UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

14 päivänä tammikuuta 2016*

Ennakkoratkaisupyyntö — Sähköisiä viestintäverkkoja ja palveluja koskeva yhteinen sääntelyjärjestelmä — Direktiivi 2002/21/EY — 7 artiklan 3 kohta — Sähköisen viestinnän sisämarkkinoiden vakiinnuttamismenettely — Direktiivi 2002/19/EY — 8 ja 13 artikla — Operaattori, jolla katsotaan olevan huomattava markkinavoima — Kansallisten sääntelyviranomaisten asettamat velvoitteet — Hintavalvonta ja kustannuslaskentajärjestelmiin liittyvät velvollisuudet — Matkapuhelujen terminointimaksujen hyväksyminen

Asiassa C-395/14,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa) on esittänyt 25.6.2014 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 19.8.2014, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Vodafone GmbH

vastaan

Saksan liittotasavalta,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: toisen jaoston puheenjohtaja M. Ilešič, joka hoitaa kolmannen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit C. Toader, E. Levits, E. Jarašiūnas (esittelevä tuomari) ja C. G. Fernlund,

julkisasiamies: N. Wahl,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Vodafone GmbH, edustajinaan Rechtsanwalt T. Tschentscher ja Rechtsanwältin D. Herrmann,

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

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY (puitedirektiivi) (EYVL L 108, s. 33; jäljempänä puitedirektiivi) 7 artiklan 3 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Vodafone GmbH (jäljempänä Vodafone) ja Saksan liittotasavalta ja jossa on kyse liittovaltion verkkoviraston (Bundesnetzagentur, jäljempänä virasto) päätöksestä, jolla väliaikaisesti hyväksytään Vodafonen perimät matkapuhelujen terminointimaksut.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Puitedirektiivi

3 Puitedirektiivin johdanto-osan 38 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Toimenpiteet, jotka voivat vahingoittaa jäsenvaltioiden välistä kauppaa, – – käsittävät myös toimenpiteet, joilla on merkittävä vaikutus muiden jäsenvaltioiden palveluntarjoajiin tai -käyttäjiin, ja joihin kuuluvat muun muassa toimenpiteet, jotka vaikuttavat kuluttajahintoihin muissa jäsenvaltioissa – –”

4 Puitedirektiivin 1 artiklassa määritellään sen tavoitteet ja soveltamisala. Sen 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tällä direktiivillä perustetaan yhdenmukaistettu järjestelmä sähköisten viestintäpalvelujen, sähköisten viestintäverkkojen sekä niiden liitännäistoimintojen ja -palvelujen sääntelylle. Siinä säädetään kansallisten sääntelyviranomaisten tehtävistä ja määritellään joukko menettelyjä, joilla varmistetaan, että sääntelyjärjestelmää sovelletaan yhdenmukaisesti kaikkialla yhteisössä.”

5 Puitedirektiivin 2 artiklan 1 alakohdassa määritellään ”erityisdirektiiveiksi”, joihin puitedirektiivissä viitataan, sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/20/EY (valtuutusdirektiivi) (EYVL L 108, s. 21), sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/19/EY (käyttöoikeusdirektiivi) (EYVL L 108, s. 7), yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/22/EY (yleispalveludirektiivi) (EYVL L 108, s. 51) sekä henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta televiestinnän alalla 15.12.1997 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/66/EY (EYVL 1998, L 24, s. 1).

6 Puitedirektiivin 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Kuulemismenettelyt ja avoimuus”, säädetään lähinnä, että jos kansalliset sääntelyviranomaiset aikovat puitedirektiivin tai erityisdirektiivien mukaisesti toteuttaa merkityksellisiin markkinoihin huomattavalla tavalla vaikuttavia toimenpiteitä, ne antavat asianomaisille osapuolille mahdollisuuden esittää lausuntonsa ehdotetuista toimenpiteistä.

7 Puitedirektiivin 7 artiklassa, jonka otsikkona on ”Sähköisen viestinnän sisämarkkinoiden vakiinnuttaminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Kansallisten sääntelyviranomaisten on toteuttaessaan tämän direktiivin ja erityisdirektiivien mukaisia tehtäviään otettava 8 artiklassa vahvistetut tavoitteet mahdollisimman laajasti huomioon sikäli kun ne liittyvät sisämarkkinoiden toimintaan.

2. Kansallisten sääntelyviranomaisten on myötävaikutettava sisämarkkinoiden kehittymiseen toimimalla keskenään ja komission kanssa yhteistyössä avoimesti, jotta varmistetaan tämän direktiivin ja erityisdirektiivien säännösten yhdenmukainen soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa. – –

3. Jos kansallinen sääntelyviranomainen aikoo toteuttaa toimenpiteitä, jotka

a) kuuluvat tämän direktiivin 15 tai 16 artiklan, käyttöoikeusdirektiivin 5 tai 8 artiklan tai yleispalveludirektiivin 16 artiklan soveltamisalaan ja

b) jotka vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan,

sen on 6 artiklassa tarkoitetun kuulemisen lisäksi asetettava toimenpide-ehdotus perusteluineen komission ja muiden jäsenvaltioiden kansallisten sääntelyviranomaisten saataville – – sekä ilmoitettava asiasta komissiolle ja muille kansallisille sääntelyviranomaisille. Kansallisilla sääntelyviranomaisilla ja komissiolla on mahdollisuus antaa lausuntonsa kyseiselle kansalliselle sääntelyviranomaiselle yhden kuukauden kuluessa tai 6 artiklassa tarkoitetussa määräajassa, jos se on pitempi. Tätä yhden kuukauden määräaikaa ei voida pidentää.

