JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

F. G. JACOBS

2 päivänä kesäkuuta 2005 [1]

1. Komissio vaatii tässä asiassa yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut direktiivin 97/33/EY [2] 7 artiklan 5 kohdan ja direktiivin 98/10/EY [3] 18 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole noudattanut velvollisuutta tarkastuttaa vuosittain teleoperaattoreiden kustannuslaskentajärjestelmien noudattamista riippumattomalla toimivaltaisella elimellä eikä velvollisuutta julkaista vuosittain noudattamista koskeva lausunto.

2. Luxemburgin hallitus väittää ensisijaisesti, että kanne on jätettävä tutkimatta, koska kyseessä olevat direktiivit on korvattu muulla yhteisön lainsäädännöllä ennen kanteen nostamista. Näin ollen komissiolla ei ole oikeussuojaintressiä kanteen nostamiseen, ja komission kanteessa esittämät viittaukset uudempaan lainsäädäntöön eivät ole oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn mukaisia ja loukkaavat Luxemburgin suurherttuakunnan puolustautumisoikeuksia. Luxemburgin hallitus katsoo, että kanne on joka tapauksessa perusteeton.

Lainsäädäntö

Televiestintäalaa koskeva yhteisön lainsäädäntö

3. Televiestinnän infrastruktuuria ja televiestintäpalveluja koskevaa yhteisön lainsäädäntöä on kehitetty vuodesta 1987 lähtien tavoitteena parantaa alan kilpailukykyä. [4]

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Televiestinnän yhteenliittämisestä soveltaen avoimen verkon tarjoamisen (ONP) periaatteita yleispalvelun ja yhteentoimivuuden varmistamiseksi 30 päivänä kesäkuuta 1997 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/33/EY (EYVL L 199, s. 32).

3 — Avoimen verkon tarjoamisen (ONP) soveltamisesta puhelintoimintaan ja teleyleispalvelusta kilpailuympäristössä 26 päivänä helmikuuta 1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/10/EY (EYVL L 101, s. 24).

4 — Ks. "Kohti dynaamista eurooppalaista taloutta — Vihreä kirja televiestintäpalvelujen ja -laitteiden yhtenäismarkkinoiden kehityksestä", KOM C(87) 290 lopullinen.

4. On oleellisen tärkeää, että sääntelytehtävät ja operatiiviset tehtävät erotetaan toisistaan. Sääntelytehtäviä siirretään (aiemmin yleensä monopoliasemassa toimineilta) julkisilta teleoperaattoreilta kussakin jäsenvaltiossa riippumattomalle elimelle, joka määrätään kansalliseksi sääntelyviranomaiseksi. [5] Näin on tarkoitus varmistaa, että julkisten operaattoreiden ja muiden operaattoreiden välinen kilpailu tapahtuu yhtäläisin ehdoin.

5. Osana prosessia markkinoiden oli tarkoitus olla täysin vapautetut 1.1.1998 lähtien vuoden 1998 sääntelyjärjestelmällä, johon sisältyi useita pääasiassa vuosina 1996–1998 annettuja direktiivejä. Tähän sääntelyjärjestelmään kuuluvat myös ne kaksi direktiiviä, joita tässä asiassa väitetään rikotun.

6. Vuonna 1999 toteutetun uudelleentarkastelun ja Lissabonissa 23.–24.3.2000 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien jälkeen vuonna 2002 hyväksyttiin uusi sääntelyjärjestelmä, joka oli tarkoitus ottaa käyttöön 24.7.2003. Sen yleistavoitteena oli "— — yhdenmukaistaa ja yksinkertaistaa sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen markkinoille pääsyn sääntelyä kaikkialla yhteisössä". [6] Siihen sisältyi myös mahdollisuus lieventää tiettyjä vapaan kilpailun varmistamiseksi aiemmin säädettyjä velvoitteita, jos kilpailun olemassaolo voidaan osoittaa.

7. Uusi sääntelyjärjestelmä korvasi ja suurelta osin kumosi vuoden 1998 sääntelyjärjestelmän, mutta siihen kuitenkin sisältyi useita siirtymäkauden toimenpiteitä, joista on käyty runsaasti keskustelua tämän asian yhteydessä.

Vuoden 1998 sääntelyjärjestelmä

Direktiivi 97/33

8. Direktiivillä 97/33 pyrittiin luomaan yleisten televerkkojen ja yleisesti saatavilla olevien telepalvelujen yhteenliittämiseen tarvittavat yleiset puitteet käyttäen yhteenliittämisen ja yhteentoimivuuden oikeudenmukaisia,

5 — Ks. esim. kilpailusta telepäätelaitemarkkinoilla 16 päivänä toukokuuta 1988 annetun komission direktiivin 88/301/ETY (EYVL L 131, s. 73) 6 artikla ja kilpailusta telepalvelumarkkinoilla 28 päivänä kesäkuuta 1990 annetun komission direktiivin 90/388/ETY (EYVL L 192, s. 10) 7 artikla.

