ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τμήμα μείζονος συνθέσεως)

της 8ης Ιουνίου 2010 *

Στην υπόθεση C-58/08,

με αντικείμενο αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 234 ΕΚ, που υπέβαλε το High Court of Justice (England & Wales), Queens's Bench Division (Administrative Court) (Ηνωμένο Βασίλειο), με απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2007, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 13 Φεβρουαρίου 2008, στο πλαίσιο της δίκης

The Queen, κατόπιν αιτήσεως των:

Vodafone Ltd,

Telefónica O2 Europe plc,

T-Mobile International AG,

Orange Personal Communications Services Ltd

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

κατά

Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform,

παρισταμένων των:

Office of Communications,

Hutchison 3G UK Ltd,

GSM Association,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τμήμα μείζονος συνθέσεως),

συγκείμενο από τους B. Σκουρή, Πρόεδρο, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta, P. Lindh, C. Toader, προέδρους τμήματος, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann, P. Kūris, T. von Danwitz (εισηγητή) και A. Arabadjiev, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: M. Poiares Maduro
γραμματέας: K. Malacek, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 28ης Απριλίου 2009,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

— η Vodafone Ltd, εκπροσωπούμενη από τον D. Pannick, QC, και τον R. Kreisberger, advocate,

— οι Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG και Orange Personal Communications Services Ltd, εκπροσωπούμενες από τον D. Anderson, QC, τους I. Ross, M. Lemanski, solicitors, και τον D. Scannell, barrister,

— η Hutchison 3G UK Ltd, εκπροσωπούμενη από την F. Richmond, solicitor, και τον B. Kennelly, barrister,

— η GSM Association, εκπροσωπούμενη από τους B. Amory και S. Clerckx, avocats, καθώς και τον M. Chamberlain, barrister,

— η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπούμενη από την I. Rao, επικουρούμενη από τον J. Turner, QC, και τον T. Ward, barrister,

— η Ολλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την C. M. Wissels και τον Y. de Vries,

— η Πολωνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον M. Dowgielewicz,

— το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εκπροσωπούμενο από τους E. Perillo, J. Rodrigues και L. Visaggio,

— το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκπροσωπούμενο από τον D. Canga Fano και την G. Kimberley,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους F. Benyon και A. Nijenhuis,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 1ης Οκτωβρίου 2009,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως αφορά το κύρος του κανονισμού (ΕΚ) 717/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 2007, για την περιαγωγή σε δημόσια δίκτυα κινητής τηλεφωνίας εντός της Κοινότητας και για την τροποποίηση της οδηγίας 2002/21/ΕΚ (ΕΕ L 171, σ. 32).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ, αφενός, των Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG και Orange Personal Communications Services Ltd, φορέων εκμετάλλευσης δημόσιων δικτύων κινητής τηλεφωνίας που δραστηριοποιούνται στο Ηνωμένο Βασίλειο, στην Ευρωπαϊκή Ένωση και σε άλλες διεθνείς αγορές, και, αφετέρου, του Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform (Υφυπουργού Επιχειρηματικής Δραστηριότητας, Επιχειρήσεων και Κανονιστικής Μεταρρύθμισης), με αντικείμενο το κύρος των διατάξεων εφαρμογής του κανονισμού 717/2007 που θέσπισε το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας.

Το νομικό πλαίσιο

Το κανονιστικό πλαίσιο που διέπει τα δίκτυα και τις υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών

3 Το 2002, ο κοινοτικός νομοθέτης θέσπισε, βάσει του άρθρου 95 ΕΚ, ένα κανονιστικό πλαίσιο για τα δίκτυα και τις υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (στο εξής: κανονιστικό πλαίσιο) με σκοπό την υπαγωγή όλων των δικτύων μετάδοσης και των συναφών υπηρεσιών στο ίδιο κανονιστικό πλαίσιο, στο οποίο περιλαμβάνεται, μεταξύ άλλων, η οδηγία 2002/21/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία-πλαίσιο) (ΕΕ L 108, σ. 33), εκτός των άλλων ειδικών οδηγιών. Το πλαίσιο αυτό εισάγει μηχανισμό, ο οποίος παρέχει στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές (στο εξής: ΕΡΑ) τη δυνατότητα να επιβάλλουν εκ των προτέρων κανονιστικές υποχρεώσεις στις επιχειρήσεις του τομέα ηλεκτρονικών επικοινωνιών που διαπιστώνεται ότι έχουν σημαντική ισχύ στην αγορά, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν υπάρχει ουσιαστικός ανταγωνισμός στη σχετική αγορά, αφού προβούν σε ανάλυση της οικείας αγοράς.

