ĢENERĀLADVOKĀTA PAOLO MENGOCI [*PAOLO MENGOCI*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2016. gada 28. aprīlī[1]

Lieta C-28/15

Koninklijke KPN NV,
KPN BV,
T-Mobile Netherlands BV,
Vodafone Libertel BV,
Tele2 Nederland BV,
Ziggo BV,
Ziggo Services BV, iepriekš – UPC Nederland BV,
Ziggo Zakelijk Services BV, iepriekš – UPC Business BV,
pret
Autoriteit Consument en Markt (ACM)

(College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tirdzniecības un rūpniecības administratīvā tiesa, Nīderlande) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu — Kopējie reglamentējošie noteikumi attiecībā uz elektronisko komunikāciju tīkliem un pakalpojumiem — Direktīva 2002/19/EK — 8. un 13. pants — Direktīva 2002/21/EK — 4., 8. un 19. pants — Ieteikums 2009/396/EK — Juridiskā piemērojamība — Cenu un pienākumu saistībā ar izmaksu uzskaites sistēmu kontrole — Fiksēto un mobilo savienojumu pabeigšanas pakalpojumu tarifi — Pienākumi, kurus valsts pārvaldes iestāde (VPI) uzliek operatoriem, kuriem ir būtiska ietekme tirgū — VPI ekonomiska rakstura apsvērumu pārbaudes tiesā apjoms

I – **Ievads**

1. Vai valsts tiesai, kurā ir celta prasība par valsts pārvaldes iestādes (turpmāk tekstā – "VPI") lēmumu, ar ko nosaka tarifu ierobežojumus fiksēto un mobilo savienojumu pabeigšanas pakalpojumiem, kurus sniedz operatori, kas identificēti kā tādi, kuriem ir nozīmīga ietekme tirgū, ir tiesības – un pamatojoties uz kāda veida apsvērumiem – neievērot šīs VPI piemēroto Eiropas Komisijas ieteikumu? Ja atbilde ir apstiprinoša, vai šī valsts tiesa ir pilnvarota pārbaudīt VPI noteiktās cenu regulācijas metodes samērīgumu ar kopējo reglamentējošo noteikumu attiecībā uz elektronisko komunikāciju tīkliem un pakalpojumiem mērķiem un vai tā var pieprasīt VPI, lai tā pienācīgā veidā pierāda, ka attiecīgā cenu regulācijas metode ļauj efektīvi sasniegt plānotos mērķus?

2. Tāds pēc būtības ir *College van Beroep voor het bedrijfsleven* (Tirdzniecības un rūpniecības administratīvā tiesa, Nīderlande) divu uzdoto jautājumu priekšmets saistībā ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2002. gada 7. marta Direktīvas 2002/21/EK par kopējiem reglamentējošiem noteikumiem attiecībā uz elektronisko komunikāciju tīkliem un pakalpojumiem[2] (turpmāk tekstā – ""Pamata" direktīva"), kurā grozījumi ir izdarīti ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 25. novembra

1 — Oriģinālvaloda – franču.
2 — OV 2002 L 108, 33. lpp.

Direktīvu 2009/140/EK[3] (turpmāk tekstā – "Pamatdirektīva"), 4. panta 1. punkta un 8. panta, kā arī Eiropas Parlamenta un Padomes 2002. gada 7. marta Direktīvas 2002/19/EK par piekļuvi elektronisko komunikāciju tīkliem un ar tiem saistītām iekārtām un to savstarpēju savienojumu[4] (turpmāk tekstā – "Piekļuves direktīva"), kurā grozījumi ir izdarīti ar Direktīvu 2009/140 (turpmāk tekstā – ""Piekļuves" direktīva"), 8. un 13. panta interpretāciju.

3. Šie jautājumi tika uzdoti tiesvedībā starp vairākiem Nīderlandes telekomunikāciju operatoriem, tostarp *Koninklijke KPN NV*, un *Autoriteit Consument en Markt* (Patērētāju un tirgus uzraudzības iestāde, Nīderlande; turpmāk tekstā – "*ACM*"), par šīs pēdējās lēmumu noteikt tarifu ierobežojumus minēto operatoru sniegtajiem fiksēto un mobilo savienojumu pabeigšanas pakalpojumiem, pamatojoties uz izmaksu aprēķina modeli, kas aprakstīts un ieteikts Komisijas 2009. gada 7. maija Ieteikumā 2009/396/EK par savienojuma pabeigšanas tarifu reglamentāciju fiksētajos un mobilajos tīklos Eiropas Savienībā[5].

II – **Atbilstošās tiesību normas**

A – *Savienības tiesības*

1) Pamatdirektīva

4. Pamatdirektīvas 4. pantā "Pārsūdzības tiesības" ir noteikts:

"1. Dalībvalstis nodrošina to, ka valstī darbojas efektīvs mehānisms, lai jebkuram lietotājam vai uzņēmumam, kas nodrošina elektronisko komunikāciju tīklus un/vai pakalpojumus un ko ir ietekmējis [VPI] lēmums, būtu tiesības pārsūdzēt lēmumu pārsūdzības iestādē, kas ir neatkarīga no iesaistītajām pusēm. Šai iestādei, kas var būt tiesa, ir attiecīga lietpratība, lai tā varētu efektīvi pildīt savas funkcijas. Dalībvalstis nodrošina to, ka tiek pienācīgi ņemti vērā lietas apstākļi un ka ir izveidots efektīvs pārsūdzības mehānisms.

[..]"

5. Pamatdirektīvas 7. pantā ir paredzēts šādi:

"[..]

3. [..] ja [VPI] plāno veikt pasākumu:

a) uz ko attiecas šīs direktīvas 15. vai 16. pants vai ["Piekļuves" direktīvas] 5. vai 8. pants; un

b) kas ietekmētu tirdzniecību starp dalībvalstīm,

tā pasākuma projektu vienlaikus dara pieejamu Komisijai, [Eiropas elektronisko komunikāciju regulatoru iestādei (*BEREC*)][6] un [VPI] citās dalībvalstīs, pievienojot pasākuma pamatojumu [..]. [VPI], *BEREC* un Komisija viena mēneša laikā var iesniegt komentārus attiecīgajai [VPI] [..].

[..]

3 — OV 2009 L 337, 37. lpp.

4 — OV 2002 L 108, 7. lpp.

5 — OV 2009 L 124, 67. lpp.

6 — Šī iestāde tika izveidota ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 25. novembra Regulu (EK) Nr. 1211/2009 (OV 2009 L 337, 1. lpp.).

7. Attiecīgā [VPI] maksimāli ņem vērā citu valsts pārvaldes iestāžu, *BEREC* un Komisijas komentārus [..].

[..]"

6. Pamatdirektīvas 8. pantā "Politikas mērķi un reglamentējoši principi" ir noteikts:

"1. Dalībvalstis nodrošina to, ka, veicot šajā direktīvā un īpašajās direktīvās noteiktos reglamentējošos uzdevumus, [VPI] veic visus pamatotos pasākumus, kas ir vērsti uz 2., 3. un 4. punktā izklāstīto mērķu sasniegšanu. Šādi pasākumi ir proporcionāli minētajiem mērķiem.

[..]

2. [VPI] veicina konkurenci elektronisko komunikāciju tīklu, elektronisko komunikāciju pakalpojumu un saistīto iekārtu un pakalpojumu nodrošināšanā, *inter alia*:

a) nodrošinot to, ka lietotājiem [..] tiek sagādātas maksimālas priekšrocības izvēles, cenas un kvalitātes ziņā;

b) panākot to, ka elektronisko komunikāciju nozarē [..] nenotiek konkurences traucēšana vai ierobežošana,

[..]

3. [VPI] veicina iekšējā tirgus attīstību, *inter alia*:

[..]

d) sadarbojoties savā starpā ar Komisiju un BEREC, lai nodrošinātu saskanīgas regulējuma prakses izveidi un šīs direktīvas un īpašo direktīvu konsekventu piemērošanu[7].

4. [VPI] pārstāv Eiropas Savienības pilsoņu intereses [..]."

7. Šīs direktīvas 16. pantā "Tirgus analīzes procedūra" ir paredzēts šādi:

"[..]

2. Ja [VPI] [..] saskaņā ar [Piekļuves direktīvas] 8. pantu ir jānosaka, vai piemērot, saglabāt, grozīt vai atcelt pienākumus uzņēmumiem, tā, pamatojoties uz šā panta 1. punktā minēto tirgus analīzi, nosaka, vai konkrētajā tirgū valda pilnvērtīga konkurence.

3. Ja [VPI] secina, ka tirgus ir efektīvi konkurētspējīgs, tā neuzliek vai nepatur nekādus īpašos reglamentējošos pienākumus, kas minēti šā panta 2. punktā [..]

4. Ja [VPI] nosaka, ka [konkrētais] tirgus nav pilnvērtīgi konkurētspējīgs, tā nosaka uzņēmumus, kam atsevišķi vai kopā ir būtiska ietekme minētajā tirgū saskaņā ar 14. pantu, un [VPI] šādiem uzņēmumiem atbilstīgus īpašus reglamentējošus pienākumus, kas minēti šā panta 2. punktā, vai uztur spēkā vai groza šādus pienākumus, ja tādi jau pastāv.

[..]"

7 — Vārdkopa "īpašas direktīvas" īpaši attiecas uz Piekļuves direktīvu.

8. Pamatdirektīvas 19. pantā "Saskaņošanas procedūras" ir noteikts:

"1. [..] ja Komisija konstatē, ka atšķirīga to [VPI] regulatīvo uzdevumu īstenošana, kas konkrēti norādīti šajā direktīvā un īpašajās direktīvās, var radīt šķērsli iekšējam tirgum, Komisija var, maksimāli ņemot vērā BEREC atzinumu, sniegt ieteikumu vai pieņemt lēmumu par šajā direktīvā un īpašajās direktīvās paredzēto noteikumu saskaņotu piemērošanu, lai turpinātu īstenot 8. pantā izklāstītos mērķus.

2. [..]

Dalībvalstis nodrošina, lai [VPI], veicot savus uzdevumus, maksimāli ņemtu vērā tādus ieteikumus. Ja [VPI] pieņem lēmumu neievērot ieteikumu, tā informē Komisiju, pamatojot savu nostāju.

[..]"

2) Piekļuves direktīva

9. Piekļuves direktīvas 8. pantā "Pienākumu uzlikšana, grozīšana vai atcelšana" ir paredzēts šādi:

"1. Dalībvalstis nodrošina to, ka [VPI] ir tiesīgas uzlikt pienākumus, kas noteikti 9. līdz 13.a pantā.

