ĢENERĀLADVOKĀTA M. POJAREŠA MADURU [*M. POIARES MADURO*] SECINĀJUMI,
sniegti 2009. gada 1. oktobrī[1]

I — Faktiskie un tiesiskie apstākļi

1. Viens no Tiesas grūtākajiem, bet tajā pašā laikā galvenajiem uzdevumiem ir [Eiropas] Savienības rīcības robežu kontrole. Tas ir būtiski varas līdzsvara nodrošināšanai starp dalībvalstīm un Savienību. Tāpat tas ir nozīmīgi pareiza varas līdzsvara saglabāšanai starp pašas Savienības iestādēm. Turklāt kontroles īstenošana pār Savienības rīcību ir svarīga, lai garantētu pareizu politisko atbildību starp Savienību un dalībvalstīm (tā, lai pilsoņi zinātu, kurš un par ko ir reāli atbildīgs). Tomēr tiesas kontrole nav vienīgais veids, ar kura palīdzību tiek pārbaudītas Savienības un it īpaši Kopienas pilnvaras. Lēmumu pieņemšanas process, kas ietver jautājumu par Kopienas pilnvarām, un līdzdalība, ko tās piešķir dalībvalstīm un dažādām Kopienas iestādēm, bieži ir visiedarbīgākais šo pilnvaru kontroles veids. Diezgan droši var apgalvot, ka ilgstošā laika posmā Tiesai nav lūgts īstenot dominējošo lomu, kas tai ir Kopienas pilnvaru kontrolē, tieši tādēļ, ka šo pilnvaru robežas ir noteiktas pašā Kopienas lēmumu pieņemšanas procesā. Tomēr, paplašinoties Kopienas pilnvarām un, atbilstoši mainoties lēmumu pieņemšanas procesam, Tiesai tiek lūgts īstenot minēto lomu. Viena no vissarežģītākajām jomām ietver Kopienas pilnvaru robežas iekšējā tirgus kontekstā un it īpaši Kopienas pilnvaru apjomu, pieņemot tiesību aktus uz EKL 95. panta pamata. Šī lieta ir labs piemērs, jo tā būtībā ietver jautājumu, vai Kopienas var regulēt cenas, pamatojoties uz EKL 95. pantu un, ja tas tā ir, tad kādā apjomā un saskaņā ar kādiem nosacījumiem. Nav šaubu, ka iekšējā tirgus funkcionēšanas kontekstā Kopienai ir pilnvaras rīkoties attiecībā gan uz uzņēmēju noteiktajām cenām (saskaņā ar konkurences noteikumiem), gan dalībvalstu noteiktajām cenām (it īpaši saskaņā ar tiesību normām par brīvu pārvietošanos). Bet vai Kopiena pati var pieņemt tiesību aktus, pamatojoties uz EKL 95. pantu, ar kuriem tiek noteiktas, piemēram, konkrētu cenu robežas? Ja tas tā ir, tad ar kādiem nosacījumiem tā var to darīt? Atbilde, ko sniegs Tiesa, ir atkarīga no mūsu vispārējās izpratnes par EKL 95. panta mērķi. Manuprāt, Tiesas sniegtā EKL 95. panta interpretācija skaidri norāda, ka šī tiesību norma nav paredzēta, lai piešķirtu Kopienai vispārējas tiesības regulēt iekšējo tirgu. Tajā pašā laikā Tiesa tomēr nav ierobežojusi EKL 95. pantu tādējādi, ka tas piešķir Kopienai pilnvaras vienīgi apjomā, kas vajadzīgs, lai novērstu šķēršļus iekšējā tirgus darbībai. Iemesls tam ir rodams šīs tiesību normas divējādajā raksturā. Šī tiesību norma ir domāta, lai paredzētu pasākumus, kuru mērķis ir iekšējā tirgus izveide un darbība, bet šie Kopienas pasākumi aizstāj valsts pasākumus, ar kuriem tiek īstenoti daudzi tirgus regulēšanas mērķi. Apstāklim, ka Kopienas iejaukšanās ir paredzēta

1 — Oriģinālvaloda — angļu.

iekšējā tirgus mērķiem, nebūtu jāietekmē šo citu regulēšanas mērķu īstenošana. Ikvienai EKL 95. panta interpretācijai ir jāsaglabā šis līdzsvars. Kopienas rīcības pamatojums izriet no tirgus integrācijas mērķa, bet šī Kopienas iejaukšanās būtu jānodrošina ar politisko brīvību, lai, regulējot tirgu, var veikt izvēli starp vairākiem politikas veidiem. Šis ir apsvērums, kas izskatāmajā lietā ir jāievēro, veicot [EKL] 95. panta interpretāciju un piemērošanu.

2. Šajā lietā tiek apšaubīta Eiropas Parlamenta un Padomes 2007. gada 27. jūnija Regula (EK) Nr. 717/2007 par viesabonēšanu publiskajos mobilo telefonsakaru tīklos Kopienā un grozījumiem Direktīvā 2002/21/EK (OV L 171, 32. lpp.) ("Viesabonēšanas regula"), ar ko papildina Kopējos reglamentējošos noteikumus ("KRN"), lai izveidotu Kopienas mēroga maksimālās cenas (sauktas "Eiropas tarifi") attiecībā uz viesabonēšanu [2] dalībvalstu publiskajos mobilo telefonsakaru tīklos. KRN veido vairāki Kopienas tiesību akti, ar kuriem ir izveidota saskaņotu procedūru virkne, kurā ietverti reglamentējošie noteikumi attiecībā uz elektroniskajiem sakaru pakalpojumiem visā [Eiropas] Savienībā. Pirms Viesabonēšanas regulas ieviešanas KRN nebija paredzētas Kopienas iestādes, kuras ir pilnvarotas noteikt Kopienas mēroga maksimālās cenas attiecībā uz viesabonēšanu.

3. *Vodafone* un citi iesniedza pieteikumu *High Court of Justice of England and Wales*, apstrīdot Viesabonēšanas regulas spēkā esamību. Valsts tiesa, pamatojoties uz EKL 234. pantu, ir uzdevusi Kopienu Tiesai šādus jautājumus:

"a) Vai Regula (EK) Nr. 717/2007 ir pilnīgi vai daļēji spēkā neesoša tādēļ, ka EKL 95. pants nav atbilstošs juridiskais pamats?

2 — "Viesabonēšana" attiecas uz mobilo komunikāciju sniedzēja tīkla izmantošanu citā dalībvalstī, nevis tajā, kurā atrodas mobilā telefona lietotāja komunikāciju sniedzēja tīkls.

b) Vai Regulas (EK) Nr. 717/2007 4. pants (kopā ar 2. panta [2. punkta] a) apakšpunktu un 6. panta 3. punktu daļā, kura attiecas uz Eiropas tarifu un ar Eiropas tarifu saistītajiem pienākumiem) ir spēkā neesošs tādēļ, ka viesabonēšanas [pakalpojumu] mazumtirdzniecības cenas maksimālā apmēra noteikšana neatbilst samērīguma un/vai subsidiaritātes principam?"

4. Kā ir redzams no šiem jautājumiem, regulas spēkā esamības apšaubīšana balstīta uz pieņēmumu, ka Viesabonēšanas regula ir spēkā neesoša tā iemesla dēļ, ka EKL 95. pants nav Kopienas rīcības atbilstošs juridiskais pamats un ka, pat ja tas tā nebūtu, regulā paredzētā mazumtirdzniecības cenas kontroles noteikšana ir samērīguma un subsidiaritātes principa pārkāpums. Es piedāvāju vispirms izvērtēt jautājumu par juridisko pamatu un pēc tam izvērtēt jautājumus, kas rodas saistībā ar samērīgumu un subsidiaritāti.

5. EKL 95. panta attiecīgajās daļās ir paredzēts:

"1. Atkāpjoties no 94. panta un ja vien šis Līgums neparedz ko citu, turpmāk norādītos noteikumus piemēro, lai sasniegtu 14. pantā noteiktos mērķus. Padome saskaņā ar 251. pantā minēto procedūru, apspriedusies ar Ekonomikas un sociālo lietu komiteju, paredz pasākumus, lai tuvinātu dalībvalstu normatīvos vai administratīvos aktus, kuri attiecas uz iekšējā tirgus izveidi un darbību.

2. Šā panta 1. punktu nepiemēro fiskāliem noteikumiem, kā arī noteikumiem, kas saistīti ar personu brīvu pārvietošanos vai nodarbinātu personu tiesībām un interesēm.

3. Šā panta 1. punktā paredzētajos priekšlikumos, kas attiecas uz veselības aizsardzību, drošību, vides aizsardzību un patērētāju tiesību aizsardzību, Komisija par galveno uzskata augstu aizsardzības līmeni, īpašu uzmanību pievēršot visiem atklājumiem, kas pamatojas uz zinātnes faktiem. Saskaņā ar attiecīgām pilnvarām arī Eiropas Parlaments un Padome tiecas sasniegt šo mērķi."

6. 14. panta atbilstošajās daļās ir paredzēts, ka:

"1. Saskaņā ar šo pantu, 15. un 26. pantu, 47. panta 2. punktu, 49., 80., 93. un 95. pantu un neskarot citus šā Līguma noteikumus, Kopiena paredz pasākumus, lai līdz 1992. gada 31. decembrim pakāpeniski izveidotu iekšējo tirgu.

2. Iekšējais tirgus aptver telpu bez iekšējām robežām, kurā saskaņā ar šo Līgumu ir nodrošināta preču, personu, pakalpojumu un kapitāla brīva aprite."

A — *Juridiskais pamats*

7. Kā Tiesa to jau vairākkārt ir norādījusi, [EKL] 95. pants ir izmantojams kā juridiskais pamats gadījumos, kad pastāv atšķirības vai iespējamās atšķirības starp valsts tiesību aktiem, "kas var traucēt pamatbrīvībām vai radīt konkurences izkropļojumus" [3]. Uz šī pamata pieņemtos tiesību aktus var atzīt par spēkā esošiem "tikai tad, ja no tiesību akta skaidri un objektīvi izriet, ka tā mērķis ir uzlabot iekšējā tirgus izveides un darbības nosacījumus" [4]. 95. pants nepiešķir vispārējas pilnvaras regulēt iekšējo tirgu [5]. Līdz ar to tiesību aktiem, kas pieņemti uz 95. panta pamata, nav vienīgi jācenšas regulēt iekšējo tirgu Kopienas likumdevējam vēlamajā veidā. Kā Tiesa to jau ir nolēmusi, ja šo pantu interpretētu tādā veidā, tas būtu pretrunā konkrētās normas tekstam un pārkāptu būtisku konstitucionālo principu, ka Kopienai ir tikai tās pilnvaras, kas tai ir tieši piešķirtas [6]. Turklāt tas būtu pretrunā citiem Līgumā paredzētajiem juridiskajiem pamatiem, ar kuriem Kopienai ir tieši piešķirtas tiesības regulēt noteiktus tirgus aspektus.