– –

5. Kyseisen kansallisen sääntelyviranomaisen on otettava muiden kansallisten sääntelyviranomaisten ja komission lausunnot mahdollisimman laajasti huomioon ja se voi, 4 kohdassa tarkoitettuja tapauksia lukuun ottamatta, hyväksyä lopullisen toimenpide-ehdotuksen ja toimittaa sen tällöin komissiolle.

– –”

8 Puitedirektiivin 8 artiklan otsikko on ”Yleiset tavoitteet ja sääntelyperiaatteet”, ja sen 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kansallisten sääntelyviranomaisten on osaltaan vaikutettava sisämarkkinoiden kehittymiseen muun muassa

– –

d) tekemällä keskenään ja komission kanssa avoimesti yhteistyötä johdonmukaisen sääntelykäytännön kehittämiseksi sekä tämän direktiivin ja erityisdirektiivien johdonmukaisen soveltamisen varmistamiseksi.”

9 Puitedirektiivin 14 artiklassa, jonka otsikko on ”Yritykset, joilla on huomattava markkinavoima”, täsmennetään kriteerit, joiden perusteella kansallinen sääntelyviranomainen voi katsoa, että tietyllä operaattorilla on huomattava markkinavoima.

10 Puitedirektiivin 16 artiklassa, jonka otsikkona on ”Markkina-analyysissä noudatettava menettely”, säädetään seuraavaa:

”– –

2. Jos kansallisen sääntelyviranomaisen on direktiivin 2002/22/EY (yleispalveludirektiivi) 16, 17, 18 tai 19 artiklan tai direktiivin 2002/19/EY (käyttöoikeusdirektiivi) 7 tai 8 artiklan nojalla tehtävä päätös siitä, asettaako, pitääkö voimassa, muuttaako tai poistaako se tiettyjä yrityksiä koskevia velvollisuuksia, niiden on 1 kohdassa tarkoitetun markkina-analyysinsä perusteella määriteltävä, vallitseeko merkityksellisillä markkinoilla todellinen kilpailu.

– –

4. Jos kansallinen sääntelyviranomainen toteaa, ettei merkityksellisillä markkinoilla vallitse todellista kilpailua, sen on määriteltävä yritykset, joilla kyseisillä markkinoilla on huomattava markkinavoima 14 artiklan mukaisesti, ja kansallisen sääntelyviranomaisen on asetettava tällaisille yrityksille tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja asianmukaisia erityisiä sääntelyvelvollisuuksia tai, jos niitä jo on, pidettävä tällaiset velvollisuudet edelleen voimassa tai muutettava niitä.

– –

6. Tämän artiklan 3, 4 ja 5 kohdan mukaisia toimenpiteitä toteutettaessa on noudatettava 6 ja 7 artiklassa tarkoitettuja menettelyjä.”

11 Puitedirektiivin 19 artiklan otsikko on ”Yhdenmukaistamismenettelyt”, ja sen 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos komissio – – antaa jäsenvaltioille suosituksia, jotka koskevat tässä direktiivissä ja erityisdirektiiveissä annettujen säännösten täytäntöönpanon yhdenmukaistamista 8 artiklassa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansalliset sääntelyviranomaiset ottavat nämä suositukset toiminnassaan mahdollisimman tarkasti huomioon. Jos kansallinen sääntelyviranomainen päättää olla noudattamatta suositusta, sen on ilmoitettava asiasta komissiolle ja perusteltava kantansa.”

Käyttöoikeusdirektiivi

12 Käyttöoikeusdirektiivin johdanto-osan 13 ja 20 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(13) – – Jotta samanlaisissa olosuhteissa toimivia markkinoiden toimijoita kohdeltaisiin samalla tavalla eri jäsenvaltioissa, komission olisi kyettävä varmistamaan tämän direktiivin säännösten yhdenmukainen soveltaminen. Kansallisten sääntelyviranomaisten ja kilpailulainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten olisi tarvittaessa sovitettava yhteen toimensa sen varmistamiseksi, että sovelletaan asianmukaisimpia toimintatapoja. – –

– –

(20) Hintavalvonta voi olla tarpeen, jos markkina-analyysi paljastaa kilpailun olevan määrätyillä markkinoilla riittämätöntä. Sääntely voi olla suhteellisen lievää, kuten velvollisuus, jonka mukaan operaattorin valintaan liittyvien hintojen on oltava kohtuullisia – –, tai paljon tiukempaa, kuten velvollisuus, jonka mukaan hintojen on oltava kustannuslähtöisiä ja täysin perusteltavissa, jos kilpailu ei ole riittävää ylihinnoittelun estämiseksi. – –”

13 Mainitun direktiivin 1 artiklan, jonka otsikko on ”Soveltamisala ja tavoite”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

14 Mainitun direktiivin 2 artiklan a ja b alakohtaan sisältyy sekä käyttöoikeuden että yhteenliittämisen määritelmä. Viimeksi mainittu tarkoittaa ”saman tai eri yrityksen käyttämien yleisten viestintäverkkojen fyysistä ja loogista yhdistämistä, jotta tietyn yrityksen käyttäjät voivat olla yhteydessä saman tai toisen yrityksen käyttäjien kanssa tai käyttää toisen yrityksen tarjoamia palveluja. – – Yhteenliittäminen on erityinen käyttöoikeuden tyyppi, joka toteutetaan yleisten verkkojen operaattoreiden kesken”.