2. Ja operators saskaņā ar [Pamatdirektīvas] 16. pantu veiktās tirgus analīzes rezultātā ir izraudzīts kā tāds operators, kuram ir būtiska ietekme konkrētā tirgū, [VPI] atbilstīgi uzliek pienākumus, kas minēti šīs direktīvas 9. līdz 13. pantā.

[..]

4. Saskaņā ar šo pantu uzliktie pienākumi ir pamatoti ar noteiktās problēmas raksturu un ir samērīgi un attaisnojami, ņemot vērā mērķus, kas noteikti saskaņā ar [Pamatdirektīvas] 8. pantu. Šādus pienākumus uzliek tikai pēc apspriešanās saskaņā ar minētās direktīvas 6. un 7. pantu.

[..]"

10. Piekļuves direktīvas 13. pants "Cenu kontroles un izmaksu uzskaites pienākumi" ir formulēts šādi:

"1. [VPI] saskaņā ar 8. panta noteikumiem var uzlikt pienākumus attiecībā uz izmaksu segšanu un cenu kontroli, ieskaitot pienākumus par cenu orientāciju uz izmaksām un pienākumus attiecībā uz izmaksu uzskaites sistēmām, lai nodrošinātu savstarpējā savienojuma un/vai piekļuves īpašus veidus, situācijās, kad tirgus analīze parāda, ka efektīvas konkurences trūkums nozīmē to, ka attiecīgais operators var paturēt cenas pārmērīgi augstā līmenī vai piemērot cenu ierobežojumus, kaitējot lietotājiem. Lai veicinātu operatora ieguldījumus, tostarp nākamās paaudzes tīklos, [VPI] ņem vērā ieguldījumus, ko operators ir veicis, un ļauj tam gūt samērīgu peļņu no attiecīgā ieguldītā kapitāla, ņemot vērā jebkādus riskus, kas raksturīgi konkrētam jauno tīkla ieguldījumu projektam.

2. [VPI] nodrošina to, ka izmaksu segšanas mehānisms vai cenu metodoloģija, kas ir atļauta, veicina efektivitāti un ilgstošu konkurenci un palielina patērētāju labumu. Šajā sakarā [VPI] var arī ņemt vērā cenas, kas ir pieejamas salīdzināmos konkurences tirgos.

3. Ja operatoram ir pienākums attiecībā uz cenu orientāciju uz to izmaksām, attiecīgais operators pierāda, ka cenas veidojas no izmaksām, ieskaitot saprātīgu peļņu par investīcijām. Lai aprēķinātu efektīvas pakalpojumu sniegšanas izmaksas, [VPI] var izmantot izmaksu uzskaites metodes neatkarīgi no tām, kuras izmanto uzņēmums. [VPI] var pieprasīt operatoram sniegt savu cenu pilnīgu pamatojumu un vajadzības gadījumā var pieprasīt koriģēt cenas."

3) Ieteikums 2009/396

11. Ieteikuma 2009/396 preambulas 1. apsvērumā ir norādīts šādi:

"[..] novērtējot vairāk nekā 850 pasākumu projektus, kuri paziņoti saskaņā ar [Pamatdirektīvas] 7. pantu, konstatēts, ka joprojām pastāv nepilnības balss izsaukuma savienojuma pabeigšanas tarifu reglamentācijā."

12. Ieteikuma 2009/396 preambulas 3. apsvērumā ir precizēts:

"Būtiskās atšķirības savienojuma pabeigšanas tarifu reglamentācijā fiksētajos un mobilajos tīklos rada būtisku konkurences kropļojumu. [..]"

13. Šī paša ieteikuma preambulas 4. apvērumā ir norādīts šādi:

"Saskaņotības trūkums izmaksu uzskaites principu piemērošanā savienojuma pabeigšanas tirgos pašlaik liecina par vajadzību pēc vienotas pieejas, kas sniegtu lielāku tiesisko skaidrību un dotu pareizus stimulus potenciālajiem investoriem, kā arī mazinātu regulatīvo slogu, kas apgrūtina operatorus, kuri pašlaik darbojas vairākās dalībvalstīs [..]"

14. Ieteikuma 2009/396 preambulas 7. apvērumā ir precizēts:

"[..] Maksas iekasēšanas sistēmai Eiropas Savienībā pamatā ir princips, ka par savienojumu maksā izsaucēja tīkls, un tas nozīmē, ka savienojuma pabeigšanas maksu nosaka izsaucamais tīkls un samaksā izsaucēja tīkls. Izsaucamajai pusei par šo pakalpojumu netiek nosūtīts rēķins, un tai parasti nav stimula reaģēt uz savienojuma pabeigšanas cenu, ko nosaka tās tīkla nodrošinātājs. Šādā kontekstā pārmērīgi augstu cenu noteikšana ir reglamentējošo iestāžu galvenā problēma no konkurences aspekta. Augstās savienojuma pabeigšanas cenas tiek kompensētas, nosakot augstāku maksu par zvanīšanu tiešajiem lietotājiem. Savienojuma pabeigšanas tirgos pastāvot divpusējai piekļuvei, potenciālas konkurences problēmas rada arī operatoru šķērssubsidēšana. Šīs potenciālās konkurences problēmas ir kopīgas gan fiksētajiem, gan mobilajiem savienojuma pabeigšanas tirgiem. Tāpēc attiecībā uz savienojumu pabeidzēju operatoru spējām un stimuliem paaugstināt cenas būtiski virs izmaksu līmeņa vidējā termiņā par vispiemērotāko iejaukšanās veidu, kas risinātu šo problēmu, tiek uzskatīta cenu orientēšana. [..] Ņemot vērā savienojuma pabeigšanas tirgu īpašo raksturu un ar šo aspektu saistītos apsvērumus par konkurences un pakalpojuma sniegšanas jautājumiem, Komisija jau sen ir konstatējusi, ka vienotas pieejas izstrāde, kas būtu balstīta uz efektīvu cenu standartu un simetrisku savienojuma pabeigšanas tarifu piemērošanu, paaugstinātu efektivitāti un veicinātu ilgtspējīgu konkurenci, bet tiešajiem lietotājiem tā nozīmētu maksimālu guvumu cenas un piedāvāto pakalpojumu ziņā."

15. Ieteikuma 2009/396 preambulas 13. apvērumā ir paredzēts šādi:

"Ņemot vērā savienojuma pabeigšanas tirgum raksturīgās īpašības, savienojuma pabeigšanas pakalpojumu izmaksas ir jāaprēķina, pamatojoties uz progresīvām ilgtermiņa pieauguma izmaksām (IPI). [..] IPI modeļos ietilpst tikai tās izmaksas, kas rodas, nodrošinot noteiktu pieaugumu. Pieauguma izmaksu metode, kas piesaista tikai efektīvi radušās izmaksas, kuras netiek kompensētas, ja pakalpojums, kas nodrošina šo pieaugumu, vairs netiek sniegts (t.i., novēršamās izmaksas), veicina efektīvu ražošanu un patēriņu, kā arī mazina iespējamus konkurences kropļojumus. Jo mazāk savienojuma pabeigšanas tarifi ir saistīti ar papildu izmaksām, jo lielāki ir konkurences kropļojumi starp fiksēto un mobilo sakaru tirgiem un/vai operatoriem, kuru rokās esošās tirgus daļas un datu plūsmas ir asimetriskas. Tāpēc ir pamatoti piemērot IPI metodi tīrā veidā, kaut arī attiecīgais pieaugums ir savienojuma pabeigšanas zvana pakalpojums vairumtirdzniecībā un iekļauj tikai novēršamās izmaksas [..]"

16. Ieteikuma 2009/396 1. un 2. punkts ir formulēti šādi:“1. Izveidojot cenu kontroli un nosakot izmaksu uzskaites pienākumus saskaņā ar [“Piekļuves” direktīvas] 13. pantu tiem operatoriem, kurus [VPI] ir izraudzījušas par tādiem, kuriem piemīt liela tirgus spēja attiecībā uz savienojuma pabeigšanas balss zvaniem vairumtirdzniecības tirgos atsevišķos sabiedriskajos telefona tīklos (turpmāk tekstā – “fiksētie un mobilie savienojuma pabeigšanas tirgi”), pēc tam, kad VPI ir veikušas tirgus analīzi saskaņā ar [Piekļuves direktīvas] 16. pantu, VPI ir jānosaka savienojuma pabeigšanas tarifi, pamatojoties uz izmaksām, kādas rodas efektīvam operatoram. Tas nozīmē, ka šie tarifi būtu arī simetriski. To darot, VPI ir jāievēro turpmāk noteiktā kārtība.

2. Ieteicams efektīvo izmaksu novērtējumu balstīt uz pašreizējām izmaksām un lietot pretējā modeļa metodi, kas balstīta uz ilgtermiņa pieauguma izmaksām (IPI) kā atbilstīgu izmaksu aprēķinu metodoloģiju.”

17. Nav apstrīdams, ka Komisijas ieteiktā metode Ieteikumā 2009/396/EK ir tā sauktā “pure BULRIC (bottom-up long-run incremental costs)” metode, kuras būtība ir, ka vērā tiek ņemtas tikai attiecīgā pakalpojuma piedāvājuma papildu izmaksas, jo savienojumu pabeigšanas pakalpojums vairumtirdzniecības tirgū tiek uzskatīts par būtisku papildu pieaugumu un ietver tikai novēršamas izmaksas, proti, izmaksas, no kurām ir iespējams izvairīties, ja papildu pieaugums vairs netiek nodrošināts. Nenovēršamās izmaksas, piemēram, kopējās izmaksas (izmaksas, kuras nav tieši attiecināmas uz īpaša pakalpojuma nodrošināšanu) un saistītās izmaksas (kuras var tieši attiecināt uz vairāk nekā vienu pakalpojumu) tātad šajā izmaksu aprēķināšanas metodē netiek ņemtas vērā.

B – *Nīderlandes tiesības*

18. *Telecommunicatiewet* (Telekomunikāciju likums) redakcijā, kas piemērojama lietas apstākļiem pamatlietā (turpmāk tekstā – “Telekomunikāciju likums”), 1.3. panta 1. punktā ir noteikts:

“1. [*ACM*] nodrošina, ka tās lēmumi veicina [Pamatdirektīvas] 8. panta 2.–5. punktā noteikto mērķu īstenošanu, vismaz:

a. veicinot konkurenci elektronisko komunikāciju tīklu, elektronisko komunikāciju pakalpojumu un saistīto iekārtu un pakalpojumu nodrošināšanā, *inter alia* atbalstot efektīvus ieguldījumus infrastruktūrā un inovācijās;

b. veicinot iekšējā tirgus attīstību;

c. aizstāvot galalietotāju intereses izvēles, cenas un kvalitātes ziņā.”