6 — Ks. sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista 7 päivänä maaliskuuta 2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/20/EY (valtuutusdirektiivin) johdanto-osan 1 perustelukappale (EYVL L 108, s. 21).

suhteellisia ja syrjimättömiä ehtoja.[7] Näihin ehtoihin sisältyi myös se, että jos kyseessä on telepalveluja tarjoava organisaatio, joka on merkittävässä markkina-asemassa tai jolla on erityis- tai yksinoikeuksia muulla kuin telealalla, toimintojen erillinen kirjanpito on sopiva keino välttää epäoikeudenmukaisia päällekkäistukia ja eritellä kaikki näihin toimintoihin liittyvät meno- ja tuloerät sisäisten kustannussiirtojen avoimuuden varmistamiseksi.[8]

9. Edellä mainitun tavoitteen saavuttamiseksi direktiivin 97/33 7 artiklan 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Komission on laadittava — — suositukset, jotka koskevat kustannuslaskentamenetelmiä ja erillistä kirjanpitoa yhteenliittämisessä. Kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava, että asianomaisten organisaatioiden[9] käyttämät kustannuslaskentamenetelmät soveltuvat tämän artiklan vaatimusten toteuttamiseen ja että niistä laaditaan riittävän yksityiskohtaiset asiakirjat — —.

Kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava, että kustannuslaskentamenetelmän kuvaus, josta käyvät ilmi tärkeimmät kustannusluokat ja yhteenliittämistä koskevassa kustannusluokittelussa käytettävät säännöt, on pyynnöstä käytettävissä. Kustannuslaskentamenetelmän noudattamista tarkastaa kansallinen sääntelyviranomainen tai muu toimivaltainen elin, joka on riippumaton teleorganisaatiosta ja kansallisen sääntelyviranomaisen hyväksymä. Noudattamista koskeva lausunto julkaistaan vuosittain."

10. Komissio antoi 7 artiklan 5 kohdassa vaaditut suositukset 8.4.1998.[10]

11. Direktiivin 97/33 23 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: "Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan 31 päivään joulukuuta 1997 mennessä. — —"

Direktiivi 98/10

12. Direktiivi 98/10 koskee erityisesti puhelinpalvelualan vapauttamista. Yksi direktiivin

7 — Johdanto-osan toinen perustelukappale.

8 — Johdanto-osan 11 perustelukappale.

9 — Tässä on pääasiallisesti kysymys telepalveluja tarjoavista organisaatioista, jotka ovat merkittävässä markkina-asemassa (7 artiklan 1 kohta).

10 — Yhteenliittämisestä vapautetuilla telemarkkinoilla (Osa 2 — Erillinen kirjanpito ja kustannuslaskenta) 8 päivänä huhtikuuta 1998 annettu komission suositus 98/322/EY (EYVL L 141, s. 6).

tavoitteista on, että käyttäjälle olisi tarjottava palveluja kohtuuhintaan.[11] Tähän liittyen direktiivin johdanto-osassa todetaan erityisesti seuraavaa: "Hintojen avoimuudella varmistetaan, että henkilökohtaiset tilaajat eivät kustanna liikeasiakkaille myönnettyjä alennuksia — —."[12]

13. Hinnoittelun osalta direktiivin 17 artiklan 1 kohdan mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava, että puheensiirtopalveluja tarjoavat organisaatiot, jotka ovat merkittävässä markkina-asemassa, noudattavat 17 artiklan 2–6 kohdassa säädettyjä useita tariffiperiaatteita.

14. Direktiivin 18 artiklan, jonka otsikkona on "Kustannuslaskennan periaatteet", tältä osin merkityksellisissä kohdissa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että jos organisaatio on velvollinen noudattamaan tariffeissaan 17 artiklan mukaista kustannuksiin suhteuttamisen periaatetta, organisaatiossa käytetään 17 artiklan täytäntöönpanoon soveltuvaa kustannuslaskentajärjestelmää ja organisaatiosta riippumaton toimivaltainen elin tarkistaa, että järjestelmiä noudatetaan. Kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava, että vuosittain julkaistaan lausunto vaatimustenmukaisuudesta.

2. Kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava, että ne saavat pyynnöstä 1 kohdassa tarkoitettujen kustannuslaskentajärjestelmien kuvauksen, josta käyvät ilmi kustannusten pääluokat sekä säännöt, joiden mukaisesti kustannuksia kohdennetaan puheensiirtopalveluille. Kansallisten sääntelyviranomaisten on pyydettäessä annettava komissiolle tietoja kyseisten organisaatioiden käyttämistä kustannuslaskentajärjestelmistä."

15. Direktiivin 32 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli toteutettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet 30.6.1998 mennessä.

11 — Johdanto-osan neljäs perustelukappale.

12 — Johdanto-osan 14 perustelukappale.

Uusi sääntelyjärjestelmä

Direktiivi 2002/21 [13]

kinoilla vallitsee todellinen kilpailu, ne eivät saa pitää voimassa yrityksille asetettuja velvollisuuksia, joista on säädetty muun muassa direktiivin 2002/19 7 artiklassa ja direktiivin 2002/22 16 artiklassa. Muissa tapauksissa kansallisten sääntelyviranomaisten on asetettava yrityksille asianmukaisia velvollisuuksia.