15 Käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklassa, jonka otsikko on ”Velvollisuuksien asettaminen, muuttaminen tai poistaminen”, säädetään seuraavaa:

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

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

– –

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

– –”

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

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

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

3. Jos operaattorien hinnoille on asetettu kustannuslähtöisyyttä koskeva velvollisuus, kyseisen operaattorin on osoitettava, että hinnat perustuvat kustannuksiin ja investoinneille saatavaan kohtuulliseen tuottoon. Palvelujen tehokkaasta tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten selvittämiseksi kansalliset sääntelyviranomaiset voivat suorittaa yrityksen kustannuslaskennasta riippumattoman kustannuslaskennan. Kansalliset sääntelyviranomaiset voivat vaatia operaattoria toimittamaan täydelliset perustelut hinnoilleen ja vaatia tarvittaessa hintojen tarkistamista.

– –”

Saksan oikeus

17 Televiestintälain (Telekommunikationsgesetz), joka on annettu 22.6.2004 (BGBl. 2004 I, s. 1190) ja jota on muutettu 17.2.2010 annetulla lailla (BGBl. 2010 I, s. 78; jäljempänä televiestintälaki), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiaan, 12 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) [Viraston] on annettava asianomaisille osapuolille mahdollisuus esittää asetetussa määräajassa lausuntonsa ehdotetuista toimenpiteistä 10 ja 11 §:n mukaisesti. – –

(2) Mikäli 10 §:n 3 momentissa ja 11 §:n 3 momentissa säädetään esityksen tekemisestä tämän säännöksen mukaisesti, sovelletaan seuraavaa menettelyä:

1. Silloin kun 1 momentissa määritelty menettely on saatu päätökseen, [virasto] saattaa 10 ja 11 §:ssä tarkoitetun toimenpide-ehdotuksen perusteluineen komission ja samanaikaisesti muiden jäsenvaltioiden kansallisten sääntelyviranomaisten saataville ja ilmoittaa siitä komissiolle sekä muille kansallisille sääntelyviranomaisille. [Virasto] ei saa vahvistaa 10 ja 11 §:ssä tarkoitettuja toimenpiteitä ennen kuin on kulunut kuukausi tai 1 momentissa säädetty pidempi määräaika.

2. [Viraston] on otettava tarkasti huomioon komission ja muiden kansallisten sääntelyviranomaisten 1 kohdan mukaisesti esittämät lausunnot. Se toimittaa lausuntoihin perustuvan ehdotuksen komissiolle.

– –

4. Mikäli [virasto] poikkeuksellisissa olosuhteissa katsoo, että kilpailun turvaamiseksi ja kuluttajien etujen suojaamiseksi on toimittava kiireellisesti noudattamatta 1 momentissa ja 1–3 kohdassa säädettyä menettelyä, se voi toteuttaa asianmukaiset tilapäiset toimenpiteet välittömästi. Se ilmoittaa viivytyksettä tällaisista toimenpiteistä ja niiden kattavista perusteluista komissiolle ja muille kansallisille sääntelyviranomaisille. [Viraston] päätökseen tällaisten toimenpiteiden muuttamisesta pysyviksi tai niiden soveltamisajan pidentämisestä sovelletaan 1 momentin ja 1–3 kohdan säännöksiä.”

18 Mainitun lain 13 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Silloin kun virasto 11 §:n mukaan suorittamansa markkina-analyysin jälkeen määrää, muuttaa, pitää voimassa tai kumoaa (sääntelypäätös) – –, 30 – –, §:ssä tarkoitetut velvoitteet, sovelletaan soveltuvin osin 12 §:n 1 ja 2 momentin 1, 2 ja 4 kohdassa säädettyä menettelyä, jos toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. – –”

19 Mainitun lain 30 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jollei jäljempänä olevissa momenteissa toisin säädetä, sellaisen julkisen televiestintäverkon operaattorin, jolla on huomattava markkinavoima, 21 §:n mukaisesti velvoitetuista käyttöoikeuspalveluista perimät maksut edellyttävät [viraston] 31 §:n mukaisesti myöntämää lupaa. – –”

20 Televiestintälain 31 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Maksuille, joille 30 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen – – mukaan tarvitaan lupa, voidaan myöntää lupa, jos ne eivät ylitä palvelujen tehokkaasta tarjoamisesta aiheutuvia kustannuksia.”

21 Mainitun lain 35 §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”Lupa on myönnettävä kokonaan tai osittain, mikäli maksut vastaavat 28 ja 31 §:n vaatimuksia 2 momentin mukaisesti ja mikäli toisen tai kolmannen virkkeen mukaisia hylkäämisperusteita ei ole. – –”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

22 Vodafone on yhtiö, joka ylläpitää matkapuhelinverkkoja, jotka on liitetty yhteen muiden operaattoreiden televiestintäverkkojen kanssa. Pääasian oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä virasto totesi, että Vodafone oli operaattori, jolla on matkapuhelumarkkinoilla huomattava markkinavoima, ja velvoitti sen hakemaan luvan matkapuhelujen terminointimaksuille.

23 Syyskuussa 2010 Vodafone haki virastolta lupaa matkapuhelujen terminointimaksuille 1.12.2010 alkaen. Koska virasto aikoi suorittaa puitedirektiivin 6 ja 7 artiklassa säädetyn kuulemis- ja vakiinnuttamismenettelyn, virasto antoi terminointimaksuille 30.11.2010 tekemällään päätöksellä aluksi vain tilapäisen luvan. Mainittujen menettelyjen suorittamisen jälkeen virasto myönsi Vodafonelle 24.2.2011 tekemällään päätöksellä maksuja koskevan lopullisen luvan takautuvasti 1.12.2010 alkaen 30.11.2012 päättyväksi määräajaksi.