19. Telekomunikāciju likuma 1.3. panta 2. punktā ir paredzēts, ka, pildot savus uzdevumus un pilnvaras, *ACM* ir maksimāli jāņem vērā Komisijas ieteikumi, kas noteikti Pamatdirektīvas 19. panta 1. punktā. Ja *ACM* nepiemēro šos ieteikumus, tai par to ir jāinformē Komisija, paziņojot sava lēmuma pamatojumu.

20. Šā likuma 6.a.1. pantā ir norādīts, ka *ACM* kā VPI ir jānosaka attiecīgie tirgi elektronisko komunikāciju nozarē. Lai to izdarītu, *ACM* atbilstoši šī likuma 6.a.1. panta 5. punktam ir jānosaka, vai attiecīgais tirgus ir (vai nav) pilnvērtīgi konkurētspējīgs. Ja tas tā nav, *ACM* atbilstoši minētā likuma 6.a.2. pantam ir jānosaka, vai vienam (vai vairākiem) uzņēmumam(-iem) ir būtiska ietekme tirgū, kā arī atbilstīgie pienākumi, kurus tiem būtu jāuzliek.

21. Telekomunikāciju likuma 6.a.2. panta 3. punktā ir piebilsts, ka 1. punktā noteiktais pienākums ir atbilstošs tādā gadījumā, ja tas balstās uz problēmas būtību, kas konstatēta konkrētajā tirgū, un ir samērīgs un pamatots 1.3. panta izpratnē.

22. Šī likuma 6.a.7. pantā ir paredzēts šādi:

"1. Saskaņā ar 6.a.2. panta 1. punktu [*ACM*] attiecībā uz pieejamības veidiem, kas tai ir jānosaka, var uzlikt pienākumu kontrolēt iepriekš aprēķinātos tarifus vai izmaksu aprēķinu, ja tirgus analīze norāda, ka attiecīgais operators var, neesot efektīvai konkurencei, saglabāt cenas pārmērīgi augstā līmenī vai samazināt starpību, abos gadījumos kaitējot galalietotājiem. [*ACM*] var saistīt ar šo pienākumu noteikumus par tā pareizu īstenošanu.

2. Saskaņā ar 1. punktu var būt paredzēts pienākums nodrošināt piekļuvi izmaksorientētam piekļuves tarifam vai piemērot izmaksu aprēķina sistēmu, ko noteikusi vai apstiprinājusi [*ACM*].

3. Ja [*ACM*] ir uzlikusi uzņēmumam pienākumu noteikt cenas atkarībā no izmaksām, šis uzņēmums pierāda, ka tā cenas patiesi ir tikušas noteiktas, pamatojoties uz izmaksām.

4. Neskarot 1. punkta otrā teikuma noteikumus, [*ACM*] pienākumu ieviest izmaksu uzskaites sistēmu var saistīt ar pasākumiem, kas ietver iepazīstināšanu ar tādas sistēmas piemērošanas rezultātiem, ko veicis uzņēmums, uz kuru gulstas šis pienākums. [..]"

III – **Fakti pamatlietā un prejudiciālie jautājumi**

23. Tiesvedībā, kas notika pirms tiesvedības pamatlietā, *Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit* (*OPTA*) (Neatkarīgā pasta un telekomunikāciju iestāde, Nīderlande, tagad – *ACM*, kura Nīderlandē ir VPI telekomunikāciju jomā) ar 2010. gada 7. jūlija lēmumu, pēc tam, kad bija veikusi konkrētā tirgus analīzi, uzlika operatoriem, kas sniedz fiksēto un mobilo savienojumu pabeigšanas pakalpojumus Nīderlandē, pienākumu noteikt tarifus atbilstīgi tā dēvētajam "pure BULRIC" izmaksu aprēķina modelim. 2011. gada 31. augustā *College van Beroep voor het bedrijfsleven* (Tirdzniecības un rūpniecības administratīvā tiesa) atcēla šo lēmumu ar pamatojumu, ka būtu bijis jāpiemēro cits izmaksu aprēķina modelis, proti, modelis "plus BULRIC", kas būtībā ļauj ņemt vērā vai atgūt saistītās izmaksas (izmaksas, ko var tieši attiecināt uz vairāk nekā vienu pakalpojumu) un kopējās izmaksas (izmaksas, kas nav tieši attiecināmas uz konkrēta pakalpojuma sniegšanu) [8].

24. Pēc tam, kad *ACM* konstatēja, ka savienojumu pabeigšanas pakalpojumu vairumtirdzniecības tirgū pastāv risks piemērot pārmērīgi augstus tarifus, tā 2013. gada 5. augustā pieņēma lēmumu (pamatlietā apstrīdētais lēmums), ar kuru tā minētajiem pakalpojumiem noteica tarifu ierobežojumus. Šie tarifi tika noteikti atbilstīgi modelim "pure BULRIC", piemērojot Telekomunikāciju likuma noteikumus, ar kuriem tiek transponēts Piekļuves direktīvas 8. un 13. pants un Ieteikums 2009/396. *ACM* uzskatīja, ka šis modelis bija atbilstošs, lai noteiktu izmaksorientētus savienojumu pabeigšanas tarifus, un ka tas saskaņā ar šo ieteikumu bija vienīgais izmaksu orientācijas modelis, kas atbilst Savienības tiesībām. Tā uzskatīja, ka cenu regulācijas metode, kas noteikta, pamatojoties uz šo aprēķina modeli, novērsa pārmērīgi augstu tarifu un cenu iesaldēšanas riskus, vienlaikus veicinot konkurenci, iekšējā tirgus attīstību un aizstāvot galalietotāju intereses.

25. *Koninklijke KPN*, *KPN BV*, *T-Mobile Netherlands BV* un *Vodafone Libertel BV*, kas ir mobilo savienojumu pabeigšanas pakalpojumu operatori, vērsās iesniedzējtiesā tiesā ar prasību atcelt *ACM* 2013. gada 5. augusta lēmumu, kura izpilde tika apturēta pagaidu noregulējuma procedūrā ar 2013. gada 27. augusta rīkojumu.

8 — Jautājumā par to, vai attiecīgie operatori šīs divas izmaksu kategorijas var vai nevar atgūt, piemērojot modeli "pure BULRIC", lietas dalībniekiem ir domstarpības, un tas ir daļēji izvērtēts šo secinājumu 88.–91. punktā.

26. Iesniedzējtiesā celtajā prasībā atcelt tiesību aktu *Koninklijke KPN*, *KPN*, *T-Mobile Netherlands* un *Vodafone Libertel* apgalvo, ka pienākums noteikt tarifus atbilstīgi modelim "pure BULRIC" nav saderīgs ar Telekomunikāciju likuma 6.a.2. panta 3. punktu un 6.a.7. panta 2. punktu, kas attiecīgi paredz, ka tarifiem ir jābūt izmaksorientētiem un ka *ACM* uzliktajam pienākumam ir jābūt pienācīgam.

27. Tās piebilst, ka visi *ACM* apsvērumi par modeļa "pure BULRIC" paredzamo pozitīvo ietekmi uz tarifu struktūru nevar attaisnot tādu tarifu noteikšanas pienākumu uzlikšanu, kādi tiek apskatīti pamatlietā. Šie operatori uzskata, ka cenas, kas noteiktas atbilstīgi šim modelim, rada situāciju, ka savienojumu pabeigšanas tarifi ir zemāki par tiem, kas tiktu panākti konkurētspējīgā tirgū. Tādējādi Ieteikums 2009/396 nav saderīgs ar Piekļuves direktīvas 13. pantu.

28. Iesniedzējtiesa tikmēr norāda, ka Telekomunikāciju likuma 6.a.7. panta 2. punkta formulējums nepamato argumentu, ka var tikt piemērots tāds tarifu regulēšanas veids, kas ir stingrāks par cenu regulēšanu, kuru jau var uzskatīt par izmaksorientētu.

29. Tā tomēr uzskata, ka stingrāks tarifu noteikšanas pienākums var tikt atļauts, ja tas ir samērīgs un pamatots, ņemot vērā konkrētajā tirgū konstatēto problēmu, un ja tas atbilst Pamatdirektīvas 8. panta 2., 3. un 4. punkta mērķiem. Iesniedzējtiesa uzskata, ka tādā gadījumā *ACM* ir jānosaka, vai attiecīgā cenu regulācijas metode ir piemērota, lai sasniegtu izvirzīto mērķi, un vai tā nepārsniedz to, kas ir vajadzīgs šim nolūkam. Tai būtu arī jāpaskaidro sava lēmuma iemesli un jāizlīdzsvaro visu iesaistīto intereses.

30. Iesniedzējtiesa tomēr jautā, pirmkārt, par interesēm, kuras var tikt līdzsvarotas (vai kuras vajadzētu līdzsvarot), kā arī nozīmi, ko vajag vai vajadzētu piešķirt katrai no šīm interesēm, īstenojot analīzi, kas jāveic, pirms tiek uzlikti tarifu noteikšanas pienākumi. Otrkārt, tā jautā, kāda nozīme būtu jāpiešķir pamatlietā tam, ka Komisija Ieteikumā 2009/396 ieteica izmantot modeli "pure BULRIC", lai izvēlētos fiksēto un mobilo savienojumu pabeigšanas pakalpojumu vairumtirdzniecības tirgum piemērotu cenu regulācijas metodi.

31. Šādos apstākļos iesniedzējtiesa nolēma apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādus prejudiciālus jautājumus:

"1) Vai Pamatdirektīvas 4. panta 1. punkts, kopsakarā ar "Piekļuves" direktīvas 8. un 13. pantu, ir jāinterpretē tādējādi, ka principā strīdā par valsts pārvaldes iestādes (VPI) noteikta izmaksorientēta tarifa savienojuma pabeigšanas zvana pakalpojumu vairumtirdzniecības tirgū tiesiskumu valsts tiesa var atkāpties no Ieteikuma [2009/396], kurā ["pure BULRIC" modelis] ir ieteikts kā atbilstošā cenu regulācijas metode savienojuma pabeigšanas tirgos, ja tiesa uzskata, ka šādi rīkoties liek tās izskatīšanā esošās lietas faktiskie apstākļi un/vai valsts vai starptautisko tiesību apsvērumi?