16. Direktiivin 2002/21 26 artiklassa kumottiin muun muassa direktiivit 97/33 ja 98/10 25.7.2003 lähtien.

Direktiivi 2002/19 [14]

17. Direktiivin 2002/21 27 artiklassa, jonka otsikko on "Siirtymäkauden toimenpiteet", säädetään kuitenkin seuraavaa: "Jäsenvaltiot pitävät voimassa kaikki direktiivin 2002/19/EY (käyttöoikeusdirektiivi) 7 artiklassa ja direktiivin 2002/22/EY (yleispalveludirektiivi) 16 artiklassa tarkoitetut kansallisen lain mukaiset velvollisuudet, kunnes kansallinen sääntelyviranomainen tekee kyseisiä velvollisuuksia koskevan päätöksen tämän direktiivin 16 artiklan mukaisesti."

18. Direktiivin 2002/21 16 artiklassa säädetään markkina-analyysissä noudatettavasta menettelystä, jonka toteuttavat kansalliset sääntelyviranomaiset. On olennaista, että jos kyseiset viranomaiset toteavat, että mark-

19. Direktiivin 2002/19 7 artiklassa, johon viitataan direktiivin 2002/21 16 ja 27 artiklassa, säädetään muun muassa seuraavaa: "Jäsenvaltioiden on pidettävä voimassa kaikki yleisiä viestintäverkkoja ja/tai -palveluja tarjoavia yrityksiä koskevat — —" muun muassa direktiivin 97/33 7 artiklan "— — mukaiset käyttöoikeus- ja yhteenliittämisvelvollisuudet, jotka olivat voimassa ennen tämän direktiivin voimaantulopäivää, kunnes näitä velvollisuuksia on tarkasteltu uudelleen ja asiasta on tehty päätös — —" direktiivin 2002/21 16 artiklan mukaisesti.

13 — Sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7 päivänä maaliskuuta 2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/21/EY (puitedirektiivi) (EYVL L 108, s. 33).

14 — Sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä 7 päivänä maaliskuuta 2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/19/EY (käyttöoikeusdirektiivi) (EYVL L 108, s. 7).

20. Jäsenvaltioiden oli annettava ja julkaistava direktiivin 2002/19 noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään 24.7.2003.

Yhteenveto

Direktiivi 2002/22 [15]

21. Direktiivin 2002/22 16 artiklassa, johon viitataan direktiivin 2002/21 16 ja 27 artiklassa, säädetään, että jäsenvaltioiden on pidettävä voimassa velvollisuudet, jotka koskevat muun muassa "— — yleisten puhelinverkkojen käyttömahdollisuuden tarjonnasta ja käytöstä tietyssä sijaintipaikassa perittäviä vähittäishintoja, joista on säädetty direktiivin 98/10/EY 17 artiklan nojalla — —", kunnes kyseisiä velvollisuuksia on tarkasteltu uudelleen ja niitä koskeva päätös on tehty direktiivin 2002/21 16 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti.

22. Jäsenvaltioiden oli annettava ja julkaistava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään 24.7.2003.

23. Jäsenvaltioiden oli siten viimeistään 31.12.1997 varmistettava, että direktiivin 97/33 7 artiklan 5 kohdassa säädettyjen kustannuslaskentaa koskevien velvollisuuksien noudattaminen on tarkastettu ja että noudattamista koskeva lausunto on julkaistu vuosittain. Direktiivin 7 artiklan 5 kohta kumottiin 25.7.2003 lähtien ja korvattiin uudella arviointimenettelyllä, joka otettiin käyttöön 24.7.2003. Jäsenvaltioiden oli kuitenkin pidettävä voimassa kaikki 7 artiklan 5 kohdassa tarkoitetut aiemmin voimassa olleet yrityksille asetetut velvollisuudet, kunnes päätös velvollisuuksien tarpeesta oli tehty arviointimenettelyn mukaisesti.

24. Lisäksi jäsenvaltioiden oli varmistettava viimeistään 30.6.1998, että direktiivin 98/10 18 artiklassa säädettyjen kustannuslaskentaa koskevien velvollisuuksien, jotka ovat direktiivin 17 artiklassa säädetyn kustannuksiin suhteuttamisen periaatteen mukaisia, noudattaminen on tarkastettu ja että noudattamista koskeva lausunto on julkaistu vuosittain. Nämäkin säännökset kumottiin 25.7.2003 lähtien ja korvattiin edellä mainitulla uudella arviointimenettelyllä. Jäsenvaltioiden oli kuitenkin pidettävä voimassa kaikki direktiivin 98/10 17 artiklassa tarkoi-

15 — Yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla 7 päivänä maaliskuuta 2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/22/EY (yleispalveludirektiivi) (EYVL L 108, s. 51).

tetut aiemmin voimassa olleet yrityksille asetetut velvollisuudet, kunnes päätös velvollisuuksien tarpeesta oli tehty arviointimenettelyn mukaisesti.