24 Vodafone on riitauttanut 30.11.2010 tehdyn päätöksen Verwaltungsgericht Kölnissä (Kölnin hallintotuomioistuin) sillä perusteella, ettei päätökselle ollut oikeusperustaa, koska mainitun yhtiön mukaan vakiinnuttamismenettelyä ei tarvinnut noudattaa ennen maksujen hyväksymistä. Mainittu tuomioistuin yhtäältä jätti tutkimatta 19.9.2012 antamallaan tuomiolla Vodafonen esittämän kumoamisvaatimuksen, koska riidanalainen päätös oli rauennut, ja toisaalta hylkäsi Vodafonen toissijaisen vaatimuksen siitä, että mainittu päätös todettaisiin lainvastaiseksi.

25 Vodafone teki kyseisestä tuomiosta Revision-valituksen Bundesverwaltungsgerichtiin (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin) ja vaati siinä 30.11.2010 tehdyn päätöksen lainvastaisuuden toteamista. Mainittu tuomioistuin täsmentää tältä osin, että vaikka 30.11.2010 tehty päätös onkin rauennut, Vodafonella on edelleen oikeutettu intressi siihen, että mainitun päätöksen lainvastaisuus todetaan, koska on mahdollista, että virasto toimii tulevaisuudessa uudestaan tavalla, jonka kyseinen yhtiö on riitauttanut.

26 Asiakysymyksen osalta mainittu tuomioistuin ilmoittaa, että jos vain Saksan oikeus otetaan huomioon, Vodafonen valitus on hyväksyttävä. Koska televiestintälaissa ei säädetä siitä, että vakiinnuttamismenettelyyn voidaan ryhtyä ennen hintojen tai maksujen hyväksymistä, ei ole mahdollista antaa väliaikaista hyväksyntää, jonka tarkoituksena on korjata ne haitat, jotka liittyvät siihen, että mainitun menettelyn noudattamisen vuoksi lopullinen päätös tehdään myöhässä.

27 Mainittu tuomioistuin pohtii kuitenkin sitä, onko Saksan oikeus sopusoinnussa unionin oikeuden kanssa. Se toteaa, että televiestintälain 12 §:n 2 momentin, 31 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen ja 35 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen sekä puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan ja käyttöoikeusdirektiivin 8 ja 13 artiklan nojalla voitaisiin toki väittää, että viraston on noudatettava vakiinnuttamismenettelyä ennen hintojen hyväksymistä, koska mainitunlainen hyväksyntä voi kuulua käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun käsitteen ”kustannusvastaavuutta ja hintavalvontaa koskevat velvollisuudet, mukaan lukien hintojen kustannuslähtöisyyttä ja kustannuslaskentaa koskevat velvollisuudet” alaan ja yleensä vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

28 Mainittu tuomioistuin katsoo kuitenkin, että tällaisen tulkinnan paikkansapitävyydestä on olemassa epäilys. Kyseisen tuomioistuimen mukaan unionin oikeuteen ei sisälly mitään yksityiskohtaisia säännöksiä menettelytavasta hintavalvonnan tapauksessa eikä hinnoitteluun sovellettavista kriteereistä. Käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklassa sallitaan mainitun tuomioistuimen mukaan siis se, että hintojen sääntelyn järjestämistä ohjaa pääasiassa kansallinen oikeus. Nyt käsiteltävässä asiassa televiestintälaissa on sen mukaan otettu käyttöön kaksivaiheinen menettely, josta vain ensimmäinen menettelyvaihe, joka koskee abstraktia velvollisuutta kustannuslähtöisyyteen, kuuluu kyseisen artiklan soveltamisalaan mutta konkreettisten maksujen vahvistamista koskeva vaihe ei. Kyseisen artiklan 3 kohta voidaan muutoinkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan ymmärtää niin, että unionin oikeudessa vahvistetaan myös portaittainen hintasääntelyjärjestelmä. Lisäksi sitä, että komissio suoraan puuttuu konkreettisten maksujen vahvistamiseen, voitaisiin pitää toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen vastaisena.

29 Tässä tilanteessa Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [puitedirektiivin] 7 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että kansallinen sääntelyviranomainen, joka on velvoittanut operaattorin, jolla on huomattava markkinavoima, tarjoamaan matkapuhelujen terminointipalveluja, ja joka on alistanut tästä perittävät maksut mainitussa – – säännöksessä säädettyyn lupamenettelyyn, on velvollinen suorittamaan [kyseisen] menettelyn uudestaan ennen kutakin konkreettisesti vaadittuja maksuja koskevaa lupaa?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

30 Kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään lähinnä, onko puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohtaa tulkittava niin, että silloin kun kansallinen sääntelyviranomainen velvoittaa operaattorin, jolla on katsottu olevan huomattava markkinavoima, toimittamaan matkapuhelujen terminointipalveluja ja edellyttää, että kyseisten palvelujen hinnat hyväksytetään mainitussa säännöksessä säädetyssä menettelyssä, kyseisen kansallisen sääntelyviranomaisen on käytävä läpi mainittu menettely ennen jokaista hintojen hyväksymistä koskevan päätöksen antamista kyseiselle operaattorille.