Η απόφαση 2002/627/ΕΚ

4 Με την απόφαση 2002/627/ΕΚ της Επιτροπής, της 29ης Ιουλίου 2002, σχετικά με τη σύσταση της ομάδας των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών αρχών για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (ΕΕ L 200, σ. 38), συνεστήθη συμβουλευτική ομάδα ΕΡΑ για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 1, της ανωτέρω αποφάσεως, ο ρόλος της ομάδας αυτής (στο εξής: ομάδα ΕΡΑ) είναι, μεταξύ άλλων, να συμβουλεύει και να επικουρεί την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στην εδραίωση της εσωτερικής αγοράς για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

Ο κανονισμός 717/2007

5 Κατόπιν δημόσιας διαβούλευσης με τους ενδιαφερόμενους, η Επιτροπή εξέθεσε, στις 12 Ιουλίου 2006, τις εκτιμήσεις της σχετικά με τον αντίκτυπο των διαφόρων δυνατών πολιτικών επιλογών που αφορούν πρόταση της για κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την περιαγωγή σε δημόσια δίκτυα κινητών επικοινωνιών εντός της Κοινότητας [SEC(2006) 925, στο εξής: εκτίμηση του αντίκτυπου). Η εκτίμηση αυτή αποτέλεσε τη βάση για την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την περιαγωγή σε δημόσια δίκτυα κινητών επικοινωνιών εντός της Κοινότητας και για την τροποποίηση της οδηγίας 2002/21 [COM(2006) 382 τελικό, στο εξής: πρόταση κανονισμού), η οποία παρουσιάστηκε την ίδια ημέρα και κατέληξε στην έκδοση του κανονισμού 717/2007 βάσει του άρθρου 95 ΕΚ.

6 Ο κανονισμός αυτός επιβάλλει στους φορείς εκμετάλλευσης επίγειων δικτύων κινητών επικοινωνιών, ανώτατα όρια χρεώσεων σε επίπεδο λιανικής και χονδρικής, σε σχέση με την παροχή υπηρεσιών περιαγωγής σε δημόσια δίκτυα κινητής τηλεφωνίας για κλήσεις φωνητικής τηλεφωνίας μεταξύ κρατών μελών (στο εξής: υπηρεσίες περιαγωγής εντός της Κοινότητας).

Η λειτουργία των υπηρεσιών περιαγωγής

7 Η λειτουργία των υπηρεσιών περιαγωγής μπορεί να περιγραφεί ως ακολούθως, λαμβανομένων ιδίως υπόψη των ορισμών του άρθρου 2 του κανονισμού 717/2007.

8 Οι υπηρεσίες περιαγωγής που προτείνουν οι φορείς εκμετάλλευσης δικτύων κινητής τηλεφωνίας εξασφαλίζουν την αδιάκοπη παροχή υπηρεσιών στους πελάτες τους, όταν αυτοί βρίσκονται στην αλλοδαπή, παρέχοντάς τους τη δυνατότητα να πραγματοποιούν ή να λαμβάνουν κλήσεις σε δίκτυα άλλων κρατών μελών.

9 Για να μπορεί να παρέχει υπηρεσίες περιαγωγής, ο φορέας εκμετάλλευσης ενός δικτύου προέλευσης συνάπτει συγκεκριμένες συμβάσεις πώλησης χονδρικής με φορείς εκμετάλλευσης δικτύων σε άλλα κράτη μέλη. Ο τοπικός φορέας εκμετάλλευσης του κράτους μέλους που επισκέπτεται πελάτης του δικτύου προέλευσης, με τον οποίο συνήψε σύμβαση ο φορέας εκμετάλλευσης του δικτύου προέλευσης, διαβιβάζει την κλήση στον πελάτη. Η υπηρεσία που παρέχει το δίκτυο επίσκεψης στο δίκτυο προέλευσης συνιστά την «υπηρεσία περιαγωγής σε επίπεδο χονδρικής».

10 Ο πάροχος της χώρας προέλευσης είναι επιχείρηση παρέχουσα σε πελάτη περιαγωγής υπηρεσίες κινητής τηλεφωνίας σε επίγειο δημόσιο δίκτυο, είτε μέσω του δικού της δικτύου, είτε ως φορέας εκμετάλλευσης εικονικού δικτύου κινητής τηλεφωνίας, είτε ως μεταπωλητής υπηρεσιών κινητής φωνητικής τηλεφωνίας. Η εν λόγω παρεχόμενη υπηρεσία στους πελάτες περιαγωγής συνιστά «υπηρεσία περιαγωγής σε επίπεδο λιανικής».