8. Tas nenozīmē, ka uz 95. panta pamata pieņemtajiem tiesību aktiem nedrīkst būt neatkarīgs regulējošs mērķis. Patiešām, ja 95. pantu interpretētu tādā veidā, ka tas piešķir Kopienai vienīgi pilnvaras, kas vajadzīgas, lai novērstu šķēršļus tirgus integrācijai, Kopienas iejaukšanās vienmēr būtu vērsta uz to, lai pakļautu pārējos tirgu regulējošos mērķus tam, kas būtu stingri nepieciešams, lai novērstu šķēršļus brīvai apritei. Tas būtu līdzvērtīgi pieņēmumam, ka Kopienas likumdevējs var pieņemt vienīgi tiesību aktus, kuru mērķis būtu panākt savstarpēju atzīšanu, jo šādi tiesību akti vienmēr būtu pietiekami, lai nepieļautu šķēršļu brīvai apritei rašanos vai to turpināšanos. Ikviens cits pasākums būtu pārmērīgs, ja Kopienu likumdevējs, rīkojoties saskaņā ar 95. pantu, lai novērstu brīvas apritēs ierobežojumus, nekad nevarētu pārsniegt to, kas būtu pietiekams, lai novērstu šķēršļus brīvai apritei. Tā rezultātā 95. pants varētu veicināt tirgus integrāciju vienīgi, ja tiktu mazināta valsts tirgu regulēšana. Šāda interpretācija nostiprinātu 95. pantā priekšrocības par labu īpašai politikai, tomēr Līgumā nav nekā tāda, kas pamatotu šādu viedokli. Kā to ir izskaidrojis ģenerāladvokāts Fenelijs [*Fenelly*], Tiesas judikatūra neparedz, ka [EK] līguma 7.a pants, 57. panta 2. punkts un 100.a pants (jaunajā redakcijā pēc grozījumiem — EKL 14. pants, 47. panta 2. punkts un 95. pants) tiek interpretēti kā sava veida liberāla harta,

3 — 2009. gada 10. februāra spriedums lietā C-301/06 Īrija/Parlaments un Padome (Datu saglabāšana) (Krājums, I-593. lpp., 63. un 64. punkts).

4 — 2006. gada 2. maija spriedums lietā C-217/04 Apvienotā Karaliste/Parlaments un Padome (Krājums, I-3771. lpp., 42. punkts).

5 — 2000. gada 5. oktobra spriedums lietā C-376/98 Vācija/Parlaments un Padome (*Recueil*, I-8419. lpp., 83. punkts).

6 — Turpat.

kas izraisītu uz viszemākā līmeņa standartiem vai pat uz iepriekš eksistējušiem valsts vidusmēra standartiem vērstu saskaņošanu [7]. Pretēji tam, pareizi interpretējot 95. pantu, ir jānošķir tas, kas rosina saskaņošanu Kopienas līmenī (brīvas aprites ierobežojumu vai konkurences izkropļošanas risks), un šīs saskaņošanas apjoms un saturs. Pēdējam no minētajiem faktoriem ir jābūt tādam, ar kuru var īstenot dažādus politiskos mērķus, ko parasti īsteno, izmantojot valsts pasākumus, kuri tiek aizstāti ar Kopienas tiesību aktiem. Citiem vārdiem sakot, EKL 95. pants ir jāinterpretē kā tāds, kas atļauj Kopienas likumdevējam īstenot un līdzsvarot vairākus regulējošos mērķus ikreiz, kad tā pilnvaru izmantošanu rosina nepieciešamība saskaņot īpašu jomu.

9. Patiešām, 95. pants veido pamatu, lai intensificētu regulēšanu papildu regulēšanu mazināšanas pasākumiem. Principā to izšķir politiskais process. Tā, 95. panta 3. punktā ir īpaši paredzēts, ka tiesību aktu, kuras juridiskais pamats ir šis pants, mērķis ir panākt augstu veselības aizsardzības, drošības, vides aizsardzības un patērētāju tiesību aizsardzības līmeni. Tomēr šiem mērķiem ir jāietilpst visaptverošā tiesiskajā regulējumā, kura mērķis ir iekšējā tirgus izveide un darbība, ko panāk, tuvinot un saskaņojot dalībvalstu tiesību aktus, regulējošos pasākumus vai administratīvo rīcību. Citiem vārdiem sakot, Kopienas pasākumam jāveicina tirgus integrācija pat tad, ja tas nav jāierobežo tā, lai tas būtu strikti nepieciešams tālākai tirgus integrācijai. Lai gan tālāka tirgus integrācija ir nepieciešamais Kopienas pilnvaru nosacījums saskaņā ar 95. pantu, šo pilnvaru īstenošanu nedrīkst ierobežot vienīgi ar tirgus integrācijas mērķi. Ja tas tā būtu, rastos šaubas par citu leģitīmu regulējošo mērķu, kurus valstis vairs nevarētu īstenot pašas, sasniegšanu.

10. Regulas spēkā esamības apšaubīšana tās juridiskā pamata dēļ skar šo jautājumu. *Vodafone* apgalvo, ka, ņemot vērā, ka KRN jau ir paredzēta visaptveroša dalībvalstu tiesību aktu saskaņošana mobilo telefonu nozarē, Viesabonēšanas regulā nebūtu jāparedz dalībvalstu tiesību aktu saskaņošanas mērķis šajā jomā. Attiecīgi minētā regula ietver neatļautu 95. panta izmantošanu iekšējā tirgus regulēšanas nolūkā.

11. Tomēr, kā Tiesa to ir atkārtoti uzsvērusi, fakts, ka konkrētajā jomā agrāk uz 95. panta pamata ir tikusi veikta visaptveroša

7 — Turpat, ģenerāladvokāta Fenelija [*Fennely*] secinājumi, 85. punkts.

saskaņošana, "nekādā ziņā nenozīmē, ka Kopienu likumdevējs nevar šīs normas grozīt vai pielāgot un vajadzības gadījumā ieviest jaunas normas, lai būtu vieglāk sasniegt mērķus", kas bija paredzēti sākotnējos saskaņošanas pasākumos [8]. Kā ir norādīts iepriekš, šie mērķi nav jāierobežo vienīgi ar tirgus integrāciju, pat ja tā ir nepieciešama, lai pamatotu Kopienas pilnvaru izmantošanu. Pretējs uzskats nozīmētu, ka Kopiena nespētu novērst nepilnības saskaņošanas pasākumos, kas pamatoti ar 95. pantu. Gadījumos, kad Kopienas likumdevējs rīkojas, pamatojoties uz 95. pantu, tas to dara veidā, kas atspoguļo īpašu politiku izvēli. Tas ietver konkrēta līmeņa izvēli attiecībā uz piemēram, patērētāju tiesību aizsardzību un citu iespēju, kas paredz šādas aizsardzības augstāku vai zemāku līmeni, noraidīšanu. Šīm izvēlēm ir iespējamas iepriekš neparedzētas negatīvas sekas vai, kā tas notiek demokrātiskās politiskās iekārtās, mainīgais politiskais vairākums var uzskatīt, ka agrāk pieņemtais lēmums rada neatbilstošu līdzsvaru starp dažādām iesaistītajām interesēm. Tas būtu absurdi un nedemokrātiski, ja Kopienas likumdevējs nevarētu pārskatīt agrākās politiskās izvēles, kas veiktas saskaņā ar 95. pantu pieņemto tiesību aktu kontekstā, lai atspoguļotu izmaiņas sabiedrības viedoklī un zināšanu sniegtās priekšrocības, vai, lai novērstu saskaņošanas pasākumu neparedzētās negatīvās sekas. Pat, ja tādi saskaņošanas pasākumi kā KRN būtu izrādījušies efektīvi, novēršot konkurences izkropļojumus un šķēršļus brīvai apritei un tos var aplūkot kā iekšējā tirgus izveidi un darbību nodrošinošus, Kopienas likumdevējam ir jābūt brīvai iespējai ieviest šādus pasākumus, vienlaikus ņemot vērā zināšanu attīstību vai politiskās prioritātes [9]. Līdz ar to iebildumi pret Viesabonēšanas regulas ieviešanu, motivējot ar to, ka KRN jau ir paredzēta saskaņošana attiecīgajā jomā, nav pamatoti.

12. Apšaubot Viesabonēšanas regulas spēkā esamību, tālāk tiek pausts pieļāvums, ka, ņemot vērā, ka tajā ir nostiprināta pieeja, kas būtiski atšķiras no KRN ietvertās pieejas [10], minēto regulu nevar uzskatīt par tādu, ar ko groza KRN. Apstāklis, ka grozījumus veicošais tiesību akts var būt nesaderīgs ar KRN ietverto pieeju, nemaina faktu, ka tas ir grozījums. Ar grozījumiem var papildināt un pilnveidot saskaņošanas tiesību aktu [11]. Ar tiem to var arī grozīt. Patiešām, vajadzība veikt grozījumus var rasties tieši tādēļ, ka konkrēta saskaņošanas tiesību akta darbības

8 — 2007. gada 8. novembra spriedums lietā C-374/05 *Gintec* (Krājums, I-9517. lpp., 29. punkts).

9 — 2002. gada 10. decembra spriedums lietā C-491/01 *British American Tobacco (Investments)* un *Imperial Tobacco* (Krājums, I-11453. lpp., 80. punkts), kurā Tiesa nolēma, ka zinātnes rīcībā esošo zināšanu progress tomēr nav vienīgais iemesls, kura dēļ Kopienas likumdevējs var izlemt pielāgot Kopienas likumdošanu, jo tam, izmantojot savu rīcības brīvību šajā jomā, jāņem vērā arī citi apsvērumi, kā, piemēram, pretsmēķēšanas kampaņas sociālo un politisko aspektu pieaugošā nozīme.

10 — KRN paredz valsts regulatoru iejaukšanos un principā tas notiek gadījumos, kad ir redzams, ka konkrētam tirgus dalībniekam ir "būtiska ietekme tirgū". Viesabonēšanas regulā ir paredzēts ieviest Kopienas mēroga cenas pat tādos gadījumos, kad nav konstatēta būtiskas ietekmes tirgū esamība.

