaalle telealan kilpailulle siirryttäessä monopoliympäristöstä täyden kilpailun ympäristöön.

13 Juuri tätä taustaa vasten on arvioitava puitedirektiivin 11 perustelukappaletta, jonka mukaan sääntelytehtävien ja toiminnallisten tehtävien erottamisen periaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden on taattava kansallisten sääntelyviranomaisten (jäljempänä sääntelyviranomaiset) riippumattomuus niiden päätösten puolueettomuuden varmistamiseksi.

14 Puitedirektiivin 3 artiklan 2 kohdassa täsmennetään yksityiskohtaiset säännöt, joilla sääntelyviranomaisten riippumattomuus voidaan taata, säätämällä, että näiden viranomaisten on oltava oikeudellisesti erillisiä ja toiminnallisesti riippumattomia kaikista sähköisiä viestintäverkkoja, -laitteita tai -palveluja tarjoavista organisaatioista. Kun jäsenvaltioilla on omistusosuuksia tai päätäntävaltaa sähköisiä viestintäverkkoja ja/tai -palveluja tarjoavissa yrityksissä, niiden on erityisesti varmistettava, että sääntelytoiminta ja kyseisten yritysten omistajuuteen tai päätäntävaltaan liittyvä toiminta erotetaan rakenteellisesti tehokkaasti toisistaan.

15 Siltä osin kuin on kyse kansallisten numerovarojen tiettyyn käyttöön osoittamista ja kansallisten numerointisuunnitelmien hallinnointia koskevista tehtävistä, on heti alkuun täsmennettävä, että kyseiset tehtävät eivät kuulu niiden yksiköiden hoitamiin

tehtäviin, jotka tarjoavat palveluja ja/tai verkkoja, sellaisena kuin tämä viimeksi mainittu toiminta on määritelty puitedirektiivin 2 artiklan m alakohdassa. Niitä ei siis ole pidettävä mainitun direktiivin 11 perustelukappaleessa tarkoitettuina toiminnallisina tehtävinä vaan sääntelytehtävinä.

16 Lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin näyttää pohtivan sitä, annetaanko puitedirektiivissä jäsenvaltioille mahdollisuus osoittaa eri sääntelyviranomaisille yhtäältä sääntelytehtäviä ja toisaalta hallinnointitehtäviä, jotka liittyvät kansallisten numerovarojen tiettyyn käyttöön osoittamiseen ja kansallisiin numerointisuunnitelmiin.

17 Tältä osin puitedirektiivin 10 artiklan 1 kohdasta ja 3 artiklan 2 kohdasta ilmenee, että jäsenvaltioiden on annettava yhden tai useamman sääntelyviranomaisen tehtäväksi valvoa kaikkien kansallisten numerovarojen tiettyyn käyttöön osoittamista ja kansallisten numerointisuunnitelmien hallinnointia, että kyseisten sääntelyviranomaisten on oltava oikeudellisesti erillisiä ja toiminnallisesti riippumattomia kaikista sähköisiä viestintäverkkoja, -laitteita tai -palveluja tarjoavista organisaatioista ja että niiden jäsenvaltioiden, joilla on omistusosuuksia tai päätäntävaltaa sähköisiä viestintäverkkoja ja/tai -palveluja tarjoavissa yrityksissä, on taattava, että näiden yritysten omistajuuteen tai päätäntävaltaan liittyvät toiminnat ja sääntelytehtävät, mukaan lukien kansallisten numerovarojen tiettyyn käyttöön osoittamista ja kansallisten numerointisuunnitelmien hallinnointia koskevat tehtävät, erotetaan rakenteellisesti tehokkaasti toisistaan.

18 Tätä toteamusta tukee sekä puitedirektiivin 11 perustelukappale, joka velvoittaa jäsenvaltiot takaamaan sääntelyviranomaisten riippumattomuuden, että saman direktiivin 3 artiklan 4 kohta, jossa säädetään, että jäsenvaltioiden on julkaistava tiedot näille sääntelyviranomaisille kuuluvista tehtävistä varsinkin silloin, kun tehtävistä vastaa useampi kuin yksi elin.

19 Lisäksi se, että sääntelyviranomaisia on mahdollisesti enemmän kuin yksi, käy ilmi mainitun direktiivin 2 artiklan g alakohdassa esitetystä ”kansallisen sääntelyviranomaisen” määritelmästä itsestään.