11 Οι υπηρεσίες περιαγωγής σε επίπεδο λιανικής αποτελούν μέρος της συμφωνίας ή της σύμβασης κινητής τηλεφωνίας που έχει συνάψει ο πελάτης με τον πάροχο της χώρας προέλευσης και τιμολογούνται όπως οι υπηρεσίες που αποτελούν αντικείμενο της ανωτέρω συμφωνίας ή σύμβασης. Ως εκ τούτου, οι προϋποθέσεις παροχής υπηρεσιών περιαγωγής σε επίπεδο λιανικής εξαρτώνται από τη συναφθείσα συμφωνία ή σύμβαση και από την ενδεχόμενη επιβολή συγκεκριμένων υποχρεώσεων από την ΕΡΑ, από την οποία εξαρτάται ο πάροχος της χώρας προέλευσης.

Το περιεχόμενο του κανονισμού 717/2007

12 Όσον αφορά τα τέλη που καταβάλλουν οι χρήστες δημόσιων δικτύων κινητής τηλεφωνίας για υπηρεσίες περιαγωγής σε επίπεδο λιανικής, η πρώτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 717/2007 εκθέτει ότι «[τ]ο υψηλό επίπεδο των τιμών [...] προκαλεί ανησυχίες στις [ΕΡΑ], καθώς και στους καταναλωτές και στα κοινοτικά όργανα. Τα υπερβολικά αυτά τέλη λιανικής απορρέουν από υψηλά τέλη χονδρικής που επιβάλλονται από τον ξένο φορέα εκμετάλλευσης δικτύου στη χώρα υποδοχής καθώς επίσης και, σε πολλές περιπτώσεις, από υψηλές προσαυξήσεις λιανικής που χρεώνονται από τον φορέα εκμετάλλευσης του δικτύου του πελάτη. Μειώσεις στα τέλη χονδρικής συχνά δεν μετακυλίονται στον πελάτη λιανικής. Μολονότι τελευταία ορισμένοι φορείς εισήγαγαν συστήματα τιμολογίων τα οποία προσφέρουν στους πελάτες ευνοϊκότερους όρους και χαμηλότερες τιμές, εξακολουθούν να υπάρχουν στοιχεία ότι η σχέση μεταξύ κόστους και τιμών δεν είναι αυτή που θα έπρεπε να υπερισχύει σε πλήρως ανταγωνιστικές αγορές».

13 Από την τέταρτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 717/2007 προκύπτει ότι ο κανονισμός αυτός συμπληρώνει και ενισχύει, όσον αφορά την περιαγωγή εντός της Κοινότητας, το κανονιστικό πλαίσιο το οποίο δεν παρέχει στις ΕΡΑ επαρκή μέσα ώστε να λαμβάνουν αποτελεσματικά και αποφασιστικά μέτρα για την τιμολόγηση των υπηρεσιών περιαγωγής εντός της Κοινότητας.

14 Συναφώς, η έκτη αιτιολογική σκέψη του εν λόγω κανονισμού επισημαίνει τα εξής:

«[...][ο]ι εργασίες που έχουν πραγματοποιήσει οι [ΕΡΑ] (τόσο μεμονωμένα όσο και στο πλαίσιο της [ομάδας ΕΡΑ]) για την ανάλυση των εθνικών χονδρικών αγορών διεθνούς περιαγωγής έχουν, ωστόσο, καταδείξει ότι δεν κατέστη ακόμα δυνατό σε καμία [ΕΡΑ] να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά την υψηλή στάθμη των χονδρικών τελών περιαγωγής ανά την Κοινότητα, εξαιτίας της δυσκολίας προσδιορισμού επιχειρήσεων με σημαντική ισχύ στην αγορά ενόψει των ιδιαιτέρων περιστάσεων της διεθνούς περιαγωγής, συμπεριλαμβανομένου του διασυνοριακού της χαρακτήρα.»

15 Η όγδοη και η ένατη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 717/2007 προβλέπουν τα εξής:

«(8) Επιπλέον, οι [ΕΡΑ] που είναι υπεύθυνες για τη διασφάλιση και προώθηση των συμφερόντων των πελατών κινητής τηλεφωνίας που κατά κανόνα είναι εγκατεστημένοι στην επικράτειά τους, δεν είναι σε θέση να ελέγξουν τη συμπεριφορά των φορέων εκμετάλλευσης του δικτύου επίσκεψης, που βρίσκεται σε άλλα κράτη μέλη, από το οποίο εξαρτώνται οι εν λόγω πελάτες όταν κάνουν χρήση διεθνών υπηρεσιών περιαγωγής. Το εμπόδιο αυτό θα μπορούσε να μειώσει επίσης την αποτελεσματικότητα των μέτρων που λαμβάνουν τα κράτη μέλη βάσει της εναπομένουσας αρμοδιότητάς τους για θέσπιση κανόνων προστασίας των καταναλωτών.