11 — Iepriekš 4. zemsvītras piezīmē minētais spriedums lietā Apvienotā Karaliste/Parlaments un Padome.

veids var šķist neapmierinošs un līdz ar to var būt vajadzīgi grozījumi, kas neatbilst sākotnējai pieejai [12]. Tiesa ir lēmusi, ka saskaņošanas tiesību aktus var pieņemt, pamatojoties uz izmaiņām politiskajos uzskatos, un norādījusi — attiecībā uz grozījumiem Kopienas līmenī saskaņotā tiesiskajā regulējumā tabakas produktu nozarē —, ka "Kopienas likumdevējs savu pienākumu aizsargāt vispārējās Līgumā atzītās intereses [..] var izpildīt vienīgi tad, ja tas var grozīt attiecīgos Kopienas normatīvos aktus, lai ņemtu vērā jebkuras izmaiņas uztveres attīstībā un apstākļos" [13]. Izmaiņas uztveres līmenī var būt iemesls grozījumiem, kas atšķiras no sākotnējā saskaņošanas tiesību aktā ietvertās pieejas. Apstāklis, ka Viesabonēšanas regulā ir ietverta pieeja, kas bija nesaderīga ar KRN ietverto pieeju, nenozīmē, ka šo regulu nevar uzskatīt KRN grozījumiem. Kopienas neapstrīdamās pilnvaras, ko tai piešķir 95. pants, nevar īstenot tādā veidā, ka [Eiropas] Savienībai būtu jālūdz ievērot saskaņošanas formu pat tad, kad šāda saskaņošana vairs nešķiet piemērota.

13. Savukārt, ja Kopienas likumdevējs var, veicot grozījumus tiesību aktos, brīvi pārskatīt izvēlēto politiku, kas ietverta atbilstoši 95. pantam pieņemtajos saskaņošanas tiesību aktos, tas pats nevar piešķirt pilnvaras pieņemt tiesību aktus saistībā ar jautājumiem, kas neietilpst 95. panta jomā, vienīgi aprakstot šādus tiesību aktus kā grozījumus. Tiesību aktus, kas skar, piemēram, jautājumus jomā, kura atšķiras no sākotnējā saskaņošanas pasākuma, tādi kā KRN grozījumi, kuru mērķis ir noteikt, piemēram, nozvejas kvotas, nevarētu uzskatīt par spēkā esošiem grozījumiem [14]. Manuprāt, tas tāpat attiektos uz Kopienas tiesību aktu, ar kuru, ja izvēlas absurdu piemēru, kopumā tiktu aizliegta viesabonēšanas pakalpojumu sniegšana [15]. Tāpat Kopiena nevar, vienīgi kvalificējot konkrētu tiesību aktu kā grozījumu, tiesiski pieņemt tiesību aktus, ar kuriem tiek saskaņotas jomas, kas neietilpst dalībvalstu pilnvaru robežās, ja nav izpildīts nosacījums, ka šādos tiesību aktos ir ietverts mērķis novērst atšķirības vai iespējamās atšķirības starp valstu tiesību aktiem, "ja šādas atšķirības var traucēt pamatbrīvībām vai radīt konkurences izkropļojumus" [16]. Citiem

12 — Iepriekš 9. zemsvītras piezīmē minētais spriedums lietā *British American Tobacco (Investments)* un *Imperial Tobacco*, 80. punkts.

13 — Turpat, 77. punkts.

14 — Tas neattiecas uz izskatāmo lietu. Pilnvaras noteikt maksimālās cenas attiecībā uz viesabonēšanas pakalpojumiem skaidri ietilpst jautājumā, ko aptver sākotnējie saskaņošanas tiesību akti, kuri bija vērsti uz elektroniskajiem sakaru pakalpojumiem dalībvalstīs.

15 — 2004. gada 14. decembra spriedumā lietā C-210/03 *Swedish Match* (Krājums, I-11893. lpp.) Tiesa tomēr pauda viedokli, ka uz 95. panta pamata var pieņemt tiesību aktu, ar ko pilnībā aizliedz konkrētas preces tirdzniecību gadījumā, ja pastāv atšķirīgi dalībvalstu tiesību akti, kas rada šķēršļus šīs preces tirdzniecībai. Tiesa šķiet, piekrīt tam, ka iespēja, ka pastāv šķēršļi šādas preces tirdzniecībai, var pamatot Kopienas aizliegumu šīs preces tirdzniecībai kopumā. Pat ja var rasties jautājums par apjomu, kādā šis aizliegums joprojām ir attiecināms uz jebkādām attiecībām saistībā ar 95. pantā paredzētajiem mērķiem (95. panta mērķu kontekstā brīva aprite ierobežotā apjomā var būt labāka nekā pilnīgs brīvas aprites aizliegums), izskatāmās lietas kontekstā Tiesai nav jāatjauno diskusija par šo jautājumu. Kā tas būs redzams turpmāk, es tomēr atbalstu viedokli, ka ikviena tiesību akta (tostarp grozītā tiesību akta) pieņemšanai kā sākuma nosacījums ir vajadzīgs vienīgi konstatēt atšķirības valsts tiesību aktos, kuras var radīt šķēršļus tirdzniecībai, lai šis akts būtu pamatots ar 95. pantu. Tam ir jāveicina 95. pantā paredzēto mērķu īstenošana. Tomēr tas nenozīmē, ka tam ir jābūt ierobežotam vienīgi ar šiem mērķiem.

16 — Iepriekš 3. zemsvītras piezīmē minētais spriedums Datu saglabāšanas lietā, 63. un 64. punkts.

vārdiem sakot, grozījumi paši par sevi nav jāpamato ar nepieciešamību novērst šķēršļus tirdzniecībai vai konkurences izkropļojumus, bet grozītajam tiesību aktam joprojām ir jānodrošina 95. pantā ietverto mērķu īstenošana. Tomēr noteikt, kā šie principi ir piemērojami katrā konkrētajā lietā, nav viegls uzdevums.

14. Manuprāt, lai to noteiktu, Tiesai ir jāaplūko grozījumi visu tiesību aktu kontekstā tā, lai izvērtētu, vai šādu tiesību aktu (ar tajā veiktajiem grozījumiem) joprojām var uzskatīt par tādu, kas veicina tirgus integrāciju un tādējādi atbilst 95. panta piemērošanas nosacījumiem. Grozījumu var pamatot arī tad, ja ir jāatrisina noteikta problēma, ko dalībvalstīm nav iespējams efektīvi izdarīt tādēļ, ka to liedz sākotnējais saskaņošanas tiesību akts.

15. Izskatāmajā lietā viens no veidiem, lai atbilstoši 95. pantam atrastu konkrētā grozītā tiesību akta pamatu, būtu konstatēt, ka pastāv atšķirīgu valsts mēroga cenu kontroles pasākumu risks. Šādu risku tomēr nevar izvērtēt, ņemot vērā situāciju pēc KRN pieņemšanas un iespējamos ierobežojumus, ko KRN nosaka attiecībā uz valsts mēroga cenu kontroles pasākumu pieņemšanu. Ja tas tā būtu, tad Kopienas likumdevējs nevarētu izdarīt grozījumus nevienā tiesību aktā, kas savā sākotnējā formā būtu iedarbīgs, lai novērstu šķēršļus tirdzniecībai, pat ja tā ietekme uz citiem stratēģiskiem mērķiem šobrīd varētu pamatot atšķirīgu tiesiskā regulējuma formu. Tas būtu neiespējami iepriekš apspriesto iemeslu dēļ: tiesību akta pieņemšanai, pamatojoties uz 95. pantu, ir jānodrošina politiskā brīvība izvēlēties starp daudzām iespējamām politikām, veicot tirgus regulēšanu. Izvērtējumā, kas jāveic saskaņā ar 95. pantu, nav jāaplūko jautājums par to, vai grozītā tiesību akta kontekstā grozījums ir vajadzīgs, lai novērstu šķēršļus tirdzniecībai, bet par to, vai grozītais tiesību akts joprojām nodrošina šķēršļu novēršanu tirdzniecībai. Šādā nolūkā ir jāizvērtē, kāda būtu situācija, ja konkrētajā jomā nebūtu nekāda Kopienas tiesiskā regulējuma. Ir acīmredzams, ka iespējamos šķēršļus tirdzniecībai, ko rada valsts mēroga cenu kontroles pasākumi [17], var novērst, vai nu nosakot valsts mēroga cenu regulēšanas ierobežojumus, vai nu regulējot cenas Kopienas mērogā. Tam apstāklim, ka Kopienas likumdevējs sākotnēji varēja būt izvēlējies pirmo no šīm pieejām, lai novērstu šķēršļus tirdzniecībai, nebūtu tas jāattur no atšķirīgas pieejas izmantošanas, ja to paredz atšķirīgas politikas mērķi. Tas nenozīmē, ka Kopienas likumdevējs ir absolūti brīvs savā izvēlē starp diviem dažādiem 95. panta mērķu aizsardzības veidiem. Tas tā nevar būt citu Kopienas tiesību normu, tādu kā subsidiaritāte un samērīgums, kontekstā. Tomēr tas ir cits jautājums, nevis vērtējums, vai šīs pieejas (sākotnējās vai ar grozījumiem) ir pieņemamas saskaņā ar 95. pantu. Minētā vērtējuma veikšanai ir vajadzīgs vienīgi, lai

17 — Skat., piemēram, 2006. gada 5. decembra spriedumu apvienotajās lietās C-94/04 un C-202/04 *Cipolla* u.c. (Krājums, I-11421. lpp.).

eksistētu atšķirības valstu tiesību aktos, kas var radīt šķēršļus tirdzniecībai vai konkurences izkropļojumus un, lai Kopienas tiesību akts varētu tos novērst. Tas nenozīmē īpašu regulēšanas līdzekļu izvēli to novēršanai.

16. Šajā ziņā vēl ir jānosaka, vai izskatāmajā lietā, nepastāvot Kopienas tiesību aktiem, patiešām bija atšķirīgu valsts mēroga cenu kontroles pasākumu risks un vai šie pasākumi bija tādi, kas var radīt šķēršļus tirdzniecībai un pamatot Kopienas mēroga cenu kontroles pasākumu ieviešanu. Citiem vārdiem sakot, ja nebūtu KRN, vai būtu šķēršļu esamības risks viesabonēšanas pakalpojumiem, ko rada atšķirīgi valsts mēroga cenu kontroles pasākumi?