31 Mainitussa säännöksessä säädetään, että niissä tapauksissa, joissa jollakin kansallisella sääntelyviranomaisella on aikomus ryhtyä toimenpiteeseen, joka yhtäältä kuuluu muun muassa puitedirektiivin 16 artiklan tai käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan alaan ja toisaalta vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, se asettaa komission ja muiden kansallisten sääntelyviranomaisten saataville toimenpide-ehdotuksen perusteluineen ja ilmoittaa asiasta komissiolle ja muille sääntelyviranomaisille.

32 Puitedirektiivin 16 artiklan 2 kohdan mukaan silloin, kun erityisesti puitedirektiivin 8 artiklan mukaan kansallisen sääntelyviranomaisen tehtävänä on lausua yritykselle asetettavan velvollisuuden asettamisesta, voimassa pitämisestä, muuttamisesta tai poistamisesta, kansallinen sääntelyviranomainen ratkaisee saman 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun markkina-analyysinsä perusteella, vallitseeko

merkityksellisillä markkinoilla todellinen kilpailu. Mainitun 16 artiklan 4 kohdan mukaan silloin, kun kansallinen sääntelyviranomainen toteaa, ettei merkityksellisillä markkinoilla vallitse todellista kilpailua, sen on määriteltävä yritykset, joilla kyseisillä markkinoilla on huomattava markkinavoima, ja asetettava tällaisille yrityksille erityisesti käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklassa tarkoitettuja asianmukaisia erityisiä sääntelyvelvollisuuksia tai, jos niitä jo on, pidettävä tällaiset velvollisuudet edelleen voimassa tai muutettava niitä. Mainitun 16 artiklan 6 kohdassa täsmennetään, että kyseisen artiklan 4 kohdan mukaisia toimenpiteitä toteutettaessa on noudatettava muun muassa puitedirektiivin 7 artiklassa säädettyä vakiinnuttamismenettelyä.

33 Käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 2 kohdassa taas säädetään, että silloin, kun puitedirektiivin 16 artiklan mukaan suoritetun markkina-analyysin jälkeen operaattorilla katsotaan olevan huomattava markkinavoima tietyillä markkinoilla, kansalliset sääntelyviranomaiset asettavat sille tapauskohtaisesti käyttöoikeusdirektiivin 9–13 artiklassa luetellut velvollisuudet. Mainitun 8 artiklan 4 kohdassa säädetään lisäksi, että mainitun 8 artiklan mukaisesti asetetut velvollisuudet voidaan asettaa vasta muun muassa puitedirektiivin 7 artiklassa säädetyn kuulemisen jälkeen.

34 Käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdassa puolestaan säädetään, että kansallinen sääntelyviranomainen voi saman direktiivin 8 artiklan mukaisesti asettaa kustannusvastaavuutta ja hintavalvontaa koskevia velvollisuuksia, mukaan lukien hintojen kustannuslähtöisyyttä ja kustannuslaskentaa koskevat velvollisuudet, tietyntyyppisten yhteenliittämisten ja/tai käyttöoikeuksien tarjonnassa, jos markkina-analyysi osoittaa, että todellinen kilpailu puuttuu ja tämä saattaa johtaa siihen, että kyseinen operaattori saattaa pitää hintoja liian korkealla tasolla tai harjoittaa hintapainostusta loppukäyttäjien haitaksi.

35 Näin ollen puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan ja 16 artiklan 4 kohdan sekä käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 2 kohdan ja 13 artiklan 1 kohdan lukemisesta yhdessä seuraa, että silloin kun kansallinen sääntelyviranomainen suunnittelee kohdistavansa operaattoriin, jolla on katsottu olevan huomattava markkinavoima tietyillä markkinoilla, sellaisen toimenpiteen, jossa asetetaan ”kustannusvastaavuutta ja hintavalvontaa koskevia velvollisuuksia, mukaan lukien hintojen kustannuslähtöisyyttä ja kustannuslaskentaa koskevat velvollisuudet, tietyntyyppisten yhteenliittämisten ja/tai käyttöoikeuksien tarjonnassa” ja joka vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, mainitun kansallisen sääntelyviranomaisen on noudatettava kyseisen 7 artiklan 3 kohdassa säädettyä vakiinnuttamismenettelyä.

36 Tältä osin sillä, että mainittua vakiinnuttamismenettelyä on noudatettu jo aiemmin puitedirektiivin 16 artiklan mukaisesti suoritetussa markkina-analyysimenettelyssä, jonka päätteeksi kyseiselle operaattorille on jo voitu asettaa velvollisuuksia, ei ole merkitystä, kun otetaan huomioon se, että kun puitedirektiivin 16 artiklan 2 kohdassa säädetään, että kansallinen sääntelyviranomainen voi joutua lausumaan muun muassa käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklassa säädettyjen ja yritykselle asetettujen velvollisuuksien ”asettamisesta, pitämisestä voimassa, muuttamisesta tai poistamisesta”, puitedirektiivissä on nimenomaisesti tarkoitettu, että sama velvollisuus voi olla usean vakiinnuttamismenettelyn kohteena niin, että ne tapauksen mukaan johtavat kyseisen velvollisuuden asettamiseen, pitämiseen voimassa, muuttamiseen tai poistamiseen.