(9) Κατά συνέπεια, ασκείται πίεση ώστε τα κράτη μέλη να λάβουν μέτρα αντιμετώπισης του ύψους των τελών διεθνούς περιαγωγής, ο μηχανισμός όμως της εκ των προτέρων ρυθμιστικής παρέμβασης των [ΕΡΑ] που προβλέπεται στο πλαίσιο των κανονιστικών ρυθμίσεων [...] δεν αποδείχθηκε επαρκής ώστε να δώσει στις εν λόγω αρχές τη δυνατότητα να αναλάβουν αποφασιστική δράση προς το συμφέρον των καταναλωτών στο συγκεκριμένο αυτό πεδίο.»

16 Από τη δωδέκατη και τη δέκατη τρίτη αιτιολογική σκέψη του εν λόγω κανονισμού προκύπτει ότι ο κανονισμός αυτός λαμβάνει υπόψη τα μοναδικά χαρακτηριστικά των αγορών περιαγωγής, τα οποία δικαιολογούν τη λήψη εξαιρετικών μέτρων που υπερβαίνουν τους διαθέσιμους μηχανισμούς του κανονιστικού πλαισίου.

17 Όσον αφορά τους σκοπούς του κανονισμού 717/2007, η δέκατη τέταρτη αιτιολογική σκέψη του ορίζει ότι «[ο]ι κανονιστικές υποχρεώσεις επιβάλλονται σε επίπεδο λιανικής και χονδρικής για την προστασία των συμφερόντων των πελατών περιαγωγής, δεδομένου ότι, όπως έχει αποδείξει η πείρα, η μείωση των τιμών χονδρικής για υπηρεσίες περιαγωγής ανά την Κοινότητα ενδέχεται να μην αντικατοπτρίζεται σε χαμηλότερες τιμές λιανικής για περιαγωγή, εξαιτίας της έλλειψης σχετικών κινήτρων. Αφετέρου, η ανάληψη δράσης για τον περιορισμό του επιπέδου των τιμών λιανικής, χωρίς να αντιμετωπίζεται το επίπεδο κόστους χονδρικής που συνδέεται με την παροχή των εν λόγω υπηρεσιών, θα μπορούσε να διακυβεύσει την ομαλή λειτουργία της αγοράς περιαγωγής ανά την Κοινότητα».

18 Κατά τη δέκατη έκτη αιτιολογική σκέψη του εν λόγω κανονισμού, με αυτόν εισάγεται «κοινή προσέγγιση για να εξασφαλισθεί ότι οι χρήστες επίγειων δημοσίων δικτύων κινητής τηλεφωνίας, όταν μετακινούνται εντός της Κοινότητας, δεν θα καταβάλλουν υπερβολικό αντίτιμο για φωνητικές υπηρεσίες περιαγωγής ανά την Κοινότητα όταν πραγματοποιούν κλήσεις ή λαμβάνουν φωνητικές κλήσεις [...]. Λόγω του διασυνοριακού χαρακτήρα των σχετικών υπηρεσιών, απαιτείται η κοινή προσέγγιση, ώστε οι φορείς εκμετάλλευσης κινητής τηλεφωνίας να μπορούν να λειτουργούν εντός ενιαίου και συνεκτικού πλαισίου κανονιστικών ρυθμίσεων, με βάση αντικειμενικά καθιερωμένα κριτήρια».

19 Η ρυθμιστική προσέγγιση που προβλέπει ο κανονισμός 717/2007 πρέπει, όπως εκτίθεται στη δέκατη ένατη αιτιολογική σκέψη του, «να εξασφαλίζει ότι τα τέλη λιανικής για τη[ν] περιαγωγή ανά την Κοινότητα αντικατοπτρίζουν πλέον εύλογα το υποκείμενο κόστος που συμβάλλει στην παροχή της υπηρεσίας».

20 Συναφώς, κατά την τριακοστή όγδοη αιτιολογική σκέψη του εν λόγω κανονισμού, δεδομένου ότι οι σκοποί αυτοί «δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς, ασφαλώς, εναρμονισμένα και έγκαιρα από τα κράτη μέλη και, συνεπώς, μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο, η Κοινότητα δύναται να θεσπίσει μέτρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας του άρθρου 5 της Συνθήκης [ΕΚ].»

21 Όσον αφορά το αντικείμενο του κανονισμού 717/2007, το άρθρο 1, παράγραφος 1, αυτού ορίζει τα εξής:

«Με τον παρόντα κανονισμό εισάγεται κοινή προσέγγιση [...] συμβάλλοντας στην ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς αποβλέποντας παράλληλα στην επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών με παράλληλη διασφάλιση του ανταγωνισμού μεταξύ των φορέων εκμετάλλευσης κινητής τηλεφωνίας και διατήρηση τόσο των κινήτρων για καινοτομία όσο και των επιλογών του καταναλωτή. [...]»