17. Šādi valsts mēroga cenu kontroles pasākumi, kas var radīt šķēršļus tirdzniecībai, ir labi pazīstami Tiesas judikatūrā. Lai gan šādi pasākumi "paši par sevi nav pasākumi ar kvantitatīvajiem ierobežojumiem līdzvērtīgu iedarbību", tiem "var būt šāda iedarbība gadījumā, kad cenas ir noteiktas tādā līmenī, ka importētās preces atrodas nelabvēlīgākā situācijā salīdzinājumā ar identiskām valsts precēm" [18]. Cenu sistēmu, kurās ietvertas maksimālās cenas, kontekstā tas notiek gadījumā, "kad cenas ir noteiktas tādā līmenī, ka importēto preču tirdzniecība kļūst vai nu neiespējama vai daudz grūtāka nekā valsts preču tirdzniecība" [19]. Tas tā varētu būt gadījumā, kad maksimālās cenas ir noteiktas tik zemā līmenī, ka ārzemju piegādātāji nevar gūt saprātīgu peļņu [20], kad ārzemju piegādātāji sastopas ar augstākām izmaksām, kas nav ņemtas vērā, nosakot maksimālo cenu, vai kad cenu griesti nepieļauj atbilstošu samaksu par augstākas kvalitātes pakalpojumiem, ko sniedz ārzemju piegādātāji [21].

18. Tomēr ne visi valsts mēroga cenu kontroles pasākumi spēj radīt šķēršļus tirdzniecībai un šādu šķēršļu rašanās iespējai ir jābūt

18 — 1986. gada 13. novembra spriedums apvienotajās lietās 80/85 un 159/85 *Edah* (*Recueil*, 3359. lpp., 11. punkts). Skat. arī 1976. gada 26. februāra spriedumu lietā 65/75 *Tasca* (*Recueil*, 291. lpp.), 1978. gada 24. janvāra spriedumu lietā 82/77 *Van Tiggele* (*Recueil*, 25. lpp.) un 1991. gada 7. maija spriedumu lietā C-287/89 Komisija/Beļģija (*Recueil*, I-2233. lpp., 17. punkts).

19 — 1991. gada 19. marta spriedums lietā C-249/88 Komisija/Beļģija (*Recueil*, I-1275. lpp., 15. punkts).

20 — Spriedums lietā C-249/88 Komisija/Beļģija, 17. punkts.

21 — Skat. iepriekš 17. zemsvītras piezīmē minētos manus secinājumus apvienotajās lietās *Cipolla* u.c., 69.–75. punkts.

ticamai [22]. Manuprāt, Kopienas likumdevējs nav pierādījis — ne sākotnējā tiesību akta, ne grozījumu — pieņemšanas laikā, ka pastāvēja tāds risks. Šķiet paradoksāli, ka visspēcīgāko argumentu par šāda riska esamību varētu izsecināt no prasītāju argumentiem par to, ka KRN tādā redakcijā, kādā tos sākotnēji pieņēma Kopienas likumdevējs, paredzētā prasība vispirms konstatēt "*būtisku ietekmi uz tirgu*" ("BIT"), lai varētu notikt *ex ante* regulējošā iejaukšanās, ierobežoja dalībvalstu spēju izveidot cenu kontroli mobilo telefona sakaru nozarē. No tā būtu jāsecina, ka KRN bija reakcija uz risku, ka gadījumā, ja dalībvalstu kompetentās iestādes noteiks atšķirīgas maksimālās vai minimālās cenas mobilo telefona sakaru nozarē, Kopējā tirgū varētu rasties šķēršļi un konkurences izkropļojumi. Ja tas tā bija, tad izvēle, ar ko sastapās likumdevējs, izstrādājot KRN, bija novērst šo risku, vai nu ierobežojot dalībvalstu spēju noteikt cenas šajā nozarē, vai nu nosakot visaptverošas [Eiropas] Savienības mēroga cenas (šīs izvēles vērtējums attiecībā uz tās atbilstību samērīguma un subsidiaritātes principiem būtu pilnīgi atšķirīgs jautājums). Jebkura no izvēlēm efektīvi veicinātu iekšējā tirgus darbību. Likumdevējs, nosakot prasību, ka pirms *ex ante* regulējošās iejaukšanās ir jākonstatē BIT, izvēlējās pirmo no minētajām iespējām. Faktam, ka šī izvēle bija efektīva, lai novērstu šķēršļu rašanos tirdzniecībā un konkurences izkropļojumus, nebūtu jāattur no atšķirīgas regulējošās pieejas pieņemšanas tikmēr, kamēr šī atšķirīgā pieeja turpinātu novērst šķēršļus tirdzniecībā un konkurences izkropļojumus. Tomēr patiesībā ir tā, ka KRN noteiktie dalībvalstu regulējošās iejaukšanās ierobežojumi tika formulēti vispārīgā veidā un nebija ne īpaši paredzēti, lai novērstu valsts cenu kontroles atšķirības, ne arī pamatoti ar konkrētu konstatējumu par šķēršļu tirdzniecībai rašanās iespēju nākotnē paredzētās valsts cenu kontroles dēļ. Šādi es nevaru secināt, ka nākotnē iespējamais atšķirību risks valsts cenu kontroles pasākumos, kas rada šķēršļus tirdzniecībai, ir konstatēts tādā apjomā, kas pamato Kopienas cenu kontroles pasākumu ieviešanu, pamatojoties uz 95. pantu.

19. Tomēr esmu pārliecināts, ka Kopienas likumdevējs varētu regulēt viesabonēšanas

22 — 2006. gada 12. decembra spriedums lietā C-380/03 Vācija/Parlaments un Padome (Krājums, I-11573. lpp., 37. punkts), iepriekš 9. zemsvītras piezīmē minētais spriedums lietā *British American Tobacco (Investments)* un *Imperial Tobacco*, 61. punkts; iepriekš 15. zemsvītras piezīmē minētais spriedums lietā *Swedish Match*, 30. punkts; 2005. gada 12. jūlija spriedums apvienotajās lietās C-154/04 un C-155/05 *Alliance for Natural Health* u.c. (Krājums, I-6451. lpp., 29. punkts) un iepriekš 3. zemsvītras piezīmē minētais spriedums Datu saglabāšanas lietā, 64. punkts.

cenas, pamatojoties uz 95. pantu, cita iemesla dēļ, proti, lai atceltu brīvas aprites ierobežojumus, kas rodas privātpersonu darbības rezultātā un nelabvēlīgi ietekmē pārrobežu uzņēmējdarbību. Cenu atšķirību, kas attiecas uz vienas dalībvalsts ietvaros veiktajiem zvaniem un zvaniem, izmantojot viesabonēšanas pakalpojumus, var pamatoti uzskatīt par tādām, kas negatīvi ietekmē tādu pārrobežu pakalpojumu izmantošanu kā viesabonēšana [23]. Likumdevēja izraudzītā metode, lai pievērstos viesabonēšanas augsto izmaksu problēmai, bija Savienības mēroga cenu robežas. Šai metodei jābūt pamatotai 95. panta mērķu kontekstā. Šie mērķi, kā tas skaidri izriet no normas teksta, ir tāda "*iekšējā tirgus izveide un darbība*" [24], kas ir "*telpa bez iekšējām robežām, kurā saskaņā ar šo Līgumu ir nodrošināta preču, personu, pakalpojumu un brīva kapitāla aprite*" [25]. Negatīva attieksme pret pārrobežu darbību, atturot uzņēmējus no iesaistīšanās tādās pārrobežu darbībās kā viesabonēšanas pakalpojumu sniegšana, rada iespēju traucēt iekšējā tirgus izveidi, kurā ir nodrošināta brīva preču, personu, pakalpojumu un kapitāla aprite. Iespējams, ka mobilo tefelona sakaru nozarē nav skaidrāk izteiktas pārrobežu darbības kā viesabonēšana. Cenu robežu noteikšanu viesabonēšanas pakalpojumiem var leģitīmi uzskatīt par līdzekli iekšējā tirgus izveidei, novēršot šķēršļus pārrobežu uzņēmējdarbībai.

20. Lai gan šāda cenu robežu noteikšana ietvēra Kopienas mēroga regulēšanas ieviešanu drīzāk attiecībā uz privātpersonām, nevis uz valsts iestādēm, šāda pasākuma ieviešana nepiešķir Kopienai bezierunu tiesības izmantot 95. pantu, lai regulētu jebkādu uzņēmējdarbību. Viesabonēšanas regula ietvēra Kopienu likumdevēja iejaukšanos, lai attiecinātu to nevis vienkārši uz privātpersonu darbībām, kas radīja nevēlamas sekas, bet uz privātpersonu darbībām, ar kurām tieši un nelabvēlīgi tika ietekmēta pārrobežu uzņēmējdarbība (viesabonēšana) salīdzinājumā ar valsts iekšienē veiktu uzņēmējdarbību (mobilo telefonu pakalpojumu izmantošana valsts teritorijā). Darbības, tostarp privātpersonu darbības, kas tieši un nelabvēlīgi ietekmē pārrobežu uzņēmējdarbību, var vieglāk raksturot kā šķēršļus iekšējā tirgus izveidei. Protams, lielākā daļa no privātpersonu darbībām tirgū nevarētu ierobežot brīvu apriti un līdz ar to tās pašas par sevi nevarētu pamatot tiesību aktu pieņemšanu saskaņā ar 95. pantu. Vienīgi tad, ja privātpersonu darbības tieši ietver pārrobežu uzņēmējdarbību un varētu efektīvi ierobežot šo pārrobežu uzņēmējdarbību un brīvu apriti, Kopienas rīcību, regulējot šādas darbības, varētu pamatot ar 95. pantu.

23 — Kā esmu norādījis vairākos secinājumos, tostarp nesenākajos secinājumos lietā C-115/08 *ČEZ*, 23. punkts, vienošanās par attieksmi pret pārrobežu situācijām, kas ir nelabvēlīgāka nekā attieksme pret tīri iekšējām situācijām, var būt šķērslis tiesībām uz brīvu pārvietošanos, no kurām ir atkarīgs iekšējais tirgus.

24 — EKL 95. pants.

25 — EKL 14. pants.