2) Ja atbilde uz pirmo jautājumu ir apstiprinoša, ciktāl valsts tiesai ir ļauts, novērtējot izmaksorientētas cenas regulējumu:

   a) atbilstoši Pamatdirektīvas 8. panta 3. punktam novērtēt VPI argumentu, ka tiek atbalstīta iekšējā tirgus attīstība, ņemot vērā faktiskās ietekmes uz iekšējā tirgus darbību apmēru?

   b) Pamatdirektīvas 8. pantā un "Piekļuves" direktīvas 13. pantā noteikto politikas mērķu un regulatīvo principu gaismā noteikt, vai cenu regulācijas metode ir:

      i) samērīga;

      ii) piemērota;

      iii) tiek samērīgi piemērota un ir pamatota?

c) Prasīt, lai VPI pilnībā pierāda, ka:

i) Pamatdirektīvas 8. panta 2. punktā norādītais politikas mērķis, ka VPI veicina konkurenci elektronisko komunikāciju tīklu un elektronisko komunikāciju pakalpojumu nodrošināšanā, tiešām tiek sasniegts un lietotāji gūst maksimālo labumu izvēles, cenu un kvalitātes ziņā;

ii) [Pamatdirektīvas] 8. panta 3. punktā minētais politikas mērķis veicināt iekšējā tirgus attīstību tiešām tiek sasniegts un

iii) [Pamatdirektīvas] 8. panta 4. punktā minētais politikas mērķis pārstāvēt Savienības pilsoņu intereses tiešām tiek sasniegts?

d) Pamatdirektīvas 16. panta 3. punkta un "Piekļuves" direktīvas 8. panta 2. un 4. punkta gaismā, novērtējot, vai cenu regulācijas metode ir piemērota, ņemt vērā to, ka minētā metode ir tikusi noteikta tirgum, kurā regulētajiem uzņēmumiem ir būtiska tirgus ietekme, bet izvēlētajā formā ("pure BULRIC" metode) tā vienu no Pamatdirektīvas mērķiem, proti, galalietotāju intereses, veicina citā tirgū, kura regulācija nav tikusi atļauta?"

IV – **Tiesvedība Tiesā**

32. Šie jautājumi ir prasītāju pamatlietā – *Tele2 Nederland BV*, *Ziggo BV*, *Ziggo Services BV* un *Ziggo Zakelijk Services BV*, pušu, kas iestājušās pamatlietā [9] – Nīderlandes, Itālijas, Polijas un Somijas valdības, kā arī Komisijas rakstveida apsvērumu priekšmets. 2016. gada 16. marta tiesas sēdē tika uzklausīti ieinteresēto pušu, kā arī Vācijas valdības mutvārdu paskaidrojumi, netika uzklausītas *Tele2 Nederland* un Itālijas un Polijas valdības, kas tajā nebija pārstāvētas.

V – **Analīze**

A – *Ievada apsvērumi*

33. Ar pamatdirektīvu izveido saskaņotus noteikumus elektronisko komunikāciju pakalpojumu, elektronisko komunikāciju tīklu un saistītu iekārtu un saistītu pakalpojumu reglamentēšanai. Šī direktīva nosaka VPI uzdevumus un izveido procedūru kopumu, lai nodrošinātu saskaņotu reglamentējošo noteikumu piemērošanu visā Savienībā [10].

34. Pamatdirektīva piešķir VPI īpašus elektroniskās komunikācijas tirgu reglamentēšanas uzdevumus.

35. Pildot šos uzdevumus, VPI ir maksimāli jāņem vērā Pamatdirektīvas 8. panta mērķi. Saskaņā ar šīs direktīvas 8. panta 1. punktu dalībvalstīm ir jānodrošina, lai VPI veic visus saprātīgos pasākumus, kas vajadzīgi minētā panta mērķu īstenošanai. Šajā pēdējā tiesību normā ir arī precizēts, ka VPI īstenotajiem pasākumiem ir jābūt samērīgiem ar šiem mērķiem.

9 — Šīs četras puses pārsūdzēja *ACM* lēmumu attiecībā uz punktiem, kas nav nedz pamatlietas, nedz prejudiciālo jautājumu pamatā. Tiesas sēdē *Ziggo*, *ZiggoServices* un *Ziggo Zakelijk Services* pārstāvis norādīja, ka šie uzņēmumi bija lielākie operatori, kas maksā savienojumu pabeigšanas tarifus Nīderlandē.

10 — Šajā ziņā skat. spriedumu, 2009. gada 3. decembris, Komisija/Vācija (C-424/07, EU:C:2009:749, 53. punkts).

36. Saskaņā ar Pamatdirektīvas normām VPI, cieši sadarbojoties ar Komisiju, nosaka konkrētos tirgus elektronisko komunikāciju nozarē un izvērtē, vai šie tirgi ir pilnvērtīgi konkurētspējīgi [11]. Ja tirgus nav pilnvērtīgi konkurētspējīgs, attiecīgā VPI ir tiesīga uzlikt *ex ante* reglamentējošus pienākumus uzņēmumiem, kuriem ir būtiska ietekme šajā tirgū.

37. Ja VPI uzliek šādus pienākumus, tai ir jāņem vērā Pamatdirektīvas 8. pantā noteiktie mērķi; *ex ante* šiem reglamentējošiem pienākumiem ir jābūt samērīgiem un pamatotiem ar minētajiem mērķiem [12].

38. Saskaņā ar Piekļuves direktīvas 13. panta 1. punkta noteikumiem šie *ex ante* reglamentējošie pienākumi tostarp var ietvert pienākumus par cenu orientāciju uz izmaksām un pienākumus attiecībā uz izmaksu uzskaites sistēmām, lai nodrošinātu savstarpējā savienojuma un/vai piekļuves īpašus veidus, situācijās, kad tirgus analīze parāda, ka efektīvas konkurences trūkums nozīmē to, ka attiecīgais operators var paturēt cenas pārmērīgi augstā līmenī vai piemērot cenu ierobežojumus, kaitējot galalietotājiem. Piekļuves direktīvas 13. panta 2. punktā ir noteikts, ka izmaksu segšanas mehānisms un obligātā cenu metodoloģija veicina efektivitāti un ilgstošu konkurenci un palielina patērētāju priekšrocības.

39. Pamatlietā ir skaidrs, ka *ACM* uzlika *ex ante* tarifu noteikšanas pienākumus saskaņā ar Piekļuves direktīvas 13. panta 1. punktu [13] operatoriem, kurus šī iestāde identificēja kā tādus, kuriem ir būtiska ietekme savienojumu pabeigšanas vairumtirdzniecības tirgū Nīderlandē, izmaksorientētu tarifu ierobežojumu veidā, pamatojoties uz Komisijas Ieteikumā 2009/396 ieteikto izmaksu [aprēķina] modeli, proti, tā dēvēto "pure BULRIC" modeli. Turklāt ir jāprecizē, ka iesniedzējtiesa nejautā Tiesai par šī ieteikuma spēka esamību, pretēji tam, ko, šķiet, ir ierosinājuši prasītājas pamatlietā [14].

40. Pamatlietā arī nav apstrīdēts, ka *ex ante* tarifu pienākumu uzlikšana, pamatojoties uz izmaksorientētām izmaksām, ir pamatota, ņemot vērā fiksēto un mobilo savienojumu pabeigšanas vairumtirdzniecības tirgu nekonkurētspēju un īpatnības, kā tas ir īpaši uzsvērts Ieteikuma 2009/396 preambulas 7. apsvērumā, kas citēts šo secinājumu 14. punktā.

41. Iesniedzējtiesa tomēr jautā, vai būtībā *ACM* noteiktie tarifu pasākumi, pamatojoties uz Ieteikumā 2009/396 ieteikto izmaksu [aprēķina] modeli "pure BULRIC", nav pārmērīgi un vai, kā to apgalvo prasītājas pamatlietā, tarifu ierobežojums, kas balstīts uz nedaudz atšķirīgu aprēķina modeli, proti, tā dēvēto "plus BULRIC" modeli, kas ļauj attiecīgajiem operatoriem konkrētajā tirgū atgūt nenovēršamās izmaksas, proti, kopējās izmaksas un ar tām saistītās izmaksas [15], būtu pietiekams, jo cenu regulācijas metode, kas balstīta uz šo modeli, jau atbilstot prasībām par cenu noteikšanu atkarībā no izmaksām.

42. Proti, kā tas izriet no lietas materiāliem, izmaksu [aprēķina] modeļa "pure BULRIC" piemērošana prasa noteikt mobilo savienojumu pabeigšanas tarifu ierobežojumu 1,019 euro centi par minūti, savukārt, piemērojot "plus BULRIC" modeli, tie būtu 1,861 euro centi par minūti. Attiecībā uz fiksēto savienojumu pabeigšanu tarifu ierobežojums ir 0,108 euro centi par minūti, ja piemēro modeli "pure BULRIC", savukārt, piemērojot modeli "plus BULRIC", tie ir 0,302 euro centi par minūti.

43. Abos gadījumos mēs redzam, ka modeļa "plus BULRIC" piemērošana tādējādi ļautu attiecīgajiem operatoriem noteikt savus [zvanu] savienojumu pabeigšanas tarifus augstākā līmenī, nekā tas izriet no modeļa "pure BULRIC" piemērošanas, ko noteikusi *ACM* saskaņā ar Ieteikumu 2009/396.

11 — Pamatdirektīvas 15. un 16. pants.

12 — Skat. Piekļuves direktīvas 8. panta 4. punktu un spriedumu, 2009. gada 3. decembris, Komisija/Vācija (C-424/07, EU:C:2009:749, 60. punkts).

13 — Praktisku apsvērumu dēļ ir jāatgādina, ka Tiesa jau ir nospriedusi, ka tas, ka VPI izsniedz atļaujas mobilo savienojumu pabeigšanas tarifiem, ietilpst "pienākum[os] attiecībā uz [..] cenu kontroli [..], lai nodrošinātu savstarpējā savienojuma un/vai piekļuves īpašus veidus" atbilstoši Piekļuves direktīvas 13. panta 1. punktam, skat. spriedumu, 2016. gada 14. janvāris, *Vodafone* (C-395/14, EU:C:2016:9, 42. un 43. punkts).

14 — Skat. šo secinājumu 27. punktu.

15 — Attiecībā uz šīm izmaksām skat. šo secinājumu 17. un 23. punktu.