25. Tässä yhteydessä voidaan mainita, että yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa C-236/04, komissio vastaan Luxemburg, 10.3.2005 antamassaan tuomiossa, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut direktiivien 2002/19, 2002/20, 2002/21 ja 2002/22 mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut kyseisten direktiivien noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä. Luxemburgin hallitus myönsi kyseisessä oikeudenkäynnissä, että se ei ollut saattanut direktiivejä osaksi kansallista oikeusjärjestystä asetetussa määräajassa.

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

26. Entreprise des Postes et Télécommunications -nimisen julkisen operaattorin (jäljempänä EPT) osuus Luxemburgin televiestintämarkkinoista kokonaisuudessaan tai puhelinpalvelujen alalla on huomattavasti yli 50 prosenttia. On selvää, että EPT on direktiivin 97/33 7 artiklan 1 kohdassa ja direktiivin 98/10 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu merkittävässä markkina-asemassa oleva organisaatio, joten sillä on direktiivin 97/33 7 artiklan 5 kohdassa ja direktiivin 98/10 18 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetyt kustannuslaskentaa koskevat velvollisuudet.

27. Kansallisena sääntelyviranomaisena toimi aluksi Institut Luxembourgeois de Télécommunications (jäljempänä ILT) ja myöhemmin Institut Luxembourgeois de Régulation (jäljempänä ILR). [16]

28. Luxemburgin hallitus ilmoitti vuonna 1998 komissiolle useista lainsäädäntötoimista, joista se oli päättänyt muun muassa direktiivien 97/33 ja 98/10 säännösten saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

29. Komissio pyysi 9.3.2000 Luxemburgin hallitusta toimittamaan muun muassa seuraavat asiakirjat:

— Direktiivin 97/33 7 artiklan 5 kohdassa ja direktiivin 98/10 18 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettu ja edellytetty kustannuslaskentajärjestelmien kuvaus.

— Edellä mainituissa säännöksissä edellytetty noudattamista koskeva lausunto vuosilta 1998 ja 1999.

16 — Sähkömarkkinoiden järjestelystä 24.7.2000 annettu laki.

30. Luxemburgin hallitus antoi 8.6.2000 päivätyssä vastauksessaan tietoja kustannuslaskentajärjestelmistä mutta jätti noudattamista koskevat lausunnot esittämättä. Vastauksessa ilmoitettiin, että asiaa koskevassa lainsäädännössä ei edellytetä kustannuslaskentajärjestelmien hyväksyntää ILT:ltä tai muulta elimeltä ja että noudattamista koskevaa lausuntoa ei mitenkään voida antaa, koska EPT ei ole toimittanut ILT:lle kaikkia tarvittavia tietoja.

31. Komissio lähetti 30.4.2001 Luxemburgin hallitukselle virallisen huomautuksen, jossa se ilmoitti katsovansa, että kansallisiin täytäntöönpanotoimiin ei sisälly selkeästi velvoitetta julkaista vuosittain lausunto noudattamisesta, ja ilmoitti samalla, että tällaista lausuntoa ei ole tosiaankaan julkaistu. Komissio kehotti Luxemburgin hallitusta esittämään huomautuksensa kahden kuukauden kuluessa.

32. Luxemburgin hallitus vastasi 13.7.2001 esittämällä 18.4.2001 annetun suurherttuan asetuksen, jossa säädetään, että kustannuslaskentajärjestelmien noudattamisen tarkastaa toimivaltainen riippumaton elin ja että noudattamista koskeva lausunto on julkaistava vuosittain. Koska nämä säännökset tulivat voimaan vasta 6.5.2001, ensimmäinen julkaistava noudattamista koskeva lausunto voitiin antaa vasta vuodesta 2000 tai 2001.

33. Komissio lähetti Luxemburgin hallitukselle 21.3.2002 EY 226 artiklan nojalla perustellun lausunnon (jäljempänä ensimmäinen perusteltu lausunto), joka koski direktiivin 97/33 7 artiklan 5 kohtaa, ja uuden virallisen huomautuksen, joka koski sekä edellä mainittua säännöstä että direktiivin 98/10 18 artiklan 1 kohtaa.

34. Komissio totesi ensimmäisessä perustellussa lausunnossaan, että ILT ei ollut ryhtynyt tarvittaviin toimiin tarkastaakseen kustannuslaskentajärjestelmän noudattamisen eikä julkaissut asiaankuuluvia noudattamista koskevia lausuntoja vuosilta 1998 ja 1999, vaikka direktiivin 97/33 7 artiklan 5 kohdassa edellytetään näitä molempia toimia. Komissio kehotti Luxemburgin hallitusta toteuttamaan perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa.

35. Luxemburgin hallitus toisti vastauksessaan, että asiaa koskevat säännökset on säädetty 18.4.2001 annetussa asetuksessa, joka tuli voimaan 6.5.2001 mutta jota ei sovellettu taannehtivasti.

36. Komissio totesi 21.3.2002 päivätyssä toisessa virallisessa huomautuksessaan, että kustannuslaskentajärjestelmien noudattamista ei ilmeisesti ole tarkastettu ja että noudattamista koskevaa lausuntoa vuodelta 2000 ei ole julkaistu, mikä on direktiivin 97/33 7 artiklan 5 kohdan ja direktiivin 98/10 18 artiklan 1 kohdan vastaista. Komissio kehotti Luxemburgin hallitusta esittämään huomautuksensa kahden kuukauden kuluessa.