37 Nyt käsiteltävässä asiassa ei ole riitautettu sitä, että riidanalaisen päätöksen tekopäivänä 30.11.2010 virasto katsoi, että Vodafone oli puitedirektiivin 14 artiklassa tarkoitettu operaattori, jolla oli huomattava markkinavoima matkapuhelinmarkkinoilla. Jotta esitettyyn kysymykseen voidaan vastata, on siis ratkaistava, kuuluuko pääasiassa kyseessä olevan kaltainen matkapuhelujen terminointimaksujen hyväksyminen puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin ja, jos näin on, onko mainitunlainen hyväksyminen omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

38 Ensinnäkin siltä osin kuin kyse on siitä, kuuluuko matkapuhelujen terminointimaksujen hyväksyminen puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin, on muistutettava, että mainittua säännöstä on luettava yhdessä käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 2 kohdan ja 13 artiklan 1 kohdan kanssa ja että kun kyseisiä säännöksiä luetaan yhdessä, niistä ilmenee, että mainitunlainen hyväksyminen kuuluu mainitun 7 artiklan 3 kohdan a alakohdan soveltamisalaan, jos se kuuluu käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin ”kustannusvastaavuutta ja hintavalvontaa koskeviin velvollisuuksiin, mukaan lukien hintojen kustannuslähtöisyyttä ja kustannuslaskentaa koskevat velvollisuudet, tietyntyyppisten yhteenliittämisten ja/tai käyttöoikeuksien tarjonnassa”.

39 Tältä osin on todettava, että vaikka käyttöoikeusdirektiivin 2 artiklan a alakohdassa on määritelty käyttöoikeuden käsite ja b alakohdassa yhteenliittämisen käsite, missään käyttöoikeusdirektiivin säännöksessä ei täsmennetä sitä, miten mainitussa 13 artiklan 1 kohdassa oleva käsite ”kustannusvastaavuutta ja hintavalvontaa koskevat velvollisuudet, mukaan lukien hintojen kustannuslähtöisyyttä ja kustannuslaskentaa koskevat velvollisuudet, tietyntyyppisten yhteenliittämisten ja/tai käyttöoikeuksien tarjonnassa” on ymmärrettävä.

40 Mainitun käsitteen tulkitsemiseksi on siis otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös on (ks. vastaavasti tuomio The Number (UK) ja Conduit Enterprises, C-16/10, EU:C:2011:92, 28 kohta ja tuomio KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, 33 kohta).

41 Mainitun käsitteen sanamuodosta on todettava ensinnäkin, että käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdassa käytetystä ilmaisusta ”mukaan lukien” ilmenee, että ”hintojen kustannuslähtöisyyttä koskevat velvollisuudet” ovat vain esimerkki mainitussa säännöksessä tarkoitetuista ”kustannusvastaavuutta ja hintavalvontaa koskevista velvollisuuksista”. Näin ollen aluksi on hylättävä Vodafonen väitteet, joiden mukaan matkapuhelujen terminointimaksujen hyväksyminen ei kuulu käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin eikä siis mainitun direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa eikä puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin sen vuoksi, ettei kyseessä Vodafonen mukaan ole ”hintojen kustannuslähtöisyyttä koskeva velvollisuus”.

42 Tämän jälkeen on todettava, että hintavalvontaa koskevien velvollisuuksien käsite on ymmärrettävä laajasti ja että kun otetaan huomioon siinä käytettyjen sanojen tavanomainen merkitys, se käsittää väistämättä matkapuhelujen terminointimaksujen hyväksymisen kaltaisen toimenpiteen, koska mainitunlainen toimenpide, joka koskee tiettyä toimijaa ja edeltää kyseisten maksujen käyttöönottoa, on luonteeltaan hintavalvontatoimenpide.

43 Lopuksi myös käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ilmenee, että siinä tarkoitettujen ”hintavalvontaa koskevien velvollisuuksien” on koskettava ”yhteenliittämistä ja/tai käyttöoikeuksia”. Yhtäältä yhteenliittäminen kuitenkin määritellään mainitun direktiivin 2 artiklan b alakohdassa niin, että se tarkoittaa erityisesti ”saman tai eri yrityksen käyttämien yleisten viestintäverkkojen fyysistä ja loogista yhdistämistä, jotta tietyn yrityksen käyttäjät voivat olla yhteydessä saman tai toisen yrityksen käyttäjien kanssa”. Toisaalta komission unionin tuomioistuimelle esittämien huomautusten mukaan matkapuhelujen terminointi on palvelu, joka mahdollistaa sen, että matkapuhelu saavuttaa pyydetyn liittymän haltijan. Tästä seuraa väistämättä, että matkapuhelujen terminointimaksujen hyväksyminen koskee käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja ”yhteenliittämistä ja/tai käyttöoikeuksia”.

44 Viimeksi mainitun säännöksen sanamuodosta siis seuraa, että matkapuhelujen terminointimaksujen hyväksyttäminen kuuluu mainitussa säännöksessä tarkoitettuihin hintavalvontaan liittyviin velvollisuuksiin, joita kansallisilla sääntelyviranomaisilla on käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 2 kohdan nojalla oikeus asettaa operaattorille, joilla on huomattava markkinavoima matkapuhelinmarkkinoilla, ja

joita – mikäli niitä suunnitellaan ja siltä osin kuin ne vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan – voidaan mainitun 8 artiklan 4 kohdan mukaan asettaa vain puitedirektiivin 7 artiklassa säädetyn menettelyn päätteeksi.