44. Tā kā ekonomiskās problēmas pamatlietā ir noskaidrotas, iesniedzējtiesas uzdotos jautājumus var šādi iedalīt divās daļās: pirmkārt, vai valsts tiesa ir tiesīga un saskaņā ar kādiem apsvērumiem neievērot VPI piemēroto Komisijas ieteikumu? Otrkārt, un ja atbilde ir apstiprinoša, vai šī valsts tiesa ir pilnvarota kontrolēt VPI uzliktās cenu regulācijas metodes samērīgumu ar Pamatdirektīvā un Piekļuves direktīvā noteiktajiem mērķiem un vai tā var pieprasīt VPI, lai tā pienācīgā veidā pierāda, ka attiecīgā cenu regulācijas metode ļauj lietderīgi īstenot noteiktos mērķus?

B – *Par pārbaudes tiesā apjomu, Ieteikuma 2009/396 nozīmi un apsvērumiem, kuri valsts tiesai ļauj no tā atkāpties*

45. Šādā kontekstā, kurā iesniedzējtiesa savā pirmajā prejudiciālajā jautājumā lieto darbības vārdu "atkāpties", ir samērā acīmredzami, ka tā apsver iespēju aprēķina modeli "pure BULRIC", kuru Komisija ieteica savā Ieteikumā 2009/396 un kuru *ACM* īstenoja ar minētajā tiesā apstrīdēto lēmumu, aizstāt ar modeli "plus BULRIC", kā šī tiesa jau ir darījusi iepriekš [16] un kā to pieprasa prasītājas pamatlietā. Šķiet, ka iesniedzējtiesa ir gatava apsvērt, ka tarifi, kas noteikti saskaņā ar modeli "plus BULRIC", jau atbilst minēto izmaksorientēto tarifu prasībām, it īpaši Piekļuves direktīvas 13. panta 1. punkta izpratnē.

46. Lai gan tas var šķist pretrunīgi [17], šī iesniedzējtiesas kompetence ar savu ekonomisko un grāmatvedības datu vērtējumu aizstāt vērtējumu, kuru *ACM*, pamatojoties uz Ieteikumu 2009/396, veikusi, pamatojoties uz tiem pašiem datiem, šķiet, pat uzliekot operatoriem izmaksu aprēķina modeli par labu kādam citam, nav nedz skaidri norādīta, nedz arī aizliegta ar Pamatdirektīvas 4. panta 1. punktu, kura interpretāciju iesniedzējtiesa lūdz savā pirmajā prejudiciālajā jautājumā.

47. Šajā pantā faktiski tikai vispārējā veidā ir paredzēts, ka saistībā ar prasībām par VPI lēmumiem dalībvalstis nodrošina to, ka "tiek ņemti vērā lietas apstākļi un ka pastāv efektīva pārsūdzības kārtība" [18].

48. No iepriekš minētā izriet, ka Pamatdirektīvas 4. panta 1. punkts saskaņo valsts noteikumus un praksi, kas attiecas uz piemērojamo tiesvedību, ne vairāk kā valsts tiesas īstenotās kontroles par VPI lēmumiem apjomu. Labākajā gadījumā mēs varam secināt no Pamatdirektīvas 4. panta 1. punkta formulējuma, ka šī norma nosaka robežas, kuras pārkāpjot, tiks uzskatīts, ka dalībvalstis nenodrošina efektīvu tiesību aizsardzības mehānismu, proti, ka ir iespējams, ka apelācijas iestādes īstenotā kontrole ir pavirša. Turklāt, kā es to detalizētāk izvērtēšu, sniedzot atbildi uz otro prejudiciālo jautājumu [19], Pamatdirektīvas un Piekļuves direktīvas noteikumos ir paredzēts, ka VPI lēmumu, kas uzliek *ex ante* reglamentējošus pienākumus, kontrole ietver minēto pienākumu samērīguma izvērtējumu attiecībā pret Pamatdirektīvā izvirzītajiem mērķiem.

49. Tomēr pretēji tam, ko Itālijas valdība būtībā aizstāvēja savos rakstveida apsvērumos, nedz Pamatdirektīvas 4. panta 1. punkts, nedz arī vispārīgāk Savienības tiesības neuzliek valsts tiesai tādā situācijā, kāda aplūkota šajā lietā, pienākumu veikt vienīgi ierobežotu VPI veiktu sarežģītu ekonomisku vērtējumu kontroli, piemēram, acīmredzamas kļūdas vērtējumā kontroli.

16 — Skat. šo secinājumu 23. punktu. Jānorāda, ka pirmās lietas izskatīšanas laikā termiņš, lai īstenotu cenu modeli, kas balstīts uz Ieteikumā 2009/396 ieteikto modeli "pure BULRIC", vēl nebija pagājis.

17 — Lai gan rakstveida apsvērumos Nīderlandes valdība norādīja, ka tādā situācijā, kāda aplūkota pamatlietā, Nīderlandes tiesai nevajadzētu uzspiest tādu *ACM* cenu regulācijas metodi, ko tā uzskata par atbilstošu, šī pati valdība norādīja tiesas sēdē, ka Nīderlandes tiesas kontrole bija ļoti rūpīga un stingra, kas robežojās ar neierobežotu kompetenci. Dažas no pamatlietas pusēm arī aizstāvēja šo pēdējo interpretāciju attiecībā uz pārbaudes tiesā apjomu, kas īstenota attiecībā uz *ACM* lēmumiem.

18 — Praktisku apsvērumu dēļ atgādināšu, ka Tiesa jau ir nospriedusi, ka Pamatdirektīvas 4. panta 1. punkts ir efektīva tiesiskās aizsardzības principa atzars, saskaņā ar kuru dalībvalstu tiesām ir jānodrošina to tiesību aizsardzība, kas attiecīgajām personām pienākas saskaņā ar Savienības tiesībām: skat. it īpaši spriedumu, 2015. gada 22. janvāris, *T-Mobile Austria* (C-282/13, EU:C:2015:24, 33. punkts).

19 — Skat. šo secinājumu 80. un 81. punktu.

50. Turklāt jānorāda, ka līdzīgu argumentu Tiesa jau noraidīja 2008. gada 24. aprīļa spriedumā *Arcor* (C-55/06, EU:C:2008:244, 163.–169. punkts). Šajā lietā – kas iekļāvās atbilstošajā telekomunikāciju tiesiskajā regulējumā neilgi pirms Pamatdirektīvas un Piekļuves direktīvas pieņemšanas, bet joprojām ir būtiski šajā jautājumā – Tiesa attiecībā uz apmēru, kādā jāveic pārbaude tiesā par VPI lēmumiem saistībā ar piekļuves tarifiem spēcīgu telekomunikāciju tirgus operatoru vietējai sakaru līnijai, tostarp šīs VPI apsvērumiem par vērā ņemamajām izmaksām, to aprēķinu un grāmatvedības uzskaites pamatojumu, nosprieda, ka Savienības tiesības neparedz nevienu noteikumu, saskaņā ar kuru dalībvalstīm būtu jāizveido īpašs minēto lēmumu kontroles veids, nepārprotami noraidot ieinteresētās puses argumentu, ka šai kontrolei bija jābūt, ja ne marginālai, tad vismaz ierobežotai.

51. Ņemot vērā šos apsvērumus, no tiem izriet, ka, ja šādu noteikumu Savienības tiesību līmenī nav, tad katras dalībvalsts tiesību sistēmai ir jānosaka procesuālie noteikumi pārsūdzībām tiesā, kam jānodrošina to tiesību aizsardzība, kuras lietas dalībniekiem piešķir Savienības tiesības, ievērojot līdzvērtības principu un efektivitātes principu [20].

52. Tas, ka iesniedzējtiesa uzskata, ka ir pilnvarota īpaši stingri kontrolēt *ACM* lēmumus, tostarp, ja nepieciešams, aizstāt šīs iestādes apsvērumus, kas sniegti, pamatojoties uz Ieteikumu 2009/396, ar saviem apsvērumiem, tādējādi nav aizliegts Savienības tiesībās, ja vien tiek ievēroti iepriekš minētie divi principi. Es arī atgriezīšos pie šī lietas aspekta, raugoties konkrētāk no efektivitātes principa ievērošanas skatu punkta, sniedzot atbildi uz otro prejudiciālo jautājumu [21].

53. Tomēr, īstenojot šo kompetenci, valsts tiesai ir jārīkojas ļoti piesardzīgi, ja tā ir paredzējusi atkāpties no tās kontrolē esošiem ekonomiska un grāmatvedības rakstura izvērtējumiem, kas balstīti uz Komisijas ieteikumu, proti, Ieteikumu 2009/396.

54. Protams, gandrīz nav šaubu, ka valsts tiesai, izskatot apelācijas sūdzību par VPI lēmumu, ar kuru piemēro Ieteikumu 2009/396, nav saistoši pēdējās izklāstītie secinājumi.

55. Kā to atzīst visas ieinteresētās lietas puses, saskaņā ar LESD 288. pantu šādam ieteikumam nav juridiski saistoša rakstura, kas ir apstiprināts Pamatdirektīvas 19. panta 2. punktā, protams, pieprasot, ka VPI maksimāli ņem vērā Komisijas ieteikumus, kas pieņemti, balstoties uz Pamatdirektīvas 19. panta 1. punktu, tomēr skaidri ļaujot tai no tā atkāpties, ja tā par to informē Komisiju un sniedz tai savas nostājas pamatojumu [22].

56. Šajā lietā tas, ka *ACM*, pieņemot iesniedzējtiesā apstrīdēto lēmumu, īstenoja Ieteikumu 2009/396 pamatlietas apstākļos, nemaina paša šī ieteikuma juridisko būtību. Tādējādi valsts tiesai, kura izskata prasību par VPI lēmumu, ar kuru tiek piemērots šāds ieteikums, tajā iekļautie vērtējumi nav saistoši.

57. Tomēr, kā Tiesa to jau ir vairākkārt atzinusi, lai gan ieteikumu mērķis nav radīt saistošas sekas, tiem tomēr ir zināma tiesiska iedarbība. Tādējādi arī valsts tiesām tie ir jāņem vērā, lai atrisinātu to izskatīšanā esošos strīdus, it īpaši, ja tās sniedz paskaidrojumus par valsts tiesību normu interpretāciju, kuras ir pieņemtas ar mērķi nodrošināt to izpildi vai kuru mērķis ir papildināt saistošus Savienības noteikumus [23].

58. Šī judikatūra ir pilnībā piemērojama Ieteikumam 2009/396.

20 — Šajā ziņā it īpaši skat. spriedumu, 2008. gada 24. aprīlis, *Arcor* (C-55/06, EU:C:2008:244, 166. punkts un tajā minētā judikatūra).