37. Luxemburgin hallitus vastasi 28.5.2002 suunnilleen samalla tavalla kuin aiemmin ja ilmoitti, että 18.4.2001 annetulla asetuksella, joka tuli voimaan 6.5.2001 mutta jota ei sovellettu taannehtivasti, on tehty asianmukaiset lainsäädännön muutokset.

38. Komissio lähetti 11.7.2003 Luxemburgin hallitukselle EY 226 artiklan nojalla uuden perustellun lausunnon (jäljempänä toinen perusteltu lausunto), jossa se totesi, että komission tietojen mukaan direktiivin 98/10 18 artiklan 1 ja 2 kohdassa edellytettyä noudattamisen tarkastusta ei ole vieläkään toteutettu eikä noudattamista koskevaa lausuntoa ole annettu. Komissio päätyi sellaiseen lopputulokseen, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut edellä mainitun direktiivin mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole käytännössä ryhtynyt moitteettomasti toimiin edellä mainittujen säännösten täytäntöön panemiseksi, ja kehotti Luxemburgin hallitusta toteuttamaan perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa.

39. Luxemburgin hallitus vastasi 1.10.2003 suunnilleen samalla tavalla kuin 28.5.2002 päivätyssä kirjeessään ja esitti liitteenä myös ILR:n erillistä kirjanpitoa koskevat ohjeet sekä totesi, että ILR aikoi määrätä EPT:lle hallinnollisia seuraamuksia, jos se ei noudata velvollisuuksiaan.

Asianosaisten vaatimukset

40. Komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan seuraavaa:

— Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut direktiivin 97/33 7 artiklan 5 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole noudattanut velvollisuutta tarkastuttaa kustannuslaskentajärjestelmien noudattamista riippumattomalla toimivaltaisella elimellä ja julkaista noudattamista koskeva lausunto vuosilta 1998 ja 1999.

— Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut direktiivin 98/10 18 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole ryhtynyt käytännössä asianmukaisiin

toimiin pannakseen täytäntöön direktiivin 18 artiklan 1 ja 2 kohdan, joissa säädetään, että kustannuslaskentamenetelmän noudattamista tarkastaa kansallinen sääntelyviranomainen tai muu toimivaltainen elin, joka on riippumaton teleorganisaatiosta ja kansallisen sääntelyviranomaisen hyväksymä, ja että noudattamista koskeva lausunto julkaistaan vuosittain.

Asian tutkittavaksi ottaminen

41. Direktiivin 98/10 rikkomista koskevan väitteen osalta Luxemburgin hallitus katsoo lähinnä, että direktiivi kumottiin, ennen kuin komission toisessa perustellussa lausunnossaan asettama noudattamisen määräaika oli kulunut loppuun. Näin ollen komission kanne olisi jätettävä siltä osin tutkimatta. Vaikka edellä mainittu ei pidä muodollisesti paikkaansa direktiivin 97/33 tapauksessa, tilanne on kuitenkin olennaisilta osiltaan verrattavissa siihen tilanteeseen, että komissio oli jo saanut valmiiksi uutta sääntelyjärjestelmää, jolla kumottiin kyseinen direktiivi, koskevat ehdotuksensa lähettäessään ensimmäisen perustellun lausunnon. Molemmat direktiivit, joita väitetään rikotun, oli kumottu, ennen kuin tästä asiasta nostettiin kanne yhteisöjen tuomioistuimessa, joten komissiolla ei ole oikeussuojaintressiä. Kanteessa esitetyt viittaukset siirtymäsäännöksiin, joita ei ollut mainittu menettelyn alussa, ovat oikeudenkäynnin oikeusperustan muuttamiseen tähtäävä yritys, jota ei voida sallia, ja ne myös loukkaavat Luxemburgin suurherttuakunnan puolustautumisoikeuksia.

42. Komissio väittää, että uuden sääntelyjärjestelmän siirtymäsäännökset pitävät vuoden 1998 sääntelyjärjestelmän mukaiset velvollisuudet voimassa siihen saakka, että uuden sääntelyjärjestelmän mukaisesti on tehty päätös oikeasta toimenpiteestä. Komissio korostaa, että Luxemburgin hallitus ei ole vieläkään pannut täytäntöön uutta järjestelmää. Komissio viittaa yhteisön tuomioistuimen asiassa komissio vastaan Italian tasavalta 12.6.2003 annettuun tuomioon,[17] jossa todettiin seuraavaa: "— — jos yhteisön oikeus muuttuu oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana, komissiolla on oikeus vaatia sellaisten jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista, jotka perustuvat yhteisön toimen alkuperäiseen mutta myöhemmin muutettuun tai kumottuun versioon, jos kyseisen version mukaiset velvoitteet on sisällytetty myös uusiin säännöksiin tai määräyksiin — —." Tästä oikeuskäytännöstä seuraa, että kanne on otettava tutkittavaksi ja että viittaus siirtymäsäännöksiin ei millään tavoin laajenna kanteen kohdetta eikä loukkaa puolustautumisoikeuksia.