22 Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο α΄, του κανονισμού 717/2007, ως «ευρωχρέωση» νοείται «οιαδήποτε χρέωση δεν υπερβαίνει τα ανώτατα όρια τελών που προβλέπει το άρθρο 4, τα οποία ο πάροχος της χώρας προέλευσης δύναται να επιβάλει για την παροχή των υποκείμενων σε ρύθμιση κλήσεων περιαγωγής, σύμφωνα με το εν λόγω άρθρο».

23 Το άρθρο 3, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού καθορίζει την ανώτατη μέση χρέωση σε επίπεδο χονδρικής, την οποία ο φορέας εκμετάλλευσης ενός δικτύου επίσκεψης δύναται να επιβάλει στον φορέα εκμετάλλευσης του δικτύου της χώρας προέλευσης του πελάτη περιαγωγής για την παροχή υποκείμενης σε ρύθμιση κλήσης περιαγωγής, προερχόμενη από το δίκτυο επίσκεψης. Η χρέωση αυτή, συμπεριλαμβανομένου, μεταξύ άλλων, του κόστους προέλευσης, διαβίβασης και τερματισμού, καθορίζεται καταρχάς σε 0,30 ευρώ ανά λεπτό, ακολούθως σε 0,28 ευρώ ανά λεπτό από τις 30 Αυγούστου 2008 και σε 0,26 ευρώ ανά λεπτό από τις 30 Αυγούστου 2009.

24 Όσον αφορά τα τέλη λιανικής, το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού 717/2007 υποχρεώνει τους παρόχους της χώρας προέλευσης να προσφέρουν σε όλους τους πελάτες περιαγωγής, για την παροχή υποκείμενης σε ρύθμιση κλήσης περιαγωγής την ευρωχρέωση, η οποία δεν πρέπει να υπερβαίνει το προβλεπόμενο ανώτατο όριο και ειδικότερα, καταρχάς, τα 0,49 ευρώ ανά λεπτό για κάθε πραγματοποιούμενη κλήση και τα 0,24 ευρώ ανά λεπτό για κάθε εισερχόμενη κλήση. Τα όρια αυτά μειώνονται, ακολούθως, αυτομάτως για τις μεν πραγματοποιούμενες κλήσεις σε 0,46 ευρώ και 0,43 ευρώ ανά λεπτό, για τις δε εισερχόμενες κλήσεις σε 0,22 ευρώ και 0,19 ευρώ ανά λεπτό, από τις 30 Αυγούστου 2008 και τις 30 Αυγούστου 2009 αντίστοιχα. Δυνάμει της παραγράφου 3 του εν λόγω άρθρου, όλοι οι πελάτες περιαγωγής έχουν τη δυνατότητα, το αργότερο έως τις 30 Ιουλίου 2007, να επιλέξουν εκουσίως την ευρωχρέωση ή οιοδήποτε άλλο τιμολόγιο περιαγωγής και δύνανται να γνωστοποιήσουν την επιλογή τους στον πάροχο της χώρας προέλευσης εντός προθεσμίας δύο μηνών.

25 Το άρθρο 6 του εν λόγω κανονισμού επιβάλλει στους παρόχους της χώρας προέλευσης υποχρεώσεις πληροφόρησης και διαφάνειας όσον αφορά τα τέλη λιανικής προς όλους τους πελάτες περιαγωγής.

26 Η σχέση μεταξύ του κανονισμού 717/2007 και του κανονιστικού πλαισίου ρυθμίζεται από τα άρθρα 1, παράγραφος 3, και 10 του κανονισμού αυτού. Το άρθρο 1, παράγραφος 3 ορίζει τα εξής:

«Ο παρών κανονισμός συνιστά ειδικό μέτρο κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 5, της οδηγίας-πλαισίου.»

27 Κατά το άρθρο 10 του κανονισμού 717/2007:

«Στο άρθρο 1 της οδηγίας 2002/21/ΕΚ (οδηγίας-πλαισίου) προστίθεται η ακόλουθη παράγραφος:

“5. Η παρούσα οδηγία και οι ειδικές οδηγίες ισχύουν υπό την επιφύλαξη τυχόν ειδικών μέτρων που θεσπίζονται για την κανονιστική ρύθμιση της διεθνούς περιαγωγής των δημοσίων δικτύων κινητής τηλεφωνίας εντός της Κοινότητας.”»

28 Ο κανονισμός 717/2007 προβλέπει, επίσης, στο άρθρο 11, παράγραφος 1, ότι η Επιτροπή προβαίνει σε επανεξέταση της λειτουργίας του εν λόγω κανονισμού και υποβάλλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης το αργότερο στις 30 Δεκεμβρίου 2008. Η ισχύς του κανονισμού αυτού λήγει, δυνάμει του άρθρου 13 αυτού, στις 30 Ιουνίου 2010.