21. Šajā ziņā es vienkārši lūdzu Tiesu, vērtējot 95. pantu, piemērot loģiskās konsekvences, kas izriet no tās judikatūras attiecībā uz brīvas aprites noteikumu horizontālo piemērošanu. Minētajā kontekstā Tiesa ir atzinusi, ka noteiktos apstākļos privātpersonu darbības var radīt brīvas aprites ierobežojumus. Tas tā bija, piemēram, spriedumā lietā *International Transport Worker's Federation* un *Finnish Seamen's Union* [26] un lietā Laval un Partneri [27], kuras bija saistītas ar arodbiedrību darbībām, ar kurām kuģa īpašniekam liedza reģistrēt savu kuģi citā dalībvalstī un būvniecības sabiedrībai — sniegt pakalpojumus citā dalībvalstī. Arodbiedrību darbības tieši traucēja brīvībai veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvībai un Tiesa konstatēja, ka normas par brīvu apriti ir tieši piemērojamas attiecībā uz arodbiedrībām, lai gan tās ir privātpersonas. Izdarot šādu secinājumu, Tiesa atsaucās uz spriedumiem agrākās lietās, kurās bija atzīts, ka privātpersonu protestējošām darbībām, ar kurām tiek liegta šo preču pārvadāšana, var būt tieša ietekme attiecībā uz brīvu preču apriti [28]. 95. pantā ir paredzēts Kopienas likumdevēja darbības pamats gadījumos, kuros iekšējā tirgus darbības garantēšanai nepietiek vienīgi nodrošināt, lai valsts iestādes neveiktu darbības, ar kurām tiek pārkāptas pamatbrīvības [29]. Līdz ar to ir tikai dabiski, ka šos brīvas aprites ierobežojumus arī var regulēt, pamatojoties uz 95. pantu.

22. Vienā no Tiesas pazīstamākajiem spriedumiem tika konstatēts, ka, piemēram, atsevišķos futbola asociāciju noteikumos, kuros tostarp regulēta futbolistu pārrobežu apmaiņa, bija ierobežota darba ņēmēju brīva pārvietošanās. Man šķiet skaidrs, ka tas ne vien pamato Kopienas līmenī pieņemtu šādu noteikumu aizliegumu, bet arī Kopienas tiesību aktu pieņemšanu saskaņā ar 95. pantu [30]. Ja Kopiena var aizliegt privātpersonai veikt

26 — 2007. gada 11. decembra spriedums lietā C-438/05 (Krājums, I-10779. lpp.).

27 — 2007. gada 18. decembra spriedums lietā C-341/05 (Krājums, I-11767. lpp.).

28 — Skat. arī 1997. gada 9. decembra spriedumu lietā C-265/95 Komisija/Francija (*Recueil*, I-6959. lpp.) un 2003. gada 12. jūnija spriedumu lietā C-112/00 *Schmidberger* (*Recueil*, I-5659. lpp.).

29 — Šajā jautājumā skat. Armin von Bogdany un Jürgen Bast, "The Vertical Order of Competences", no: *Principles of European Constitutional Law*, Oksforda: Hart Publishing, 2006. Skat. arī Alexander Somek, *Individualism*, Oxford University Press, 2008, 128. lpp., kuros ne bez zināmas kritikas ir argumentēts, ka Tiesas jaunākajā judikatūrā saistībā ar 95. pantu "ir atzīts, ka pamatbrīvības un Savienības likumdošanas pilnvaras tiecas īstenot vienu un to pašu mērķi". Skat. arī Joseph Weiler, "The Constitution of the Common Market Place: The Free Movement of Goods", no: *The Evolution of EU law*, eds. Paul Craig un Gráinne de Búrca, Oxford University Press, 1999. Tomēr nav tā, ka es noteikti atbalstu šādas striktas paralēles. Es apgalvoju, ka vismaz dažās lietās iemeslus brīvas aprites noteikumu piemērošanai uz privātpersonām var paplašināt attiecībā uz 95. pantu.

30 — Jautājums, vai, kādā veidā un kādā nolūkā šādas pilnvaras būtu izmantojamas, atšķiras no tā, par kuru Tiesai lūdz sniegt nolēmumu šajā lietā.

noteiktu darbību, tai būtu jābūt pilnvarām vienkārši regulēt šo darbību. Tas nenozīmētu pilnvaru piešķiršanu Kopienai regulēt visas šo privātpersonu darbības. Šādas pilnvaras eksistētu vienīgi tad, ja šīs darbības, kā tas ir norādīts iepriekš, un paralēli ar brīvas aprites noteikumu horizontālo piemērošanu, tieši ietvertu pārrobežu uzņēmējdarbību un varētu efektīvi ierobežot šo uzņēmējdarbību un brīvu apriti. Savukārt tādi pasākumi kā mēģinājums regulēt, piemēram, portfeļu vai restorānos piedāvātās pārtikas cenas, neietvertu tendenci nelabvēlīgi ietekmēt pārrobežu uzņēmējdarbību un attiecīgi tajos nebūtu konstatējama zināma ietekme uz brīvu apriti un iekšējā tirgus izveidi, kas ir nepieciešams, lai pieņemtu Kopienas tiesību aktus, pamatojoties uz 95. pantu.

23. Līdzīgi tam, ka brīvas aprites noteikumu piemērošanas nosacījumi attiecībā uz privātpersonām ir stingrāki nekā attiecībā uz valsts iestādēm, tiesību aktiem, ko Kopienas likumdevējs, pamatojoties uz 95. pantu, pieņem, lai regulētu privātpersonu darbību, kas skar iekšējā tirgus izveidi, būtu jāatbilst īpašiem nosacījumiem. Tāpat kā izskatāmajā lietā, tiem ir tieši un nelabvēlīgi jāietekmē pārrobežu uzņēmējdarbība. Ja privātpersonu darbības faktiski ierobežo pārrobežu uzņēmējdarbību, šīm darbībām būtu jāietilpst Kopienas tiesiskā regulējuma jomā.

24. Iespējams, nostāja, kuru es atbalstu, kļūst skaidrāka, ja to var raksturot kā tādu, kas ietver arī dalībvalsts darbību (vai bezdarbību). Varētu teikt, ka dalībvalstu "piekrišana" diskriminējošu cenu [31] praksei attiecībā uz viesabonēšanu un šo valstu operatoru vietējiem zvaniem ir tas, kas ierobežo pārrobežu mobilo telefonu sakarus. Šādi būtu iespējams pamatot Kopienas iejaukšanos saskaņā ar 95. pantu, motivējot ar to, ka valsts tiesību akti nenovērš diskriminējošu attieksmi attiecībā uz pārrobežu mobilo telefonu pakalpojumiem.

25. Man ir piebilstams vēl viens punkts attiecībā uz jautājumu par juridisko pamatu. Kā esmu norādījis iepriekš, arī grozījumi var būt pamatoti, ja ir jāatrisina konkrēta problēma, ko saskaņā ar sākotnējo saskaņošanas tiesību aktu dalībvalstīm faktiski ir liegts darīt. Kā tas ir norādīts gan *Vodafone* apsvērumos, gan Viesabonēšanas regulas preambulas ceturtajā un devītajā apsvērumā, uz KRN pamata izveidotajos reglamentējošajos noteikumos ir paredzēts, ka valstu regulējošo iestāžu *ex ante* regulējošā iejaukšanās ir iespējama vienīgi tad, ja ir konstatēta BIT, ko īstenojuši konkrēti tirgus dalībnieki. Attiecīgi, ja šāda konstatējuma nav, izveidotās sistēmas ietvaros nebija iespējama valsts regulējošo iestāžu

31 — Šajā kontekstā frāze "diskriminējošas cenas" ir jālieto piesardzīgi vairāku iemeslu dēļ, no kuriem mazsvarīgākais nav fakts, ka cenu atšķirībām, kas pastāv starp viesabonēšanu un vietējiem zvaniem, patiešām varētu būt leģitīms pamatojums. Skaidrs šķiet tas, ka cenu atšķirību esamībai nav skaidra pamatojuma un ka tas ir Kopienas iejaukšanās pamats.

iejaukšanās. Ņemot vērā, ka Komisija [32] un Eiropas Regulatoru grupa [33] bija konstatējušas, ka cenas par viesabonēšanas pakalpojumiem ir pārmērīgas pat tirgos, kuros nav konstatēta BIT, KRN pati par sevi ir šķērslis valstu vai ES regulējošo iestāžu spējai ieviest regulējošos noteikumus, kuru rezultātā pazeminātos viesabonēšanas pakalpojumu cenas. Konstatējot tirgus nepilnības un sociālās izmaksas, kas eksistē saskaņotas regulējošās sistēmas kontekstā, Kopienas likumdevējam, ņemot vērā iepriekš minētos iemeslus un iemeslus, ko Tiesa ir norādījusi spriedumā lietā *Gintec* un *British American Tobacco* un *Imperial Tobacco* [34], ir pilnvaras risināt šo situāciju un piešķirt pilnvaras — vai nu dalībvalstu, vai Kopienas līmenī — izdarīt grozījumus regulējošajos tiesību aktos, kuru darbību tas uzskata par neefektīvu.

Fakts, ka uz 95. panta pamata pieņemtais tiesību akts ir agrāka saskaņošanas tiesību akta grozījums, nenozīmē, ka attiecībā uz to nav jāievēro Kopienas pilnvarām noteiktie ierobežojumi, kas ietverti šajā pantā un Kopienas vispārējos tiesību principos. Daļa no 95. panta kā juridiskā pamata izmantošanai noteiktajiem ierobežojumiem ir prasība, ka pilnvaras, ko šādi tiesību akti piešķir Kopienai, ir jāīsteno veidā, kas ir samērīgs ar šajā tiesību normā ietvertajiem mērķiem un kas ir jāpamato subsidiaritātes principa kontekstā.

B — *Subsidiaritāte*

26. Tādējādi Kopienai ir pilnvaras risināt viesabonēšanas pakalpojumu augsto cenu jautājumu, veicot grozījumus KRN. Tomēr, kā tas ir norādīts iepriekš, ir jānošķir pilnvaras veikt regulējošās darbības, no vienas puses, un jautājums par regulēšanas intensitāti un līmeni, kurā tiek veikta šī regulēšana, no otras puses.

27. Kopienas likumdevēja lēmums noteikt Kopienas mēroga cenas gan vairumtirdzniecības, gan mazumtirdzniecības līmenī rada nopietnus jautājumus saistībā ar subsidiaritātes principu. Attiecībā uz vairumtirdzniecības cenām var viegli novērtēt, kādēļ bija vajadzīga Kopienas līmenī veikta darbība. Vairumtirdzniecības tarifus nosaka piegādātāji ārpus klienta mītnes dalībvalsts. Līdz ar to klienta mītnes valsts regulējošā iestāde nevarēs veikt darbības, kas vērstas pret piegādātājiem tajā valstī, kurā ieceļojis klients un kurās noteikti

32 — Skat. Komisijas 2006. gada 12. jūlija Lēmumu COM(2006) 382, galīgā redakcija.