43. Asianosaiset ovat käyneet jonkin verran keskusteluja edellä mainitun oikeuskäytän-

17 — Asia C-363/00, komissio v. Italia, tuomio 12.6.2003 (Kok. 2003, s. I-5767, 22 kohta).

nön merkityksestä tämän asian kannalta, ja tilannetta on vaikeuttanut hienojakoinen mutkikkuus siirtymäsäännöksissä sekä asianosaisten keskinäisissä suhteissa ja niiden suhteissa säännöksiin, joita väitetään rikotun.

44. Olen kuitenkin sitä mieltä, että edellä mainittu keskustelu ja tämän asian tutkittavaksi ottamisen käsittely on perustunut väärinkäsitykseen.

45. Kuten Luxemburgin hallitus on aivan oikein esittänyt, EY 226 artiklan nojalla nostetun kanteen kohde rajataan tässä määräyksessä tarkoitetussa oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä erityisesti perustellussa lausunnossa. [18]

46. Oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, että komission kanne koskee sitä, että Luxemburgin suurherttuakunnan väitetään jättäneen noudattamatta velvollisuuttaan varmistaa, että riippumaton elin tarkastaa, että EPT on noudattanut direktiivin 97/33 7 artiklan 5 kohdassa säädettyjä kustannuslaskentaa koskevia vaatimuksia vuosina 1998 ja 1999 sekä direktiivin 98/10 18 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettyjä vastaavia vaatimuksia vuonna 2000, ja velvollisuuttaan varmistaa, että kyseisiltä vuosilta julkaistaan noudattamista koskeva lausunto.

47. Oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn aikana tuli esille tiettyjä muita asioita, kuten mahdollinen alun perin tapahtunut virhe tarvittavien kustannuslaskentajärjestelmien määrittelyssä tai epäselvyys noudattamisen pakollisen tarkastamisen määrittelyssä. Kahdessa perustellussa lausunnossa ei kuitenkaan mainittu näitä asioita, jotka komission voidaan siten olettaa hyväksyvän. Perustellut lausunnot koskivat yksinomaan käytännön virheitä noudattamisen tarkastamisessa ja noudattamista koskevien lausuntojen julkaisemisessa.

48. Ensimmäisessä perustellussa lausunnossa (direktiivi 97/33) mainitaan täsmällisesti, että se koskee vuosia 1998 ja 1999. Pitää paikkansa, että toisessa perustellussa lausunnossa (direktiivi 98/10) ei enää mainittu erityisesti vuotta 2000 samaan tapaan kuin sitä edeltävässä kirjallisessa huomautuksessa. Perustellussa lausunnossa yksinkertaisesti todettiin, että tarkastamista tai julkaisemista ei ole tapahtunut "tähän mennessä". Tämä voitaisiin tulkita noudattamatta jättämistä koskevan väitteen laajentamiseksi kattamaan kaikki vuodet vuodesta 1998, jolloin direktiivi tuli voimaan, vuoteen 2002, joka edelsi perustellun lausunnon antamis-

18 — Ks. viimeksi lausutut periaatteet, asia C-350/02, komissio v. Alankomaat, tuomio 24.6.2004 (Kok. 2004, s. I-6213, 18–21 kohta).

vuotta. Tästä ei ole kuitenkaan täsmällistä mainintaa, ja periaatteessa kanteen kohdetta ei saisi laajentaa viralliseen huomautukseen sisältyvän kohteen määrittelyn jälkeen muuta kuin yksityiskohdiltaan. Näin ollen mielestäni on parempi katsoa, että kyseessä on ainoastaan vuosi 2000. Myös toista esitettyä vaatimusta on tarkasteltava tältä kannalta.

49. Koko oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn perusteella on joka tapauksessa selvää, että tämä oikeudenkäynti koskee ainoastaan tiettyjä virheitä noudattamisen ja julkaisemisen varmistamisessa niinä vuosina, kun direktiivit olivat kokonaisuudessaan voimassa ja jäsenvaltioiden edellytettiin noudattavan niitä.

50. Tässä asiassa ei ole kysymys uuden sääntelyjärjestelmän ja/tai siirtymäsäännösten mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Kyseiset säännökset ovat mielestäni täysin merkityksettömiä tämän oikeudenkäynnin kannalta.

51. Myöskään direktiivien 97/33 ja 98/10 kumoamisella 25.7.2003 lähtien ei ole merkitystä tässä asiassa. Koska direktiivejä ei kumottu taannehtivasti, niissä jäsenvaltioille kumoamista edeltäväksi ajaksi asetettuja velvoitteita ei poistettu. Jos Luxemburgin suurherttuakunta ei ollut kyseiseen päivään mennessä ryhtynyt toimiin varmistaakseen asianmukaisen noudattamisen ja julkaisemisen vuosien 1998–2000 osalta, sitä ei vapautettu kyseisenä päivänä velvollisuudestaan ryhtyä tällaisiin toimiin.