45 Tätä käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdan tulkintaa tukee se asiayhteys, johon mainittu säännös kuuluu. Sen lisäksi, että mainitun 13 artiklan otsikko koskee nimenomaisesti hintavalvontaa, mainitun artiklan 2 kohdassa viitataan muun muassa kansallisen sääntelyviranomaisen ”pakollisiksi määräämiin hinnoittelumenetelmiin”. Lisäksi käyttöoikeusdirektiivin johdanto-osan 20 perustelukappaleessa todetaan lähinnä, että hintavalvonnan yhteydessä kansallisten sääntelyviranomaisten suorittama ”sääntely voi olla suhteellisen lievää – –, tai paljon tiukempaa – –”. Vastaavasti myös puitedirektiivin 16 artiklan 4 kohdassa, luettuna yhdessä mainitun artiklan 2 kohdan kanssa, viitataan ”asianmukaisiin erityisiin sääntelyvelvollisuuksiin”, joita tarkoitetaan muun muassa käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklassa.

46 Sekä käyttöoikeusdirektiivissä että puitedirektiivissä lähdetään siis siitä, että hintavalvontaan liittyvät täsmälliset toimenpiteet ja niinkin erityiset toimenpiteet kuin matkapuhelujen terminointimaksujen hyväksyminen voivat kuulua käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin velvoitteisiin, joita kansalliset sääntelyviranomaiset voivat asettaa operaattoreille, joilla on huomattava markkinavoima.

47 Lisäksi käyttöoikeusdirektiivin, jonka 1 artiklan 1 kohdan mukaan sen tavoitteena on yhdenmukaistaa tapa, jolla jäsenvaltiot sääntelevät sähköisten viestintäverkkojen käyttöoikeuksia ja yhteenliittämistä, tavoitteet tukevat tämän tuomion 44 kohdassa esitettyä tulkintaa. Tältä osin mainitussa direktiivissä muistutetaan sen johdanto-osan 13 perustelukappaleessa, että jotta samanlaisissa olosuhteissa toimivia markkinoiden toimijoita kohdeltaisiin samalla tavalla eri jäsenvaltioissa, komission olisi kyettävä varmistamaan tämän direktiivin säännösten yhdenmukainen soveltaminen ja kansallisten sääntelyviranomaisten olisi sovitettava yhteen toimensa sen varmistamiseksi, että sovelletaan asianmukaisimpia toimintatapoja.

48 Toisaalta ja analogisesti puitedirektiivin 1 artiklan 1 kohdassa täsmennetään, että sen tarkoituksena on muun muassa määritellä joukko menettelyjä, joilla varmistetaan, että sääntelyjärjestelmää sovelletaan yhdenmukaisesti kaikkialla Euroopan unionissa. Vastaavasti puitedirektiivin 7 artiklan 2 kohdasta ilmenee, että mainitun artiklan, jonka otsikko sitä paitsi on ”Sähköisen viestinnän sisämarkkinoiden vakiinnuttaminen”, 3 kohdassa säädetyn menettelyn tavoite on mahdollistaa se, että kansalliset sääntelyviranomaiset myötävaikuttavat sisämarkkinoiden kehittymiseen toimimalla keskenään ja komission kanssa yhteistyössä avoimesti, jotta varmistetaan kyseisen direktiivin ja erityisdirektiivien säännösten yhdenmukainen soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa. Mainittu velvollisuus kansallisten sääntelyviranomaisten ja komission avoimeen yhteistyöhön on lisäksi nimenomaisesti asetettu kansallisille sääntelyviranomaisille puitedirektiivin 8 artiklan 3 kohdan d alakohdassa, jossa lisätään, että mainitun yhteistyön on koskettava myös johdonmukaisen sääntelykäytännön kehittämistä.

49 Viraston ennakkoratkaisupyynnössä esittämien tietojen ja komission unionin tuomioistuimelle jättämien huomautusten mukaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen matkapuhelujen terminointimaksujen hyväksymisen tarkoituksena on panna täytäntöön aikaisemmassa päätöksessä määritellyt abstraktit velvollisuudet ja sillä on näin ollen konkreettinen ja välitön vaikutus markkinoihin niiden yritysten osalta, joita sääntely koskee, ja kustannusten ja kilpailukyvyn osalta myös niihin käyttöoikeuden hakijoihin, jotka kääntyvät mainittujen yritysten puoleen. Lisäksi mainitunlaisten abstraktien velvollisuuksien tehokas soveltaminen, jonka mainitunlainen hyväksyminen mahdollistaa, on – kuten komissio huomauttaa – omiaan johtamaan huomattaviin eroihin siinä, miten matkapuhelujen terminointimaksuja sääntelyssä kohdellaan.

50 Näin ollen kaikkien yhdenmukaistamista, koordinointia, yhteistyötä ja avoimuutta koskevien tavoitteiden, joiden tarkoituksena on johtaa sähköisen viestinnän sisämarkkinoiden vakiinnuttamiseen ja joita puitedirektiivillä ja käyttöoikeusdirektiivillä tavoitellaan, saavuttaminen vaarantuisi, jos mainitunlainen hyväksyminen ei kuuluisi puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdassa säädetyn menettelyn piiriin.

51 On todettava myös, ettei kyseessä olevien säännösten sanamuodon, käyttöoikeusdirektiivin tai puitedirektiivin yleisen systematiikan eikä niillä tavoiteltujen päämäärien perusteella voi katsoa, että unionin lainsäätäjän aikomuksena olisi ollut, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ja Vodafone ehdottavat, tehdä ero käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen hintavalvontaan liittyvien velvollisuuksien joukossa niin kutsuttujen perusvelvollisuuksien, perustavanlaatuisten velvollisuuksien ja sääntelyvelvollisuuksien, joihin olisi sovellettava puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdassa säädettyä menettelyä, ja niin kutsuttujen ensin mainittujen velvollisuuksien täytäntöönpanovelvollisuuksien, joita taas mainittu menettely ei ehkä koskisi, välillä.