33 — Eiropas Regulatoru grupas 2006. gada 22. marta atbilde uz Komisijas lūgumu sniegt viedokli par tās ierosināto EK tiesisko regulējumu attiecība uz starptautisko viesabonēšanas tirgu.

34 — Iepriekš minēti attiecīgi 8. un 9. zemsvītras piezīmē.

pārmērīgi tarifi klienta mītnes valsts sakaru tīklam. Turklāt valsts regulējošajai iestādei nav motivācijas kontrolēt vairumtirdzniecības tarifus, kas tiks noteikti ārzemju piegādātājiem un šo ārzemju piegādātāju klientiem.

28. Mazumtirdzniecības tarifu regulēšana ir vēl nopietnāka problēma. Tiklīdz ir noteikti maksimālie mazumtirdzniecības tarifi un tiklīdz ir atcelta prasība konstatēt BIT, lai regulējošā iestāde varētu veikt iejaukšanos, Kopiena varētu pilnvarot valsts regulējošās iestādes noteikt maksimālās mazumtirdzniecības cenas viesabonēšanas pakalpojumiem, ja šīs iestādes uzskatītu, ka to valsts piegādātāju noteiktie mazumtirdzniecības tarifi ir pārmērīgi. Tā vietā ar Viesabonēšanas regulas starpniecību tika nolemts noteikt Kopienas mēroga maksimālo mazumtirdzniecības tarifu. Šādam lēmumam regulēt jautājumu Kopienas, nevis valsts līmenī jābūt pamatotam subsidiaritātes principa, kas ir saistošs Kopienas tiesiskajai kārtībai, kontekstā. Subsidiaritātes princips, kā tas ir definēts EKL 5. pantā, paredz, ka Kopiena ir tiesīga rīkoties vienīgi tad, ja dalībvalstis nespēj pilnībā sasniegt paredzētās darbības mērķus un ja paredzētas darbības apjoma vai rezultātu dēļ tos var vieglāk sasniegt Kopiena. Citiem vārdiem sakot, ir jākonstatē, ka Kopienas likumdevējs var labāk nekā valsts likumdevējs regulēt viesabonēšanas cenu mazumtirdzniecības tarifus. Ja attiecībā uz vairumtirdzniecības cenām ir skaidrs, ka pastāvēja kopējas darbības problēma, kam nepieciešama rīcība Kopienas līmenī, tad mazumtirdzniecības cenu gadījumā tas nešķiet acīmredzams (ja vairumtirdzniecības cenas tiks noteiktas Kopienas līmenī, dalībvalstis principā varētu brīvi un efektīvi noteikt savas mazumtirdzniecības cenas). Vai šādi rastos cita problēma, kas apdraudētu dalībvalstu spēju risināt augsto viesabonēšanas cenu problēmu mazumtirdzniecības līmenī?

29. Galveno Viesabonēšanas regulā paredzēto pamatojumu, kas bija saistīts ar tās mērķiem nodrošināt atbilstošu patērētāju tiesību aizsardzību un garantēt, ka klienti nemaksā pārmērīgas cenas, "nevar drošā, saskaņotā, savlaicīgā veidā pietiekami labi sasniegt dalībvalstīs, un tādēļ minētos mērķus var labāk sasniegt Kopienas līmenī" [35].

30. Padome apgalvo, ka subsidiaritātes princips galvenokārt ir subjektīvs un politisks princips [36]. Attīstot šo argumentāciju, Padome uzsver Kopienas likumdevēja ieceri un to,

35 — Viesabonēšanas regulas preambulas trīsdesmit astotais apsvērums.

36 — Šajā ziņā skat. Iepriekš 29. zemsvītras piezīmē minēto spriedumu lietā *Armin von Bogdandy* un *Jürgen Bast*.

ka īstenojamais mērķis bija, kā tas ir norādīts regulas preambulas apsvērumos, ieviest "kopēju pieeju, lai nodrošinātu, ka sauszemes publisko mobilo telefonsakaru tīklu lietotājiem, ceļojot Kopienas teritorijā, nebūtu jāmaksā pārmērīgas cenas par Kopienas mēroga viesabonēšanas pakalpojumiem, veicot vai saņemot balss zvanus, tādējādi nodrošinot augsta līmeņa patērētāju aizsardzību, bet saglabājot konkurenci mobilo sakaru operatoru starpā un stimulus jauninājumu veikšanai un patērētāju izvēlei" [37]. Manuprāt, ne regulā izvirzītais mērķis, ne likumdevēja griba nav izšķirošais, lai vērtētu atbilstību samērīguma principam. Pirmkārt, vērtējums, kas veikts saskaņā ar subsidiaritātes principu, neskar jautājumu par īstenojamo mērķi, bet to, vai šī mērķa īstenošanai ir nepieciešama Kopienas rīcība. Noteiktus Kopienas mērķus (kuri paši par sevi pamato Kopienas pilnvaru esamību) var labāk īstenot dalībvalstis (tā rezultātā šo pilnvaru īstenošana izrādās nepamatota). Otrkārt, Kopienas likumdevēja griba nav pietiekams faktors, lai pierādītu atbilstību subsidiaritātes principam. Šis princips paredz, ka priekšlikumā ir jābūt ietvertam saprātīgam pamatojumam par Kopienas rīcības nepieciešamību [38]. Tāpat ir jānosaka iespējamās problēmas vai izmaksas saistībā ar jautājuma risināšanas uzticēšanu dalībvalstīm. Tiesa, izvirzot šīs prasības, neaizstāj Kopienas likumdevēja lēmumu ar savu lēmumu, bet vienkārši uzsver subsidiaritātes principa ievērošanas nozīmīgumu.

31. Ja, kā tas ir norādīts iepriekš, būtu bijusi skaidra kopēja rīcība, kas pamato Kopienas rīcību vairumtirdzniecības cenu līmenī, tad nebūtu tūlītēju spēcīgu argumentu par labu mazumtirdzniecības cenu saskaņošanai. Gluži pretēji, kā to apgalvo prasītājas, valsts regulējošās iestādes būtu bijušas labākā situācijā, lai lemtu par cenu kontroles nepieciešamību (un, ja tāda būtu, tad par cenu līmeņu) dažādos valstu tirgos. Tomēr Komisija savos rakstveida apsvērumos apgalvo, ka uzticot šī jautājuma risināšanu dalībvalstīm, tiktu radīti šķēršļi konkurencei, jo dažādi mobilo telefona

37 — Viesabonēšanas regulas preambulas sešpadsmitais apsvērums.

38 — Parlaments un Padome savos apsvērumos uzsvēra, ka dalībvalstis, izmantojot ERG, atbalstīja lēmums par regulēšanu Kopienas līmenī. Var iebilst, ka, jo strīdīgāks ir jautājums par Kopienas iejaukšanos, jo stingrāka ir prasība, ka Kopienas likumdevējam ir jāpamato šāda rīcība. Savukārt pat visu dalībvalstu vienbalsīgs atbalsts Padomē nebūtu uzskatāms par izšķirošu, vērtējot Kopienas pilnvaru esamību un izmantošanu. Ir jāatceras, ka dalībvalstis Padomē pārstāv to valdības. Šī iemesla dēļ noteiktu pilnvaru izmantošana Kopienas līmenī ietekmē varas līdzsvaru dalībvalstīs un to politiskās atbildības mehānismus. Tāpat šo interešu kontekstā ir vērā ņemama noteikumu par pilnvarām interpretācija un izmantošana.

sakaru operatori dažādās dalībvalstīs tiktu pakļauti atšķirīgiem cenu griestiem. Šis arguments nepelna ievērību. Cenu atšķirības starp dalībvalstīm eksistē gandrīz katrā nozarē. Šādas cenu atšķirības var vai nevar radīt konkurences priekšrocības atsevišķu dalībvalstu uzņēmējiem. Tāpat kā daudzās citās nozarēs tas var nozīmēt, ka dalībvalstīs ir atšķirīgas cenas. Šajā ziņā šķiet, ka no tirgus viedokļa nav skaidras atšķirības starp cenām par vietējiem zvaniem, jo uzņēmēji tāpat var būt pakļauti atšķirīgiem cenu griestiem. Turklāt ne visas konkurences priekšrocības noteikti var uzskatīt par konkurences izkropļojumu. Kopienas likumdevējam būtu bijis jāpilnveido arguments, kas pamato šo secinājumu, un tas to nav izdarījis [39].

32. Savukārt, ņemot vērā faktu, ka Viesabonēšanas regulas spēkā esamības termiņš bija trīs gadi kopš tās ieviešanas, arguments, ka maksimālo tarifu pagaidu noteikšana bija nepieciešama, lai nodrošinātu regulā izvirzīto mērķu sasniegšanu, pelna zināmu ievērību. Tas ir saistīts ar argumentu par tiesību aktu iedarbīgumu. Ievērojot to, ka ir nepieciešama Kopienas iejaukšanās vairumtirdzniecības cenu līmenī, varētu apgalvot, ka vienlaicīga mazumtirdzniecības cenu regulēšana būtu iedarbīgāka un piemērotāka. Vairumtirdzniecības cenas varētu noteikt paredzamo mazumtirdzniecības cenu kontekstā un otrādi, un patērētājiem būtu nekavējoties redzamas Kopienas iejaukšanās sekas.

33. Tomēr izšķirošais arguments izriet no regulējamās uzņēmējdarbības pārrobežu rakstura. Pat ja kopēja rīcība saistībā ar mazumtirdzniecības cenām nevarētu radīt pietiekami būtisku problēmu, ir pamats leģitīmi uzskatīt, ka Kopiena spēj labāk atrisināt viesabonēšanas mazumtirdzniecības cenu jautājumu nekā dalībvalstis. Attiecīgās uzņēmējdarbības (viesabonēšana) pārrobežu rakstura dēļ Kopiena var būt vairāk ieinteresēta atrisināt problēmu un labāk spēj līdzsvarot visas paredzētās rīcības izmaksas un ieguvumus iekšējā tirgus kontekstā.