52. Luxemburgin hallituksen väite, että direktiivin 98/10 vaikutukset olisivat lakanneet ennen toisessa perustellussa lausunnossa noudattamiselle asetetun määräajan päättymistä, on siten merkityksetön. Direktiivin vaikutukset eivät lakanneet kohdistumasta kyseisiin ajanjaksoihin. Viittaukset yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä esitettyihin toteamuksiin, joissa korostetaan tarvetta arvioida tilannetta noudattamiselle asetetun määräajan päättyessä sekä sitä, että rikkomisen on jatkuttava vielä määräajan päättyessä, ovat tältä osin hyödyttömiä.

53. Ilman, että olisi tarpeen tutkia siirtymäsäännösten vaikutusta, voidaan väittää, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut asetetun määräajan loppuun mennessä velvollisuuttaan teettää tarkastukset ja julkaista noudattamista koskevat lausunnot ajanjaksoilta, joiden osalta kyseistä velvollisuutta ei ole kumottu. Tämä tilanne eroaa erittäin paljon esimerkiksi sellaisesta tilanteesta, että direktiiviä, joka on kumottu ennen noudattamiselle asetetun määräajan päättymistä, ei ole saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Saman perustelun on pädettävä sitä suuremmalla syyllä direktiiviin

97/33, joka oli vielä voimassa ensimmäisessä perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä. Tähän voidaan vielä lisätä, että rikkomisesta annettavan tuomion vaatimisen intressinä saattaa olla se, että asianosaiset voivat vedota kyseiseen tuomioon mahdollisissa vahingonkorvauskanteissa.

54. Edellä esitetyn perusteella katson, että tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumista koskeva väite on perusteeton.

Pääasia

55. Luxemburgin hallitus perustelee pääasiallisesti kahdella tavalla väitettään, että kanne on perusteeton.

56. Luxemburgin hallitus viittaa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Inter-Environnement Wallonie ASBL vastaan Région wallonne 18.12.1997 annettuun tuomioon,[19] jonka mukaan jäsenvaltioiden on pidätyttävä antamasta säännöksiä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä säädetyn tavoitteen toteuttamisen. Näin ollen siitä lähtien kun direktiivit, joilla perustettiin uusi sääntelyjärjestelmä, julkaistiin 24.4.2002, vuoden 1998 sääntelyjärjestelmän mukaiset velvollisuudet olisi voitu saattaa osaksi kansallista oikeusjärjestystä ainoastaan siinä tapauksessa, että se olisi yhteensopivaa uuden sääntelyjärjestelmän kanssa. Direktiiveissä 97/33 ja 98/10 säädetyt automaattiset velvollisuudet eivät olleet yhteensopivia uuden järjestelmän mukaisen velvollisuuksien tarpeen arviointijärjestelmän kanssa.

57. Edellä esitetty perustelu vaikuttaa mielestäni perustuvan kanteen kohteen väärin ymmärtämiseen. Komissio ei väitä, että Luxemburgin suurherttuakunta olisi jättänyt noudattamatta velvoitteitaan, jotka liittyvät 24.4.2002 jälkeisiin ajanjaksoihin, vaan että tämä on jättänyt varmistamatta tarvittavan tarkastamisen ja julkaisemisen vuosien 1998 ja 1999 osalta (direktiivi 97/33) sekä vuoden 2000 osalta (direktiivi 98/10). Mielestäni näiden velvoitteiden noudattaminen ei voi mitenkään vaikuttaa uusien direktiivien saattamiseen osaksi kansallista oikeusjärjestystä seuraavina vuosina.

58. Toiseksi Luxemburgin hallitus väittää, että uuteen sääntelyjärjestelmään sisältyviä

19 — Asia C-129/96, Inter-Environnement Wallonie v. Région wallonne, tuomio 18.12.1997 (Kok. 1997, s. I-7411, 45 kohta).

siirtymäsäännöksiä ei voida soveltaa tämän kanteen olosuhteisiin. Kuten selitin edellä, tämä on mielestäni aivan oikein ajallisesti, riippumatta siirtymäsäännösten aineellisesta soveltamisalasta. Koska ne eivät ole sovellettavissa, ne ovat yksinkertaisesti merkityksettömiä arvioitaessa komission kannetta.

59. Luxemburgin hallitus esittää lyhyesti myös kolmannen, tarpeettoman vastaväitteen. Luxemburgin hallitus huomauttaa, että vuodesta 1998 lähtien ILT ja sen seuraaja ILR ovat joka vuosi tarkastaneet ja hyväksyneet EPT:n yhteenliittämisen viitetarjoukset ja että kyseiset tarjoukset on julkistettu. Tähän prosessiin sisältyy sen tarkastaminen, että EPT noudattaa kustannuksiin suhteuttamisen periaatetta, joka edellyttää välttämättä, että asianmukaisia kustannuslaskentamenetelmiä on sovellettu. Näin ollen Luxemburgin viranomaiset tosiasiassa noudattivat velvollisuuksiaan tarkastuttaa noudattaminen ja julkaista noudattamista koskevat lausunnot.