52 Tältä osin unionin tuomioistuin on jo todennut, ettei puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdassa säädetyn menettelyn soveltamista koskeva velvollisuus riipu sen kansallisessa sääntelyviranomaisessa vireillä olevan menettelyn luonteesta, jonka yhteydessä kansallinen sääntelyviranomainen aikoo toteuttaa kyseessä olevan toimenpiteen, vaan se riippuu itse kyseisen toimenpiteen kohteesta sekä niistä vaikutuksista, joita toimenpiteellä voi olla jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ks. vastaavasti tuomio Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej ja Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, 34 kohta).

53 Sen lisäksi, että mainitunlainen erottelu olisi omiaan vaarantamaan edellä tämän tuomion 47 ja 48 kohdassa mieliin palautettujen puitedirektiivin ja käyttöoikeusdirektiivin tavoitteiden toteutumisen siltä osin kuin se voisi johtaa samankaltaisten tilanteiden erilaiseen kohteluun sääntelyssä, käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 3 kohdasta ei voida johtaa mitään perusteita mainitun erottelun tueksi, koska siitä seuraa yksiselitteisesti, että mainittu säännös koskee vain tapauksia, joissa yritykselle on asetettu hintojen kustannuslähtöisyyttä koskeva velvollisuus, joka – kuten tämän tuomion 41 kohdassa on todettu – on vain esimerkki mainitun artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista velvollisuuksista.

54 Muutoinkin on todettava, että tämän tuomion 44 kohdassa esitettyä tulkintaa ei voida pitää toissijaisuusperiaatteen eikä suhteellisuusperiaatteen vastaisena sillä perusteella, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan se merkitsee sitä, että ”komissio puuttuu suoraan konkreettisten hintojen vahvistamiseen”, koska on selvää, ettei kyseessä olevasta menettelystä eikä mainitusta tulkinnasta seuraa, että komissiolle annettaisiin mainitunlainen valta vahvistaa virallisesti sähköisten viestintäpalvelujen hinnat.

55 Toiseksi siitä, vaikuttaako matkapuhelujen terminointimaksujen hyväksyminen jäsenvaltioiden väliseen kauppaan puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla, on muistutettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansallisen sääntelyviranomaisen suunnittelema toimenpide vaikuttaa kyseisessä säännöksessä tarkoitetulla tavalla, jos toimenpide voi muutoin kuin merkityksettömällä tavalla tosiasiallisesti tai mahdollisesti vaikuttaa kyseiseen kauppaan suoraan tai välillisesti (ks. vastaavasti tuomio Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej ja Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, 49–54 ja 59 kohta). Puitedirektiivin johdanto-osan 38 perustelukappaleessa täsmennetään lisäksi, että toimenpiteisiin, jotka voivat vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sisältyvät muiden muassa toimenpiteet, jotka vaikuttavat kuluttajahintoihin muissa jäsenvaltioissa.

56 Nyt käsiteltävässä asiassa viraston kannasta, sellaisena kuin se on esitetty ennakkoratkaisupyynnössä, ja komission unionin tuomioistuimelle esittämistä huomautuksista ilmenee, että matkapuhelujen terminointimaksut vastaavat hintoja, joita muiden yritysten, muiden jäsenvaltioiden yritykset mukaan lukien, on maksettava sen matkapuhelinverkon operaattorille, johon soitetaan, jotta puhelut yhdistetään kyseisessä verkossa, ja että mainitut maksut vaikuttavat hintoihin, joita muiden

jäsenvaltioiden käyttäjät joutuvat maksamaan silloin, kun he soittavat kyseisen operaattorin asiakkaille tietyssä jäsenvaltiossa, koska mainitut matkapuhelujen terminointimaksut vyörytetään loppukäyttäjän puhelujen hintoihin.

57 Näissä olosuhteissa, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava, on todettava, kun otetaan huomioon tämän tuomion 55 kohdassa mainitut seikat, että matkapuhelujen terminointimaksujen hyväksyminen vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

58 Kun kaikki edellä esitetty otetaan huomioon, esitettyyn kysymykseen on vastattava, että puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohtaa on tulkittava niin, että silloin kun kansallinen sääntelyviranomainen on asettanut operaattorille, jolla on katsottu olevan huomattava markkinavoima, velvollisuuden tarjota matkapuhelujen terminointipalveluja ja edellyttänyt kyseisten palvelujen hintojen hyväksyttämistä kyseisessä säännöksessä säädetyn menettelyn päätteeksi, mainitun kansallisen sääntelyviranomaisen on käytävä kyseinen menettely uudelleen läpi ennen jokaista kyseiselle operaattorille annettavaa mainittujen maksujen hyväksyntää silloin, kun mainittu hyväksyntä on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kyseisessä säännöksessä tarkoitetulla tavalla.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

Sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY (puitedirektiivi) 7 artiklan 3 kohtaa on tulkittava niin, että silloin kun kansallinen sääntelyviranomainen on asettanut operaattorille, jolla on katsottu olevan huomattava markkinavoima, velvollisuuden tarjota matkapuhelujen terminointipalveluja ja edellyttänyt kyseisten palvelujen hintojen hyväksyttämistä kyseisessä säännöksessä säädetyn menettelyn päätteeksi, mainitun kansallisen sääntelyviranomaisen on käytävä kyseinen menettely uudelleen läpi ennen jokaista kyseiselle operaattorille annettavaa mainittujen maksujen hyväksyntää silloin, kun mainittu hyväksyntä on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kyseisessä säännöksessä tarkoitetulla tavalla.

Allekirjoitukset