34. Tieši uzņēmējdarbības pārrobežu raksturs ir tas, kas dara Kopienas likumdevēju potenciāli spējīgāku reglamentēt šo darbību

39 — To visu nevajadzētu sajaukt ar iepriekš minēto faktu, ka maksimālo cenu noteikšana var radīt ierobežojumus piekļuvei vietējiem tirgiem. Arguments par konkurences izkropļošanu attiecas uz konkurenci vienā un tajā pašā tirgū, kurā darbojas atšķirīgi cenu noteikumi, bet nevis uz faktu, ka konkrētu maksimālo cenu noteikšana valsts tirgū var traucēt ārzemju uzņēmēju sekmīgu konkurenci (ņemot vērā to pakalpojumu augstāku kvalitāti vai preču zemākas cenas, ko tie varētu piedāvāt, ja nebūtu jautājuma par maksimālajām cenām).

pat mazumtirdzniecības tarifu līmenī. Ņemot vērā, ka runa ir par Kopienas likumdošanas tiesību pamatošanu, Kopienas likumdevējs varēja pamatoti nospriest, ka valsts regulējošās iestādes var nebūt piešķirušas tādu prioritātes līmeni šīm tiesībām, kādu Kopienas likumdevējs uzskata par vajadzīgu. Kā tas tika izskaidrots vairākās rakstveida paskaidrojumu sadaļās un atsevišķu lietas dalībnieku mutvārdu paskaidrojumos, mobilo telefona sakaru operatori bieži nosaka viesabonēšanas cenas kā daļu no kompleksa piedāvājuma, kurā ietverti citi pakalpojumi, piemēram, vietējie sakaru pakalpojumi. Turklāt viesabonēšana ir neliela šo pakalpojumu daļa un pieprasījums pēc viesabonēšanas pakalpojumiem ir mazāks nekā pēc vietējiem sakaru pakalpojumiem [40]. Attiecībā uz šī tirgus regulēšanu varētu cerēt, ka vietējo regulējošo iestāžu uzmanība būtu koncentrēta uz vietējo sakaru cenām un citiem aspektiem, nevis uz viesabonēšanas tarifiem. Viesabonēšanas pārrobežu raksturs nosaka Kopienas īpašās intereses šīs uzņēmējdarbības aizsargāšanā un veicināšanā. Tā ir tieši tāda situācija, kurā demokrātijas process dalībvalstīs varētu būt pamats bezdarbībai, lai aizsargātu pārrobežu uzņēmējdarbību [41]. Tādējādi ir saprotams, kāds bija Kopienas likumdevēja iejaukšanās iemesls.

35. Kopienas likumdevējs būtībā piedāvā, lai jautājums par mazumtirdzniecības cenām netiktu deleģēts valsts līmenī, jo 27 dažādas valsts regulējošās iestādes var rīkoties pārlieku ilgi, lai ieviestu efektīvu mazumtirdzniecības cenu kontroli. Lai gan [regulas] preambulas apsvērumos tas nav minēts, tomēr var uzskatīt, ka valsts regulējošo iestāžu kavēšanās būtu bezgalīga. Valsts regulējošās iestādes var nepiešķirt tādu pašu nozīmi viesabonēšanas cenu jautājuma risināšanai kā vietējo sakaru cenu jautājuma risināšanai. Ņemot vērā, ka Viesabonēšanas regula darbojas tādējādi, lai veicinātu pārrobežu uzņēmējdarbību un palīdzētu iekšējā tirgus darbībai, nodrošinot Kopienas brīvas aprites tiesību atbalstīšanu un aizsardzību, bija jārīkojas Kopienas līmenī, lai nodrošinātu, ka šīm tiesībām tiek piešķirta vajadzīgā prioritāte.

36. Visbeidzot, kā to norāda Padome, maksimālo cenu noteikšana dod iespēju ņemt vērā

40 — Skat., piemēram, ERG 2005. gada jūnijā pausto Kopējo nostāju attiecībā uz starptautiskā viesabonēšanas tirgus kopējo pētījumu, 59. punkts (diskusija par pieprasījumu); iepriekš 33. zemsvītras piezīmē minēto ERG atbildi, 3.10. un 3.11. punkts (diskusija par iespēju izmantot viesabonēšanas tarifu uzkrājumus, lai samazinātu vietējo pakalpojumu cenas).

41 — Vairāki komentētāji ir apgalvojuši, ka ES demokrātiskā leģitimitāte daļēji izriet no tās spējas aizsargāt pārrobežu apritē esošos uzņēmējus, kuru intereses netiktu pienācīgi pārstāvētas demokrātijas procesā konkrētās dalībvalstīs. Skat. visjaunāko publikāciju — Alexander Smolek, "The Argument from Transnational Effects I: Representing Outsiders Through Freedom of Movement", *U. Iowa Legal Studies Research paper* Nr. 09-23, 2009. gada maijs.

valstu atšķirības, nosakot cenas, kas zemākas par šo līmeni. Šādi Kopienas likumdevējs joprojām piešķir dalībvalstīm noteiktu rīcības brīvību, lai veiktu iejaukšanos. Ievērojot visus iepriekš minētos apsvērumus, Kopienas tiesisko regulējumu nevar uzskatīt par tādu, ar kuru tiek pārkāpts subsidiaritātes princips.

C — *Samērīgums*

37. Attiecībā uz jautājumu par samērīgumu Tiesai ir jāvērtē, vai likumdevēja lēmums par to, kā risināt jautājumu par augstajiem viesabonēšanas tarifiem, bija samērīgs, ņemot vērā 95. panta mērķus gan saistībā ar iekšējā tirgus izveidi, gan patērētāju aizsardzības politikas mērķi un līdzsvarojot to ar dalībvalstu autonomijas zaudējumu un prasītāju tiesību aizskārumu.

38. Apšaubot Viesabonēšanas regulas spēkā esamību, tiek apgalvots, ka Kopienas likumdevējs, ieviešot Savienības mēroga cenu robežas, pārsniedza to, kas ir nepieciešams, lai īstenotu cenu par viesabonēšanas pakalpojumiem samazināšanas mērķi un tādējādi nepamatoti aizskāra prasītāju īpašumtiesības un to tiesības veikt uzņēmējdarbību. Kā tas ir vairākkārt norādīts Tiesas judikatūrā, izvērtējot likumdevēja pieņemto lēmumu samērīgumu, Tiesai ir jāpiešķir likumdevējam rīcības brīvība. Attiecīgi principā un šajās nozarēs "tiesas kontrole pār [likumdevēja] pilnvaru izmantošanu ir jāierobežo vienīgi ar pārbaudi par to, vai ir tikusi pieļauta acīmredzama kļūda vērtējumā vai pilnvaru nepareiza izmantošana, vai likumdevējs ir acīmredzami pārsniedzis savas rīcības brīvības robežas" [42]. Ir tiesa, ka cenu kontroles ir vienas no vismazāk vēlamajām iejaukšanās formām tirgū un veido īpaši stingru īpašumtiesību un tiesību veikt uzņēmējdarbību ierobežojumu. Likumdevēja lēmumam veikt šīs kontroles nebūtu jābūt viegli pieņemtam. Tomēr nešķiet, ka izskatāmajā lietā Kopienas likumdevēja lēmums būtu šāds.

39. Pirmkārt, šķiet, ka Kopienas likumdevējs ir nolēmis rīkoties kā pēdējā instance. Ietekmes vērtējuma ziņojumā ir detalizēti izklāstīti pasākumi, kurus Komisija ir veikusi, cenšoties samazināt viesabonēšanas mazumtirdzniecības cenas, tostarp konkurences tiesību ietvaros veiktās izmeklēšanas, priekšlikumi par pārskatāmības ieviešanu, agrāko tiesību normu ietvaros veiktās regulējošās darbības un politiskā ietekmēšana [43]. Komisijas izteiktie brīdinājumi par regulējošo darbību

42 — Tiesas 1998. gada 2. aprīļa spriedums lietā C-127/95 *Norbrook Laboratories/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food* (*Recueil*, 1531. lpp., 89. un 90. punkts).

43 — Ietekmes vērtējums attiecībā uz politikas izvēli saistībā ar Komisijas priekšlikumu par Eiropas Parlamenta un Padomes regulu par viesabonēšanu publiskajos mobilo sakaru tīklos Kopienas teritorijā, COM(2006) 382, galīgā redakcija, 2006. gada 12. jūlijs, 27. lpp.

veikšanu gadījumā, ja cenas būtiski "netuvināsies uz tirgu orientētam līmenim", bija veltīgi [44]. Tā arī apkopoja plašu informāciju par viesabonēšanas cenām, no kuras izriet, ka "[viesabonēšanas] mazumtirdzniecības tarifi bija noteikti ļoti augstā līmenī bez skaidra pamatojuma", ka bija noteikts "augsts mazumtirdzniecības uzcenojums" un ka "visaptverošas tarifu samazināšanas ietekme bieži [nesasniedza] mazumtirdzniecības patērētājus" [45]. Tā konstatēja, ka operatori bija noteikuši mazumtirdzniecības peļņas robežas virs 200 % zvaniem, kas veikti viesabonēšanas režīmā, un aptuveni 300 % vai 400 % robežās zvaniem, kas saņemti viesabonēšanas režīmā [46], un ka cenas atšķīrās veidos, kurus nebija iespējams izskaidrot ar to pamatā esošajām izmaksām. Pamatojoties uz savā rīcībā esošo informāciju, tā konstatēja, ka mazumtirdzniecības cenas viesabonēšanas zvaniem "nekādā saprotamā veidā nav saistītas ar pakalpojuma sniegšanu [47]" un ka nav bijis iemesla uzskatīt, ka vairumtirdzniecības cenu krišanās samazinātu mazumtirdzniecības cenas [48].