20 Sitä vastoin on todettava, ettei yhdessäkään puitedirektiivin säännöksessä edellytetä, että sääntelyviranomainen, jolle on annettu kansallisten numerovarojen tiettyyn käyttöön osoittamista ja kansallisten numerointisuunnitelmien hallinnointia koskevat tehtävät, on erillinen ja riippumaton muista sääntelyviranomaisista ja erityisesti viranomaisesta, jonka tehtävänä on vahvistaa kansallinen numerointisuunnitelma tai mainitun suunnitelman valvonta- ja hallinnointimenettelyt.

21 Kaiken edellä olevan perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että puitedirektiivin 3 artiklan 2 ja 4 kohtaa sekä 10 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä sen johdanto-osan 11 perustelukappaleen kanssa, on tulkittava siten, että kansallisten numerovarojen tiettyyn käyttöön osoittamista ja kansallisten numerointisuunnitelmien hallinnointia koskevia tehtäviä on pidettävä sääntelytehtävinä. Jäsenvaltiot eivät ole velvollisia antamaan näitä erilaisia tehtäviä eri sääntelyviranomaisille.

Toinen kysymys

22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää toisella kysymyksellään vastausta siihen, voiko jäsenvaltio antaa puitedirektiivin 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut sääntelytehtävät useille sääntelyviranomaisille.

23 Puitedirektiivin 2 artiklan g alakohdasta ja 10 artiklan 1 kohdasta ilmenee selvästi, että useat kansalliset sääntelyviranomaiset voivat valvoa kaikkien kansallisten numerovarojen tiettyyn käyttöön osoittamista ja kansallisten numerointisuunnitelmien hallinnointia.

24 Vaikka jäsenvaltioilla on tällä alalla institutionaalinen itsemääräämisoikeus puitedirektiivin 2 artiklan g alakohdassa tarkoitettujen sääntelyviranomaistensa organisoinnin ja rakenteen osalta, tätä itsemääräämisoikeutta voidaan kuitenkin käyttää ainoastaan noudattamalla täysimääräisesti kyseisessä direktiivissä vahvistettuja tavoitteita ja velvollisuuksia.

25 Mainitun direktiivin 3 artiklan 2, 4 ja 6 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on siten varmistettava näiden sääntelyviranomaisten toiminnallinen riippumattomuus sähköisiä viestintäverkkoja, -laitteita tai -palveluja tarjoaviin organisaatioihin nähden, ja niiden on tämän lisäksi myös julkaistava tiedot mainituille sääntelyviranomaisille kuuluvista tehtävistä helposti saatavilla olevassa muodossa ja ilmoitettava komissiolle niiden sääntelyviranomaisten nimi, joille on osoitettu näitä tehtäviä, sekä näiden viranomaisten vastuualueet.

26 Näin ollen silloin kun kyseiset tehtävät on osoitettu – vaikkakin osittain – ministeriön viranomaisille, kunkin jäsenvaltion on huolehdittava siitä, että viimeksi mainitut eivät suoraan tai välillisesti ota osaa puitedirektiivissä tarkoitettuihin ”toiminnallisiin tehtäviin”.

27 Kaiken edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että puitedirektiivin 10 artiklan 1 kohtaa sekä 3 artiklan 2, 4 ja 6 kohtaa on tulkittava siten, että ne eivät estä sitä, että kansallisten numerovarojen tiettyyn käyttöön osoittamista koskevat tehtävät ja kansallisten numerointisuunnitelmien hallinnointia koskevat tehtävät jaetaan useiden riippumattomien sääntelyviranomaisten kesken, kunhan tehtäväjako julkaistaan, siihen on helppo tutustua ja se ilmoitetaan komissiolle.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

1) Sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä (puitedirektiivi) 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY 3 artiklan 2 ja 4 kohtaa sekä 10 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä sen johdanto-osan 11 perustelukappaleen kanssa, on tulkittava siten, että kansallisten numerovarojen tiettyyn käyttöön osoittamista ja kansallisten numerointisuunnitelmien hallinnointia koskevia tehtäviä on pidettävä sääntelytehtävinä. Jäsenvaltiot eivät ole velvollisia antamaan näitä erilaisia tehtäviä eri kansallisille sääntelyviranomaisille.

2) Direktiivin 2002/21 10 artiklan 1 kohtaa sekä 3 artiklan 2, 4 ja 6 kohtaa on tulkittava siten, että ne eivät estä sitä, että kansallisten numerovarojen tiettyyn käyttöön osoittamista koskevat tehtävät ja kansallisten numerointisuunnitelmien hallinnointia koskevat tehtävät jaetaan useiden riippumattomien sääntelyviranomaisten kesken, kunhan tehtäväjako julkaistaan, siihen on helppo tutustua ja se ilmoitetaan komissiolle.

Allekirjoitukset