60. Jos edellä esitetty perustelu olisi pätevä, se olisi tärkeämpi kuin millaiseksi Luxemburgin hallitus näyttää sen katsovan. Mielestäni se ei kuitenkaan vaadi pitkää tarkastelua.

61. Yhteenliittämisen viitetarjouksista säädetään direktiivin 97/33 7 artiklan 2 ja 3 kohdassa, joita on sovellettava samalla tavalla kuin 7 artiklan 5 kohtaa merkittävässä markkina-asemassa oleviin julkisiin teleoperaattoreihin. Kyseisten säännösten tämän asian kannalta merkitykselliset osat kuuluvat seuraavasti:

"2. Yhteenliittämismaksuissa noudatetaan avoimuuden ja kustannuksiin suhteuttamisen periaatetta. Sen organisaation, joka tarjoaa liittymistä palveluihinsa, on todistettava, että maksut perustuvat todellisiin kustannuksiin sisältäen kohtuullisen tuoton investointeihin nähden. Kansalliset sääntelyviranomaiset voivat vaatia organisaatiolta täydelliset perustelut yhteenliittämismaksuista ja tarvittaessa vaatia muutosta maksuihin. — —

3. Kansallisten sääntelyviranomaisten on huolehdittava yhteenliittämisen viitetarjouksen julkaisemisesta — —. Yhteenliittämisen viitetarjoukseen on sisällyttävä kuvaus yhteenliittämistarjouksen sisällöstä eriteltynä markkinoiden tarpeiden mukaisiin osiin sekä asiaan liittyvistä ehdoista ja edellytyksistä tariffit mukaan lukien.

Yhteenliittämiselle voidaan vahvistaa erilaisia tariffeja, ehtoja ja edellytyksiä eri organisaatioryhmille, joilla on oikeus tarjota verkkoja ja palveluja, jos tällaiset erot voidaan puolueettomasti perustella tarjottavan yhteenliittämisen ja/tai asianomaisten kansallisten lupien myöntämistä koskevien edellytysten perusteella. Kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava, että tällaiset erot eivät johda kilpailun vääristymiseen ja erityisesti että organisaatio soveltaa asianmukaisia yhteenliittämistariffeja, -ehtoja ja -edellytyksiä tarjotessaan yhteenliittämistä omiin palveluihinsa tai sen tytäryhtiöiden tai kumppaneiden palveluihin.

Kansallisella sääntelyviranomaisella on oltava mahdollisuus tehdä muutoksia yhteenliittämisen viitetarjoukseen, silloin kun se on perusteltua. — —"

62. Mielestäni asianmukaisten kustannuslaskentajärjestelmien noudattamisen moitteeton tarkastaminen on tosiaankin edellytyksenä sille, että yhteenliittymisen viitetarjoukset voidaan arvioida riittävällä tavalla. En kuitenkaan päädy sellaiseen lopputulokseen, että tällaisen arvioinnin tekeminen tarkoittaisi sitä, että kustannuslaskentaa koskevia vaatimuksia on noudatettu. Päinvastoin yhteenliittymisen viitetarjousten arvioinnin moitteettomuus voidaan varmistaa vasta sitten, kun näitä vaatimuksia on noudatettu.

63. Näin ollen Luxemburgin hallituksen viimeisellä väitteellä ei vaikuta olevan merkitystä sen puolustautumisen kannalta tämän kanteen yhteydessä. Kuten komissio totesi, väite on lisäksi ristiriidassa sen kanssa, että Luxemburgin hallitus myönsi oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn aikana selkeästi, että direktiivin 97/33 7 artiklan 5 kohdassa tai direktiivin 98/10 18 artiklan 1 ja 2 kohdassa edellytettyä noudattamisen tarkastusta ei ole suoritettu eikä noudattamista koskevaa lausuntoa ole annettu tiettyjen vuosien osalta, koska EPT ei muun muassa ollut toimittanut kaikkia tarvittavia tietoja.

Oikeudenkäyntikulut

64. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

65. Komissio ei ole vaatinut tässä asiassa oikeudenkäyntikulujen korvaamista, joten asianosaiset vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Ratkaisuehdotus

66. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa seuraavaa:

1) — Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut direktiivin 97/33/EY 7 artiklan 5 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole noudattanut velvollisuutta tarkastuttaa kustannuslaskentajärjestelmien noudattaminen riippumattomalla toimivaltaisella elimellä ja julkaista noudattamista koskeva lausunto vuosilta 1998 ja 1999.

— Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut direktiivin 98/10/EY 18 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole ryhtynyt käytännössä asianmukaisiin toimiin pannakseen vuoden 2000 osalta täytäntöön direktiivin 18 artiklan 1 ja 2 kohdan, joissa säädetään, että kustannuslaskentamenetelmän noudattamista tarkastaa kansallinen sääntelyviranomainen tai muu toimivaltainen elin, joka on riippumaton teleorganisaatiosta ja kansallisen sääntelyviranomaisen hyväksymä, ja että noudattamista koskeva lausunto julkaistaan vuosittain.

2) Asianosaiset velvoitetaan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.