40. Piemērotā regulējošā pieeja nešķiet nepamatota, arī ņemot vērā pretrunīgos pierādījumus, kurus lietas dalībnieki sniedza saistībā ar to, vai Kopienas likumdevēja izvēlētais iejaukšanās veids ir bijis nepieciešams. Piemēram, lietas dalībnieki, kas atbalsta regulas spēkā esamību, norādīja uz Eiropas Regulatoru grupas konstatējumiem, ka mazumtirdzniecības preču kontrole varētu būt nepieciešama gadījumā, ja tirgus mehānismi izrādītos nepietiekami, lai nodrošinātu cenu samazināšanu [49]. Savukārt *Vodafone* norādīja, ka pati grupa ir atbalstījusi sākotnēji elastīgas pieejas, kurā tika ņemti vērā valsts apstākļi, piemērošanu [50]. Tomēr Kopienas likumdevējam nav jāņem vērā visi šādu ekspertu grupu sniegtie ieteikumi. Eiropas Regulatoru grupa apgalvoja, ka eksistē augstas mazumtirdzniecības cenas [51] un ka vairumtirdzniecības cenu samazināšanu lietotāji, visticamāk, sajustu kā atlaides vietējo pakalpojumu cenām [52] — risinājums, kas, kā konstatēts iepriekšminētajā diskusijā par valsts regulēšanas iespēju, nevarētu pamatot attiecīgās Kopienas likumdošanas tiesības. Pārrobežu sakari turpinātu būt "diskriminēti". Turklāt Eiropas Regulatoru grupa vienīgi ieteica novērot, vai tirgus mehānismi samazinātu mazumtirdzniecības cenas. Ņemot vērā daudzos pierādījumus tam, ka vairumtirdzniecības cenas samazināšana nenonāk līdz mazumtirdzniecības pakalpojumu lietotājiem [53], Kopienas likumdevējam nebija

44 — Viviānas Redingas [*Viviane Reding*] piezīmes Eiropas Regulatoru grupai — *Towards a True Internal Market for Electronc Communications*, Parīze, 2006. gada 8. februāris, 5. lpp.; skat. arī iepriekš 43. zemsvītras piezīmē minēto Ietekmes vērtējumu, 12. lpp.

45 — Iepriekš 43. zemsvītras piezīmē minētais Ietekmes vērtējums, 12. lpp.

46 — Iepriekš 43. zemsvītras piezīmē minētais Ietekmes vērtējums, 6. un 47. lpp.

47 — Iepriekš 43. zemsvītras piezīmē minētais Ietekmes vērtējums, 17. lpp.

48 — Iepriekš 43. zemsvītras piezīmē minētais Ietekmes vērtējums, 48. lpp.

49 — Iepriekš 33. zemsvītras piezīmē minētā ERG atbilde, 1. un 2. lpp.

50 — Turpat, 2. lpp.

51 — Iepriekš 33. zemsvītras piezīmē minētā ERG atbilde, 2.6. punkts.

52 — Iepriekš 33. zemsvītras piezīmē minētā ERG atbilde, 3.10. un 3.11. punkts.

53 — Skat. arī iepriekš 43. zemsvītras piezīmē minēto Ietekmes vērtējumu. *GSM* apgalvo, ka Regulas ietekmes vērtējumā nebija ņemta vērā nesenā mazumtirdzniecības cenas samazināšana. Tomēr Ietekmes vērtējumā bija atzīts, ka bija izteikti paziņojumi par būtisku cenu samazināšanu, un norādīts, ka *Vodafone*, *Telefónica O2* un *Orange* bija paziņojušas par cenu samazināšanu pēdējā nedēļā, kurā notika Ietekmes vērtējuma apspriešana, un secināts, ka [cenu] samazināšana bija drīzāk reakcija uz regulēšanas ieviešanas iespēju, nevis uz tirgus ietekmi (Ietekmes vērtējums, 10. un 27. lpp.). Turklāt mazumtirdzniecības cenu samazināšana bija neliela, ja to aplūko mazumtirdzniecības peļņas pieauguma par 400 % kontekstā, kā tas ir minēts Viesabonēšanas regulas preambulas pirmajā apsvērumā.

nepieciešams sekot šādam ieteikumam nogaidīt un vērot. Kā apgalvoja Komisija un kā atzina pati Eiropas Regulatoru grupa, savlaicīgums bija nozīmīgs, vērā ņemams apstāklis, un, ievērojot to, kā arī skaidro konstatējumu, ka viesabonēšanai noteiktās cenas bija pārmērīgas, lēmums regulēt mazumtirdzniecības cenas ietilpa likumdevējam pamatoti pieejamo iespēju klāstā.

41. Turklāt Kopienas likumdevēja lietotā cenu kontrole nav iecerēta kā ilgtermiņa cenu regulēšana, bet gan kā mēģinājums samazināt cenas (un iespējams, iniciēt efektīvu konkurenci tirgū), reaģējot uz cenām, kuras bija mākslīgi koncentrētas tirgus mehānismu neefektivitātes dēļ, ko konkurences normas nespēja novērst. Tas ir atspoguļots Viesabonēšanas regulas preambulas 5., sestajā un devītajā apsvērumā, kuros ir izklāstīts fakts, ka Eiropas Regulatoru grupa bija centusies novērst augstās cenas, izmantojot aktuālās konkurences tiesību normas, un divdesmit astotajā apsvērumā, kurā ir uzsvērts, ka regulai būtu jāveicina novatoriski piedāvājumi viesabonentiem par zemākiem tarifiem nekā maksimāli atļautie tarifi. Kopienas likumdevējs, ierobežojot regulas darbības laiku ar trīs gadu periodu, ierobežoja arī apjomu, kādā šī kontrole iejaucās tirgus [darbībā] un deva tirgum "otru iespēju" izlabot šo kļūdu.

42. Lai gan cenu kontroles vienmēr būtu rūpīgi jāizvērtē to ietekmes uz tirgu ārkārtas rakstura dēļ, šo kontroļu ierobežotais darbības laiks un to mērķis novērst tirgus mehānismu neefektivitāti, ko konkurences tiesību normas nespēja atrisināt, padara tās par pieņemamākām šajā lietā. Turklāt normas, kas nosaka konkrētu tiesību akta spēkā esamības terminu (*sunset clause*) fakts samazina tā ietekmi uz uzņēmēju tiesībām. Šādas normas nodrošina, ka Kopienas likumdevējs regulāri pārskata savu iejaukšanos tādās jomās kā viesabonēšana, kurās notiek straujas sociālās un ekonomiskās izmaiņas [54]. Ja Kopienas

54 — Kopienas likumdevēja veikto izvēļu periodiskas pārskatīšanas nepieciešamība šajā tirgū, kam raksturīga strauja attīstība, ir uzsvērta pašā Pamatdirektīvā (Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2002. gada 7. marta Direktīva 2002/21/EK par kopējiem reglamentējošiem noteikumiem attiecībā uz elektronisko komunikāciju tīkliem un pakalpojumiem (OV L 108, 33. lpp.)). Pamatdirektīvas preambulas divdesmit septītajā apsvērumā, kurā apspriests jautājums par *ex ante* tiesisko regulējumu, kas vērsts uz konkurētspējīga komunikāciju tirgus attīstību, ir norādīts, ka "Komisijai būtu regulāri jāpārskata vadlīnijas, lai nodrošinātu, ka, tirgum strauji attīstoties, tās joprojām ir atbilstīgas".

likumdevējs vēlējās papaplašināt cenu kontroli vai padarīt to par pastāvīgu, šim lēmumam tāpat būtu jābūt samērīgam un būtu jāsniedz papildu motivācija, lai to pamatotu.

43. *Vodafone* arī norādīja, ka pēc regulas pieņemšanas viesabonēšanas pakalpojumu cenas koncentrējās ap maksimālo robežu, un apgalvoja, ka tas ir pierādījums tam, ka regula bija apslāpējusi cenu konkurenci šajā jomā. Tomēr cenu koncentrāciju tikpat labi varētu uzskatīt par pierādījumu cenu konkurences neesamībai attiecībā uz viesabonēšanu, kas apstiprina secinājumu, ka iepriekšējās augstās cenas būtu palikušas nemainīgas, ja vien likumdevējs nebūtu iejaucies. Tādējādi, ievērojot visu iepriekš minēto, nevar konstatēt, ka likumdevēja izvēle bija acīmredzami kļūdaina un ka tādējādi tā bija nepamatota iejaukšanās prasītāju tiesības.

44. Tā kā samērīguma vērtējums paredz arī, ka Tiesai ir jāvērtē, vai Kopienas labāka spēja sasniegt attiecīgo tiesību aktu mērķus ir tāda, kas pamato dalībvalstu autonomijas zudumu saistībā ar likumdevēja izdarīto izvēli [55]. Lietas dalībnieku apsvērumi šajā jautājumā bija salīdzinoši maz izvērsti. Ir skaidrs, ka Kopienas līmeņa maksimālo cenu noteikšana samazina dalībvalstu regulējošo iestāžu autonomiju. Tomēr ņemot vērā gandrīz vienbalsīgo atbalstu, ko attiecīgās dalībvalstu iestādes pauda par labu tiesiskā regulējuma ieviešanai šajā jautājumā, šāds arguments zaudē daļu no sava spēka un, ņemot vērā tiesību normu šajā jautājumā (viesabonēšanas pakalpojumi) ierobežoto apjomu, rīcības brīvību, ko Tiesa šajos jautājumos piešķir likumdevējam, un to, ka prasītājas šajā jautājumā nav sniegušas nekādus pamatotus argumentus par labu pretējam apgalvojumam, regulu nevar uzskatīt par nesamērīgu šajā ziņā.

55 — Lai gan Tiesas nesenajā judikatūrā ir uzsvērts Kopienas tiesību aktu samērīguma vērtējums šo tiesību aktu pastāvīgo mērķu kontekstā, kā tas ir norādīts iepriekš 15. zemsvītras minētajā spriedumā lietā *Swedish Match*, samērīgums ir jāizvērtē arī ietekmes uz dalībvalstu autonomiju kontekstā. Šajā jautājumā skat. Mattias Kumm, "Constitutionalising Subsidiarity in Integrated Markets: The Case of Tobacco Regulation in the European Union", *European Law Journal*, 12. sēj., Nr. 4, 2006. gada 4. jūlijs, 522.–524. lpp. Ģenerāladvokāts Fenelijs arī ir argumentējis, lai gan ar atšķirīgu pamatojumu, ka atšķirībā no iekšējā tirgus mērķiem pastāvīgos mērķus, kā, piemēram, veselības veicināšana, nevar pašus par sevi uzskatīt par atbilstošiem samērīguma nosacījumiem (secinājumi lietā C-74/99 *Imperial Tobacco* u.c. (2000. gada 5. oktobra spriedums, Krājums, I-8599. lpp., 149. punkts)).

II — Secinājumi

45. Ievērojot iepriekš minēto, es ierosinu, lai Tiesa uz valsts tiesas iesniegto jautājumu atbildētu šādi:

Apsvērumos, ko iesniedza *High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division* (*Administrative Court*), nav konstatējams neviens tāds faktors, kas var ietekmēt Eiropas Parlamenta un Padomes 2007. gada 27. jūnija Regulas (EK) Nr. 717/2007 par viesabonēšanu publiskajos mobilo telefonsakaru tīklos Kopienā un grozījumiem Direktīvā 2002/21/EK spēkā esamību.