21 — Skat. šo secinājumu 92.–97. punktu.

22 — Šajā ziņā skat. arī spriedumu, 2008. gada 11. septembris, Komisija/Lietuva (C-274/07, EU:C:2008:497, 50. punkts).

23 — Šajā ziņā it īpaši skat. spriedumus, 2003. gada 11. septembris, *Altair Chimica* (C-207/01, EU:C:2003:451, 41. punkts), 2010. gada 18. marts, *Alassini* u.c. (C-317/08 līdz C-320/08 EU:C:2010:146, 40. punkts) un 2008. gada 24. aprīlis, *Arcor* (C-55/06 EU:C:2008:244, 94. punkts).

59. Proti, pretēji tam, ko *Koninklijke KPN* un *KPN* apgalvo savos apsvērumos, šī ieteikuma mērķis, manuprāt, bija papildināt tiesisko regulējumu, ko piemēro elektronisko komunikāciju pakalpojumiem. Ieteikuma 2009/396, kas pieņemts, pamatojoties uz Pamatdirektīvas 19. panta 1. punktu, pēc tam, kad Komisija konstatēja pretrunas un neatbilstības, VPI pildot regulējošos uzdevumus, kas attiecas uz fiksēto un mobilo savienojumu pabeigšanas tarifu noteikšanu Savienībā, mērķis ir nodrošināt Pamatdirektīvas un Piekļuves direktīvas normu saskaņotu piemērošanu. Konkrētāk, iesakot modeli "pure BULRIC", Ieteikumā 2009/396 ir identificēts izmaksu aprēķina modelis, kuru VPI ir aicinātas izmantot, lai noteiktu vairumtirdzniecības savienojumu pabeigšanas tarifus šajā tirgū par spēcīgiem atzītiem operatoriem, kad tā šiem pēdējiem uzliek pienākumu kontrolēt cenu un, konkrēti, pienākumu noteikt izmaksorientētas izmaksas atbilstoši Piekļuves direktīvas 13. pantam [24].

60. Saistībā ar tajā izskatāmo strīdu par tarifu ierobežojumu noteikšanas atbilstību, kurus *ACM* fiksēto un mobilo savienojumu pabeigšanas vairumtirdzniecības tirgū uzlika prasītājiem pamatlietā, kas balstīts uz Ieteikumā 2009/396 ieteikto izmaksu aprēķina modeli "pure BULRIC", iesniedzējtiesai ir jāņem vērā šis ieteikums.

61. Manuprāt, tā šajā ziņā nevar neņemt vērā, ka Ieteikums 2009/396 tika pieņemts tieši pēc tam, kad Savienības līmenī starp VPI tika konstatētas atšķirīgas un būtiskas neatbilstības attiecībā uz fiksēto un mobilo savienojumu pabeigšanas tarifiem, kas atbilstīgi šī ieteikuma preambulas 7. apsvērumam radīja smagus konkurences kropļojumus.

62. Izmaksu aprēķina modelis "pure BULRIC", ko Komisija ieteica šajā ieteikumā, tādējādi tika pieņemts ar nolūku izbeigt šīs atšķirības un kropļojumus Savienībā, kas saskaņā ar šo ieteikumu kaitē efektīvai konkurencei un galapatērētājiem.

63. Ieteikumā 2009/396 VPI adresētā aicinājuma mērķis tādējādi ir konverģēt pienākumus noteikt tarifus, kurus tās uzliek, pamatojoties uz modeli "pure BULRIC", lai nodrošinātu efektīvu konkurenci iekšējā tirgū, no kuras gūtu labumu arī galalietotāji un patērētāji [25].

64. Šajā saistībā, pārbaudot tiesā VPI lēmumu, ar kuru tiek īstenots Ieteikums 2009/396 attiecīgās dalībvalsts konkrētajā tirgū, valsts tiesai ir jārīkojas piesardzīgi un apdomīgi, ja tā plāno atteikties no izmaksu aprēķina modeļa, kas ieteikts šajā ieteikumā un kādu to piemēroja šī VPI.

65. Proti, pirmkārt, ja šī ieteikuma spēkā esamība netiek apstrīdēta, Komisijas tajā ieteiktais izmaksu aprēķina modelis ir jāuzskata par piemērotu pasākumu, lai izvairītos no konkurences kropļojumiem, tostarp savstarpējām subsīdijām, un nodrošinātu maksimālu labumu galapatērētājiem. Turklāt šāds, šķiet, ir priekšnoteikums iesniedzējtiesas argumentācijai, kā to norāda pirmā prejudiciālā jautājuma formulējums.

66. Otrkārt, ir jānodrošina, lai konkurences kropļojumus Savienības līmenī, kuri norādīti Ieteikumā 2009/396 un kurus šis ieteikums paredz līdzsvarot vai samazināt, piemērojot izmaksu aprēķina modeli "pure BULRIC", valsts tiesas neieviestu no jauna vai vismaz, ka šīs pēdējās var balstīties tikai uz ļoti nopietniem iemesliem, lai atkāptos no modeļa, kas ieteikts Savienības līmenī un kuru piemēro VPI.

24 — Skat. it īpaši Ieteikuma 2009/396 preambulas 21. apsvērumu un 1. punktu. Katrā ziņā, pat ja šī ieteikuma mērķis nebija papildināt Savienības tiesību normas, valsts tiesas to nedrīkst neņemt vērā. Saskaņā ar Tiesas judikatūru valsts tiesām noteiktais pienākums ņemt vērā ieteikumus ir vispārēja rakstura pienākums, "tostarp", ja tie ir paredzēti, lai papildinātu saistošas Savienības tiesību normas.

25 — Šis mērķis tagad, šķiet, ir daļēji sasniegts, jo tiesas sēdē Komisija norādīja, ka modelis "pure BULRIC" tiek piemērots 24 no 28 dalībvalstīm. Izņemot Nīderlandes Karalistes situāciju, tikai Vācijas Federatīvā Republika, Kipras Republika un Somija nepiemēro izmaksu aprēķina metodi, kas balstīta uz šo modeli. Tiesas sēdē Komisija arī piebilda, ka Kipras Republikas situācija būtu attaisnojama ar Ieteikuma 2009/396 12. punktu, kas ļauj VPI ar ierobežotiem līdzekļiem, ievērojot zināmus nosacījumus, piemērot alternatīvu metodi.

67. Iesniedzējtiesa savā pirmajā prejudiciālajā jautājumā jautā tieši par šiem īpašajiem apsvērumiem, kas ļautu atkāpties no Ieteikuma 2009/396, kā to īstenojusi *ACM*. Šo iemeslu dēļ tā vispārējā veidā atgādina "tajā izskatāmās lietas faktus un/vai valsts un starptautisko tiesību apsvērumus".

68. Iesniedzējtiesa nekādi tuvāk nepaskaidro "starptautisko tiesību" apsvērumus, un man ir jāatzīst, ka es nezinu, uz kādām normām vai darbībām šī pēdējā atsaucas. Tādēļ nav iespējams lemt par šādu pamatu.

69. Apsvērumi, kas balstās valsts tiesībās, ir daudz vieglāk identificējami. Tomēr paļauties, kā to, šķiet, ir paredzējusi veikt iesniedzējtiesa, tikai uz šiem apsvērumiem, lai atkāptos no "pure BULRIC" izmaksu aprēķina modeļa, kuru *ACM* piemēroja šajā lietā, man rada neizpratni, ņemot vērā tās juridisko kontekstu.

70. Ja es pareizi saprotu iesniedzējtiesas argumentāciju, šī pēdējā secina no Telekomunikāciju likuma 6.a.2. panta 3. punkta un 6.a.7. panta 2. punkta – kas būtībā atļauj *ACM* uzlikt pienākumu noteikt izmaksorientētus tarifus, ja šādu pienākumu pamato konstatētās problēmas raksturs un ja tas ir samērīgs un pamatots atbilstoši tā paša likuma 1.3. panta mērķiem – ka nevar tikt noteikts tāds tarifu regulēšanas veids (proti, tāds, kas balstīts uz modeli "pure BULRIC"), kas pārsniedz cenu regulāciju un jau var tikt uzskatīts par izmaksorientētu (proti, tāds, kas balstīts uz modeli "plus BULRIC").

71. Neatkarīgi no vērtības novērtējumiem, kas attiecas uz abiem izmaksu aprēķina modeļiem, ir jānorāda, kā to tiesas sēdē arī uzsvēra Nīderlandes valdība, ka ar valsts tiesību normām, uz kurām atsaucas iesniedzējtiesa, tiek transponētas, bieži vien identiski, Pamatdirektīvas un Piekļuves direktīvas tiesību normas. Tādējādi atbilstoši pašas iesniedzējtiesas uzskatam ar Telekomunikāciju likuma 1.3. pantu tiek transponēts Pamatdirektīvas 8. pants, nosakot elektronisko komunikāciju pakalpojumu tiesiskā regulējuma vispārīgos mērķus, kuru īstenošanu būtu jāveicina VPI. Turklāt ar šī likuma 6.a.2. panta 3. punktu tiek pārņemts Piekļuves direktīvas 8. panta 4. punkts, it īpaši attiecībā uz nepieciešamību VPI uzlikt *ex ante* samērīgus reglamentējošus pienākumus, kamēr ar Telekomunikāciju likuma 6.a.7. panta 2. punktu tiek transponēts šīs pašas Piekļuves direktīvas 13. panta 1. punkts, it īpaši attiecībā uz prasību noteikt izmaksorientētus tarifus.

72. Šādos apstākļos, lai gan man jāatzīst, ka iesniedzējtiesai ir jāinterpretē savas valsts tiesības, man ir grūti pieņemt, ka valsts tiesības, uz kurām atsaucas šī tiesa, proti, kas izriet no Savienības tiesībām, ar savu formulējumu un pašas par sevi liktu atkāpties no Komisijas ieteiktā aprēķina modeļa, kura nolūks it īpaši ir papildināt un precizēt Piekļuves direktīvas 13. panta normas attiecībā uz to, kas ir jāsaprot ar izmaksorientētu tarifu pienākumu uzlikšanu.

73. Protams, tas nenozīmē, kā to pamatoti norādīja Vācijas, Somijas un Polijas valdības, ka pastāv tikai viens teorētisks izmaksu aprēķina modelis, kurš var precizēt izmaksorientēto tarifu prasības, kas paredzētas Piekļuves direktīvas 13. panta 1. punktā.