Η διαδικασία της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

29 Οι προσφεύγουσες στην υπόθεση της κύριας δίκης άσκησαν προσφυγή ενώπιον του High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), βάλλουσα κατά του κανονισμού του 2007 για την περιαγωγή στην κινητή τηλεφωνία (Mobile Roaming Regulations 2007), ο οποίος μεταφέρει ορισμένες διατάξεις του κανονισμού 717/2007 στο δίκαιο του Ηνωμένου Βασιλείου. Επί της ουσίας, αμφισβητούν το κύρος του κανονισμού αυτού, προβάλλοντας τρεις λόγους, και συγκεκριμένα την ακαταλληλότητα της νομικής βάσης του εν λόγω κανονισμού και την προσβολή των αρχών της αναλογικότητας και της επικουρικότητας.

30 Ο καθού στην υπόθεση της κύριας δίκης, Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform, εκτιμά ότι τα επιχειρήματα των προσφευγουσών στην υπόθεση της κύριας δίκης και της GSM Association είναι απαράδεκτα και ότι η αμφισβήτηση του κύρους του κανονισμού είναι αβάσιμη.

31 Το αιτούν δικαστήριο επέτρεψε στις προσφεύγουσες της κύριας δίκης να ασκήσουν προσφυγή ενώπιόν του και αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Είναι ανίσχυρος ο κανονισμός (ΕΚ) 717/2007 εν όλω ή εν μέρει λόγω του ότι το άρθρο 95 ΕΚ δεν συνιστά κατάλληλη νομική βάση;

2) Είναι το άρθρο 4 του κανονισμού (ΕΚ) 717/2007 (σε συνδυασμό με τα άρθρα 2, [παράγραφος 2], στοιχείο α΄, και 6, παράγραφος 3, στο μέτρο που αναφέρονται στην ευρωχρέωση και στις συναφείς υποχρεώσεις) ανίσχυρο διότι η επιβολή ανώτατου ορίου για τα τέλη [υπηρεσιών] περιαγωγής σε επίπεδο λιανικής συνιστά προσβολή της αρχής της αναλογικότητας και/ή της αρχής της επικουρικότητας;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί του πρώτου ερωτήματος

32 Κατά πάγια νομολογία, τα μέτρα που προβλέπει το άρθρο 95, παράγραφος 1, ΕΚ πρέπει να σκοπούν πράγματι στη βελτίωση των συνθηκών για την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς [αποφάσεις της 10ης Δεκεμβρίου 2002, C-491/01, British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco, Συλλογή 2002, σ. I-11453, σκέψη 60, και της 2ας Μαΐου 2006, C-217/04, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, Συλλογή 2006, σ. I-3771, σκέψη 42]. Μολονότι η απλή διαπίστωση διαφορών μεταξύ των εθνικών ρυθμίσεων και του αφηρημένου κινδύνου παρεμπόδισης της άσκησης θεμελιωδών ελευθεριών ή στρεβλώσεων του ανταγωνισμού δεν αρκεί προς δικαιολόγηση της επιλογής του άρθρου 95 ΕΚ ως νομικής βάσης, ο κοινοτικός νομοθέτης μπορεί να στηριχθεί στο άρθρο αυτό ιδίως στην περίπτωση διαφορών μεταξύ εθνικών ρυθμίσεων που είναι ικανές να εμποδίσουν την άσκηση θεμελιωδών ελευθεριών και να έχουν, ως εκ τούτου, άμεση επίπτωση στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς (απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 2006, C-380/03, Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, Συλλογή 2006, σ. I-11573, σκέψη 37 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία) ή να προκαλέσουν αισθητές στρεβλώσεις του ανταγωνισμού (απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2000, C-376/98, Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, Συλλογή 2000, σ. I-8419, σκέψεις 84 και 106).

33 Εξάλλου, η επιλογή αυτής της διάταξης ως νομικής βάσης είναι μεν δυνατή προκειμένου να προληφθούν μελλοντικά εμπόδια στο εμπόριο λόγω της ανομοιογενούς εξέλιξης των εθνικών νομοθεσιών, η εμφάνιση όμως των εμποδίων αυτών πρέπει να είναι πιθανή και το επίδικο μέτρο πρέπει να έχει ως αντικείμενο την πρόληψή τους (αποφάσεις της 12ης Δεκεμβρίου 2006, C-380/03, Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, προπαρατεθείσα, σκέψη 38 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, και της 10ης Φεβρουαρίου 2009, C-301/06, Ιρλανδία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, Συλλογή I-593, σκέψη 64· βλ. επίσης, συναφώς, την προπαρατεθείσα απόφαση Ηνωμένο Βασίλειο κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, σκέψεις 60 έως 64).

34 Όταν μια στηριζόμενη στο άρθρο 95 ΕΚ ρύθμιση έχει ήδη εξαλείψει κάθε εμπόδιο στο εμπόριο στον τομέα που εναρμονίζει, ο κοινοτικός νομοθέτης δεν στερείται της δυνατότητας προσαρμογής της εν λόγω ρύθμισης σε κάθε μεταβολή των περιστάσεων ή σε κάθε εξέλιξη των γνώσεων δεδομένου του καθήκοντος που τον βαρύνει σχετικά με την προστασία των γενικών συμφερόντων που αναγνωρίζει η Συνθήκη [βλ., συναφώς, την προπαρατεθείσα απόφαση British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco, σκέψεις 77 και 78].

35 Συναφώς, το Δικαστήριο έκρινε, με τη σκέψη 43 της προπαρατεθείσας αποφάσεως Ηνωμένο Βασίλειο κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, ότι οι συντάκτες της Συνθήκης, χρησιμοποιώντας στο άρθρο 95 ΕΚ την έκφραση «μέτρα σχετικά με την προσέγγιση», θέλησαν να απονείμουν στον κοινοτικό νομοθέτη, λαμβάνοντας υπόψη το γενικό πλαίσιο και τις ειδικές περιστάσεις του υπό εναρμόνιση τομέα, ορισμένη διακριτική ευχέρεια ως προς την τεχνική της προσέγγισης που είναι η πιο ενδεδειγμένη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου αποτελέσματος, ιδίως στους τομείς που χαρακτηρίζονται από ιδιαιτερότητες σύνθετης τεχνικής φύσης.

36 Εξάλλου, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις για την επιλογή του άρθρου 95 ΕΚ ως νομικής βάσης, ο κοινοτικός νομοθέτης δεν μπορεί να εμποδίζεται να στηριχθεί σ' αυτή τη νομική βάση από το γεγονός ότι η προστασία των καταναλωτών είναι καθοριστική για τις επιλογές που πρέπει να γίνουν [βλ., σχετικά με την προστασία της δημόσιας υγείας, τις προπαρατεθείσες αποφάσεις της 5ης Οκτωβρίου 2000, Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, σκέψη 88, και British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco, σκέψη 62, καθώς και την απόφαση της 12ης Ιουλίου 2005, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-154/04 και C-155/04, Alliance for Natural Health κ.λπ., Συλλογή 2005, σ. I-6451, σκέψη 30].

37 Κατόπιν όλων των ανωτέρω σκέψεων, πρέπει να εξετασθεί αν πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις για να αποτελέσει το άρθρο 95 ΕΚ τη νομική βάση του κανονισμού 717/2007.

38 Κατά το άρθρο 1 καθώς και τη δέκατη έκτη και την τριακοστή όγδοη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 717/2007, με τον κανονισμό αυτό εισάγεται κοινή προσέγγιση για να εξασφαλισθεί ότι οι χρήστες δημόσιων δικτύων επίγειας κινητής τηλεφωνίας δεν καταβάλλουν υπερβολικό αντίτιμο για υπηρεσίες περιαγωγής ανά την Κοινότητα και ότι οι φορείς εκμετάλλευσης κινητής τηλεφωνίας θα μπορούν να λειτουργούν εντός ενιαίου και συνεκτικού πλαισίου κανονιστικών ρυθμίσεων, με βάση αντικειμενικώς καθιερωμένα κριτήρια. Ως εκ τούτου, ο ανωτέρω κανονισμός σκοπεί να συμβάλλει στην ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς για την εξασφάλιση προστασίας υψηλού επιπέδου για τους καταναλωτές και τη διατήρηση του ανταγωνισμού μεταξύ των φορέων εκμετάλλευσης δικτύων κινητής τηλεφωνίας.

39 Όπως προκύπτει, μεταξύ άλλων, από την πρώτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 717/2007 και από το σημείο 1 της αιτιολογικής έκθεσης της πρότασης κανονισμού, το επίπεδο των τελών λιανικής για υπηρεσίες διεθνούς περιαγωγής, κατά τον χρόνο έκδοσης του εν λόγω κανονισμού, ήταν υψηλό και η σχέση μεταξύ κόστους και τελών δεν ήταν αυτή που θα έπρεπε να υπερισχύει σε πλήρως ανταγωνιστικές αγορές. Ειδικότερα, τα υπερβολικά τέλη λιανικής οφείλονταν τόσο στα υψηλά τέλη χονδρικής που επιβάλλονταν από τον ξένο φορέα εκμετάλλευσης δικτύου στη χώρα υποδοχής όσο και, σε πολλές περιπτώσεις, στις υψηλές προσαυξήσεις λιανικής που χρεώνονταν από τους παρόχους της χώρας προέλευσης.