74. Tas vienkārši nozīmē, ka, ņemot vērā šīs lietas apstākļus, man nešķiet, ka tikai juridiski valsts tiesību pamati paši par sevi varētu prasīt atkāpšanos no izmaksu aprēķina modeļa, kas ieteikts Ieteikumā 2009/396 un kuru ar iesniedzējtiesā apstrīdēto lēmumu īstenoja *ACM*.

75. Tomēr, līdzīgi, kā to pēc būtības apgalvo *Tele2 Nederland*, *Ziggo*, Itālijas valdība un Komisija un kā to atzina *T-Mobile Netherlands*, šie apsvērumi ir saistīti ar pamatlietas faktiskajiem apstākļiem, it īpaši ar Nīderlandes tirgus specifiskajām īpašībām, kas, manuprāt, varētu likt iesniedzējtiesai atkāpties no aprēķina modeļa, kuru *ACM* piemēroja, balstoties uz Ieteikumu 2009/396.

76. Manuprāt, tādai vajadzētu būt atbildei uz pirmo prejudiciālo jautājumu.

77. Tomēr nav iespējams izpētīt detalizētāk šo pamatlietas aspektu. Iesniedzējtiesa nav precizējusi pamatlietas faktiskos un/vai īpašos apstākļus, kas varētu likt atkāpties no Ieteikuma 2009/396 secinājumiem, kurus *ACM* piemēroja lēmumā, kura likumība tajā tika apstrīdēta.

78. Tādējādi es ierosinu uz pirmo prejudiciālo jautājumu atbildēt šādi: Pamatdirektīvas 4. panta 1. punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka valsts tiesa, kurā tiek izskatīts strīds par *ex ante* reglamentējoša pienākuma likumību, kas izpaužas kā izmaksorientētu tarifu ierobežojums, kuru VPI uzlikusi vairumtirdzniecības fiksēto un mobilo savienojumu pabeigšanas pakalpojumu nekonkurētspējīgam tirgum, piemērojot Ieteikumu 2009/396/EK, kurā izmaksu aprēķina modelis "pure BULRIC" ieteikts kā piemērots pasākums cenu regulācijai minētajā tirgū, var atkāpties no šāda atbilstoši Pamatdirektīvas 19. panta 1. punktam pieņemta ieteikuma, ja šī valsts tiesa uzskata, ka to pieprasa apsvērumi, kas saistīti ar pamatlietas faktiskajiem apstākļiem, it īpaši attiecīgās dalībvalsts tirgus specifiskās īpašības.

C – *Par pārbaudes tiesā saturu un par pierādījumu līmeni, kas pieprasīts no VPI, lai īstenotu Pamatdirektīvā un Piekļuves direktīvā noteiktos mērķus*

79. Ar savu otro prejudiciālo jautājumu, kas ir sadalīts vairākos apakšjautājumos, iesniedzējtiesa būtībā jautā, no vienas puses, vai kontrole, ko īsteno ar *ACM* lēmumu, var ietvert šīs iestādes uzliktā tarifu pienākuma samērīguma pārbaudi attiecībā uz mērķiem un reglamentējošiem principiem, kas noteikti Pamatdirektīvā un Piekļuves direktīvā, tostarp pārbaudīt apstākli, saskaņā ar kuru cenu regulācijas metode ir uzlikta nekonkurētspējīgā tirgū, tomēr tās nolūks ir veicināt mērķi aizstāvēt galapatērētājus konkurētspējīgā tirgū (otrā prejudiciālā jautājuma b) un d) daļa)]. No otras puses, tā jautā, pirmkārt, vai kontrolē, kas tai ir jāīsteno pār *ACM* lēmumu, var ņemt vērā *patieso* ietekmi uz cenu regulācijas metodes, ko uzlikusi šī iestāde, iekšējo darbību un, otrkārt, vai tā var pieprasīt no *ACM*, lai tā pienācīgi pierāda, ka minētais pasākums *patiešām* īsteno trīs no Pamatdirektīvas 8. pantā (otrā prejudiciālā jautājuma a) un c) daļa) uzskaitītajiem mērķiem.

80. Attiecībā uz otrā jautājuma pirmo daļu es piekrītu visu ieinteresēto pušu viedoklim, ka valsts tiesām ir jākontrolē tādas cenu regulācijas metodes, kādu *ACM* piemēro pamatlietā, samērīgums.

81. Kā to atgādina vairākums no šajā lietā iesaistītajām pusēm, no Piekļuves direktīvas 8. panta 4. punkta skaidri izriet, ka VPI uzliktie pienākumi, tostarp tie, kas paredzēti minētās direktīvas 13. pantā attiecībā uz izmaksorientēto cenu regulējumu, ir jābalsta uz konstatētās problēmas raksturu, tiem ir jābūt samērīgiem un pamatotiem attiecībā pret mērķiem, kas noteikti Pamatdirektīvas 8. pantā [26]. Tomēr šāda VPI kompetence nevar izvairīties no pārbaudes tiesā par "lietas būtību", kas paredzēta Pamatdirektīvas 4. panta 1. punktā. Tādējādi, kā to apgalvo Nīderlandes valdība un Komisija un kā tas izriet it īpaši no nesenā 2015. gada 17. septembra sprieduma *KPN* (C-85/14, EU:C:2015:610, 43., 47. un 49. punkts), valsts tiesām tādējādi ir jānodrošina, lai VPI ievērotu visas prasības, kas izriet no Piekļuves direktīvas 8. un 13. pantā noteiktajām prasībām, tostarp uzdevums pārbaudīt, vai tarifu pienākums, ko uzlikusi VPI, ir samērīgs un pamatots attiecībā uz Pamatdirektīvas 8. pantā izklāstītajiem mērķiem [27].

82. Tas, ka šāda cenu regulācijas metode ir balstīta uz Komisijas ieteikumu, piemēram, Ieteikumu 2009/396, nemaina šo analīzi. Citiem vārdiem, vienkārša šāda ieteikuma esamība neliedz valsts tiesai īstenot tās kompetenci, lai kontrolētu VPI pieņemtās cenu regulācijas metodes samērīgumu ar mērķiem, kas noteikti Pamatdirektīvas 8. pantā.

26 — Šajā ziņā skat. arī spriedumu, 2014. gada 19. jūnijs, *TDC* (C-556/12, EU:C:2014:2009, 44. punkts).

27 — Skat. arī attiecībā uz Tiesas uzaicinājumu valsts tiesai izvērtēt tāda pienākuma samērīgumu, kuru VPI uzlikusi operatoram, kuram ir būtiska ietekme tirgū, lai tas ierīkotu atzarkabeli no sadales punkta pieejas tīklā līdz tīkla pieslēguma punktam galalietotāja telpās, spriedumu, 2014. gada 19. jūnijs, *TDC* (C-556/12, EU:C:2014:2009, 47. punkts).

83. Tomēr, kā to jau esmu norādījis, valsts tiesai šāds ieteikums ir atbilstīgi jāņem vērā. Modelis "pure BULRIC", kas ieteikts šajā ieteikumā, kura spēkā esamība nav apšaubīta un uz kuru *ACM* balstīja savu analīzi un savu lēmumu, manuprāt, bauda samērīguma prezumpciju attiecībā uz mērķiem, kas noteikti Pamatdirektīvas 8. pantā.

84. Šajā ziņā es uzskatu, ka cenu regulācijas metodes samērīguma ar mērķiem, kas izklāstīti Pamatdirektīvas 8. pantā, pārbaudei būtu jāliek iesniedzējtiesai, piemērojot valsts tiesību normas, kas attiecas uz pārsūdzības tiesā procesuālajiem noteikumiem, tostarp tiem, kas attiecas uz pierādīšanas pienākumu, pārbaudīt, pirmkārt, vai prasītāji pamatlietā ir snieguši pietiekami daudz pierādījumu, kas varētu tādos apstākļos, kādi aplūkoti pamatlietā, atspēkot iepriekš minēto pieņēmumu, vajadzības gadījumā ņemot vērā Nīderlandes tirgus īpatnības, un, otrkārt, vai *ACM* sniegtajiem paskaidrojumiem, lai atkāptos no modeļa "plus BULRIC" piemērošanas, kā to pieprasīja prasītāji pamatlietā, ir sniegts pietiekams pamatojums.

85. Turklāt Pamatdirektīvas un Piekļuves direktīvas tiesību normas neliedz valsts tiesai, veicot *ACM* pieņemtās cenu regulācijas metodes samērīguma kontroli, pārbaudīt apstākli, ka šis pasākums ir ticis uzlikts mobilo savienojumu pabeigšanas pakalpojumu vairumtirdzniecības tirgum (nekonkurētspējīgam), tomēr tā mērķis ir aizstāvēt galalietotājus un patērētājus pakārtotā(-os) tirgū(-os), kas atvērts(-i) konkurencei.

86. Šajā ziņā ir jāatgādina, ka saskaņā ar Pamatdirektīvas 8. panta 2. punkta a) apakšpunktu un 4. pantu VPI, veicinot konkurenci, ir jānodrošina, lai lietotāji gūtu maksimālu labumu cenu ziņā, un jāaizstāv Savienības pilsoņu intereses, kamēr saskaņā ar Piekļuves direktīvas 13. panta 2. punktu šīm pašām VPI, kad tās nosaka izmaksu atgūšanas mehānismus, vajadzētu arī nodrošināt maksimālas priekšrocības patērētājam. No iepriekš minētā, kā to pareizi norādīja Nīderlandes valdība un Komisija savos rakstveida apsvērumos, izriet, ka VPI ir jāņem vērā visu galalietotāju intereses neatkarīgi no tirgus, kurā *ex ante* pienākumi ir uzlikti. Šāds VPI īstenots galalietotāju un patērētāju interešu izvērtējums arī tiek pārbaudīts tiesā.

87. Turklāt, ja pēc definīcijas galalietotāji un patērētāji nav klātesoši fiksēto un mobilo savienojumu pabeigšanas pakalpojumu vairumtirdzniecības tirgū, ir svarīgi, lai viņu intereses tiktu ņemtas vērā un izvērtētas, pārbaudot ietekmi, kuru mazumtirdzniecības tirgū plānots panākt ar cenu regulācijas metodi, kuru VPI uzlikusi vairumtirdzniecības tirgos.

88. Aplūkojot uzdoto jautājumu no cita skatpunkta, prasītāji pamatlietā būtībā savos rakstveida apsvērumos apgalvo, ka VPI, kāda ir *ACM*, nav kompetenta noteikt *ex ante* pienākumus konkurētspējīgā tirgū, proti, fiksēto un mobilo savienojumu pabeigšanas mazumtirdzniecības tirgū, ko tomēr izraisītu "pure BULRIC" modeļa piemērošana.

89. Taisnība, ka Pamatdirektīvas 16. panta 3. punktā ir aizliegts VPI uzlikt vai saglabāt kādu no Piekļuves direktīvas 8. pantā noteiktajiem tarifu pienākumiem, ja tās secina, ka tirgus ir pilnvērtīgi konkurētspējīgs. Tādējādi VPI nevarēja noteikt *ex ante* tarifu pienākumu fiksēto un mobilo savienojumu pabeigšanas vairumtirdzniecības tirgum pakārtotā tirgū, kas atvērts konkurencei.

90. Kā to atzīst Komisija savos rakstveida apsvērumos, tarifu metodes uzlikšana atkarībā no izmaksām, kas balstīta uz "pure BULRIC" modeli, rada šķēršļus attiecīgajiem operatoriem atgūt nenovēršamās izmaksas fiksēto un mobilo savienojumu pabeigšanas vairumtirdzniecības tirgū (nekonkurētspējīgā). Tā arī norāda, ka šādas metodes piemērošana, kas balstīta uz šādu modeli, tomēr neliedz attiecīgajiem operatoriem atgūt šīs izmaksas citos tirgos, kas atvērti konkurencei, kas, pēc tās domām, ir optimāli gan no konkurences, gan galapatērētāju skatpunkta.

91. Citiem vārdiem, cenu noteikšanas metodes, kas balstīta uz modeli "pure BULRIC", nolūks nav uzlikt *ex ante* tarifu pienākumus konkurētspējīgos tirgos. Kā to tiesas sēdē apstiprināja Komisija, attiecīgie operatori tādējādi saglabā rīcības brīvību atgūt visas vai daļu no viņu nenovēršamajām izmaksām dažos vai vairākos no šiem tirgiem, it īpaši atkarībā no viņu uzņēmējdarbības stratēģijas un/vai objektīvāka šo izmaksu ekonomiskā izvērtējuma minētajos tirgos.

92. Attiecībā uz otrā prejudiciālā jautājuma otro daļu, proti, to, vai iesniedzējtiesai, veicot *ACM* lēmuma kontroli, ir tiesības ņemt vērā *patieso* ietekmi uz cenu regulācijas metodes, ko uzlikusi šī iestāde, iekšējo darbību un vai tā var pieprasīt no *ACM* pienācīgus pierādījumus, ka minētais pasākums *patiešām* īsteno trīs no Pamatdirektīvas 8. pantā uzskaitītajiem mērķiem, es uzskatu, ka uz to ir jāatbild noliedzoši.

93. Jāatgādina, ka Pamatdirektīvas 8. pantā ir paredzēts, ka, veicot šajā direktīvā, kā arī Piekļuves direktīvā noteiktos reglamentējošos uzdevumus, VPI ir jāveic visi pamatotie (un samērīgie) pasākumi, *lai* sasniegtu šajā pantā izklāstītos mērķus, proti, *veicināt* konkurenci elektronisko komunikāciju tīklu un pakalpojumu nodrošināšanā, *veicināt* iekšējās tirgus attīstību un *aizstāvēt* Savienības pilsoņu intereses [28].

94. Lai īstenotu Pamatdirektīvas 8. pantā noteiktos mērķus, Piekļuves direktīvas 5. panta 1. punktā ir norādīts, ka VPI veic savus pienākumus *tādējādi*, lai *veicinātu* [ekonomisku] efektivitāti, *veicinātu* noturīgu konkurenci, *iedrošinātu* efektīvus ieguldījumus un inovācijas un *sniegtu* maksimālu labumu tiešajiem lietotājiem [29].

95. *Ex ante* pienākumiem, kurus var uzlikt VPI, tostarp pienākumiem noteikt tarifus – tādus, kādi aplūkoti pamatlietā, tādējādi būtu *jābūt vērstiem* uz to, lai īstenotu Pamatdirektīvas 8. pantā noteiktos mērķus.

96. Tomēr, manuprāt, nevar pieprasīt, lai VPI pierādītu, ka šie pienākumi faktiski sasniedz šos mērķus, vai lai valsts tiesa pārbaudītu šādu pienākumu likumību saskaņā ar to ietekmi uz iekšējā tirgus darbību [30].

97. Kā to it īpaši norādīja *Ziggo* un Nīderlandes valdība, ja VPI tiktu uzlikts šādu pierādīšanas slogs, tas nozīmētu, ka netiktu ņemts vērā apstāklis, saskaņā ar kuru *ex ante* reglamentējošu pienākumu pieņemšana balstās uz prognozējamu tirgus attīstības analīzi, kurā, lai novērstu konstatētās konkurences problēmas, par atsauces punktu izmantota efektīva operatora uzvedība un/vai izmaksas. Tādējādi runa ir par pasākumiem, kas vērsti uz nākotni, par kuriem pēc definīcijas nevar tikt pieprasīti pierādījumi par Pamatdirektīvas 8. pantā izklāstīto mērķu efektīvu īstenošanu. Ja VPI būtu pienākums sniegt šādus pierādījumus, es piekrītu Komisijas atzinumam, saskaņā ar kuru Pamatdirektīvas un Piekļuves direktīvas tiesību normu efektivitāte tiktu ietekmēta. Šāds pieņēmums liktu pieprasīt no VPI neiespējamus vai ļoti grūti sagādājamus pierādījumus.

28 — Šajā ziņā skat. spriedumu, 2014. gada 19. jūnijs, *TDC* (C-556/12, EU:C:2014:2009, 39. punkts) (mans izcēlums kursīvā).

29 — Skat. spriedumu, 2014. gada 19. jūnijs, *TDC* (C-556/12, EU:C:2014:2009, 40. punkts) (mans izcēlums kursīvā).

30 — Praktisku apsvērumu dēļ ir jāatgādina, ka vārdkopas "ietekme uz tirdzniecību starp dalībvalstīm", kas paredzēta Pamatdirektīvas 7. panta 3. punkta b) apakšpunktā, interpretācijas kontekstā Tiesa nosprieda, ka uz VPI veikto pasākumu ir attiecināma šāda vārdkopa, ja tas var ietekmēt tirdzniecību starp dalībvalstīm, īstenojot tiešu vai netiešu, faktisku vai *potenciālu* ietekmi uz šādu tirdzniecību: šajā ziņā skat. spriedumus, 2005. gada 16. aprīlis, *Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej* un *Telefonia Dialog* (C-3/14, EU:C:2015:232, 59. punkts) un 2016. gada 14. janvāris, *Vodafone* (C-395/14, EU:C:2016:9, 55. punkts) (mans izcēlums kursīvā). Šī pēdējā sprieduma 56. punktā Tiesa precizēja, ka no tai iesniegtajiem vērtējumiem un apsvērumiem izriet, ka mobilo savienojumu pabeigšanas tarifi ietekmē cenas, kas lietotājiem citās dalībvalstīs ir jāmaksā, ja tie zvana attiecīgā operatora klientiem attiecīgajā dalībvalstī, un šie tarifi tiek pārnesti uz galalietotāja savienojuma tarifiem.

VI – **Secinājumi**

98. Ņemot vērā iepriekš minētos apsvērumus, es iesaku Tiesai uz *College van Beroep voor het bedrijfsleven* (Tirdzniecības un rūpniecības administratīvā tiesa) uzdotajiem jautājumiem atbildēt šādi:

1) Eiropas Parlamenta un Padomes 2002. gada 7. marta Direktīvas 2002/21/EK par kopējiem reglamentējošiem noteikumiem attiecībā uz elektronisko komunikāciju tīkliem un pakalpojumiem, kurā grozījumi ir izdarīti ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 25. novembra Direktīvu 2009/140/EK, 4. panta 1. punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka valsts tiesa, kura izskata strīdu par *ex ante* reglamentējoša pienākuma izmaksorientētu tarifu ierobežojuma veidā likumību, kuru valsts pārvaldes iestāde uzlikusi fiksēto un mobilo savienojumu pabeigšanas pakalpojumu vairumtirdzniecības nekonkurētspējīgam tirgum, piemērojot Komisijas 2009. gada 7. maija Ieteikumu 2009/396/EK par savienojuma pabeigšanas tarifu reglamentāciju fiksētajos un mobilajos tīklos Eiropas Savienībā, kas iesaka izmaksu aprēķina modeli, proti, "bottom-up long-run incremental costs (BULRIC) pure", kā piemērotu pasākumu cenu regulācijai minētajā tirgū, var atkāpties no šāda ieteikuma, kas pieņemts atbilstoši grozītajam Direktīvas 2002/21 19. panta 1. punktam, ja šī valsts tiesa uzskata, ka to pieprasa apsvērumi, kas saistīti ar pamatlietas apstākļiem, it īpaši ar attiecīgās dalībvalsts tirgus specifiskajām īpatnībām;

2) veicot *ex ante* izmaksorientēta tarifus reglamentējoša pienākuma, kādu valsts pārvaldes iestāde uzlikusi pamatlietā, pārbaudi tiesā, valsts tiesa ir tiesīga pārbaudīt šī pienākuma samērīgumu attiecībā uz politiskajiem mērķiem un reglamentējošiem principiem, kas noteikti Direktīvas 2002/21, kas grozīta ar Direktīvu 2009/140, 8. pantā un Eiropas Parlamenta un Padomes 2002. gada 7. marta Direktīvas 2002/19/EK par piekļuvi elektronisko komunikāciju tīkliem un ar tiem saistītām iekārtām un to savstarpēju savienojumu (Piekļuves direktīva), kurā grozījumi ir izdarīti ar Direktīvu 2009/140, 13. pantā. Attiecīgā *ex ante* reglamentējošā pienākuma samērīguma izvērtējumā var ņemt vērā mērķus aizstāvēt galalietotāju un patērētāju intereses konkurencei atvērtos mazumtirdzniecības tirgos, kas iekļaujas fiksēto un mobilo savienojumu pabeigšanas pakalpojumu vairumtirdzniecības lejupējā tirgū, kurā šis pienākums ir uzlikts;

3) izvērtējot *ex ante* izmaksorientēta tarifus reglamentējoša tāda pienākuma samērīgumu, kādu valsts pārvaldes iestāde ir uzlikusi pamatlietā, no šīs iestādes nevar prasīt, lai tā norādītu, cik lielā mērā šāds *ex ante* reglamentējošs pienākums faktiski sasniedz mērķus, kas noteikti Direktīvas 2002/21, kas grozīta ar Direktīvu 2009/140, 8. pantā, un/vai tas patiešām ietekmē iekšējā tirgus darbību.