40 Από τα ανωτέρω προκύπτει, επίσης, ότι το υψηλό επίπεδο των τελών λιανικής είχε θεωρηθεί από τις ΕΡΑ, τις δημόσιες αρχές καθώς και τις ενώσεις καταναλωτών σε όλη την Κοινότητα ως παρατεινόμενο πρόβλημα και ότι οι προσπάθειες επίλυσης του προβλήματος αυτού βάσει του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου δεν είχαν ως αποτέλεσμα τη μείωση των τελών.

41 Μεταξύ άλλων, το κανονιστικό πλαίσιο που προέβλεπε η ισχύουσα κατά τον χρόνο έκδοσης του κανονισμού 717/2007 νομοθεσία δεν παρείχε στις ΕΡΑ, όπως εκτίθεται στην έκτη και στην όγδοη αιτιολογική σκέψη του ανωτέρω κανονισμού, επαρκή μέσα ώστε να λαμβάνουν αποτελεσματικά και αποφασιστικά μέτρα όσον αφορά, ειδικότερα, τα υψηλά τέλη χονδρικής των οικείων υπηρεσιών, από τα οποία εξαρτώνται τα τέλη λιανικής, λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των αγορών περιαγωγής σε επίπεδο χονδρικής και της διασυνοριακής φύσης των υπηρεσιών αυτών. Συναφώς, ο κοινοτικός νομοθέτης διαπίστωσε ότι, αφενός, οι ΕΡΑ αντιμετώπιζαν δυσκολίες

προσδιορισμού των επιχειρήσεων με σημαντική ισχύ στην αγορά και, αφετέρου, δεν ήταν σε θέση να ελέγξουν τη συμπεριφορά των φορέων εκμετάλλευσης δικτύων επίσκεψης ευρισκομένων σε άλλα κράτη μέλη, από τα οποία εξαρτώνται οι πελάτες όταν κάνουν χρήση υπηρεσιών περιαγωγής εντός της Κοινότητας.

42 Στο πλαίσιο αυτό, όπως προκύπτει από την τέταρτη και τη δωδέκατη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 717/2007, ο κοινοτικός νομοθέτης έκρινε αναγκαία τη συμπλήρωση και ενίσχυση των διατάξεων του κανονιστικού πλαισίου εκδίδοντας, βάσει διαφορετικής εννοιολογικής προσέγγισης, τον κανονισμό αυτό ως ειδικό εκ των προτέρων κανονιστικό μέτρο, το οποίο λαμβάνει υπόψη τα μοναδικά χαρακτηριστικά των αγορών περιαγωγής με σκοπό την αντιμετώπιση της ανεπάρκειας του εν λόγω πλαισίου. Με την τέταρτη αιτιολογική σκέψη του εν λόγω κανονισμού, ο νομοθέτης επισημαίνει ότι το πλαίσιο αυτό δεν παρέχει στις ΕΡΑ επαρκή μέσα ώστε να λαμβάνουν αποτελεσματικά και αποφασιστικά μέτρα για την τιμολόγηση των υπηρεσιών περιαγωγής εντός της Κοινότητας και, ως εκ τούτου, δεν εξασφαλίζει την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς για τις εν λόγω υπηρεσίες, καταλήγει δε ότι ο εν λόγω κανονισμός αποτελεί κατάλληλο μέσο για την αλλαγή της κατάστασης αυτής.

43 Στο ίδιο πλαίσιο, ο κοινοτικός νομοθέτης αναφέρεται, στην όγδοη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 717/2002, κατά τα ήδη εκτεθέντα στο σημείο 1 της αιτιολογικής έκθεσης της πρότασης κανονισμού, στην καταληφθείσα στα κράτη μέλη αρμοδιότητα να θεσπίζουν κανόνες προστασίας των καταναλωτών και εκτιμά ότι οι περιστάσεις που χαρακτηρίζουν το εν λόγω πλαίσιο θα μπορούσαν να μειώσουν την αποτελεσματικότητα των μέτρων που λαμβάνουν τα κράτη μέλη στο πλαίσιο άσκησης της αρμοδιότητας αυτής.

44 Ο κοινοτικός νομοθέτης καταλήγει, με την ένατη αιτιολογική σκέψη του εν λόγω κανονισμού, στο συμπέρασμα ότι ασκείται πίεση ώστε τα κράτη μέλη να λάβουν μέτρα αντιμετώπισης του προβλήματος του υψηλού επιπέδου των τελών λιανικής για υπηρεσίες περιαγωγής εντός της Κοινότητας, όπως εξάλλου επιβεβαιώθηκε από την Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

45 Από τις ανωτέρω σκέψεις προκύπτει ότι ο κοινοτικός νομοθέτης βρέθηκε ακριβώς αντιμέτωπος με μια κατάσταση, κατά την οποία υπήρχε το ενδεχόμενο λήψης εθνικών μέτρων για την αντιμετώπιση του προβλήματος του υψηλού επιπέδου των τελών λιανικής για υπηρεσίες περιαγωγής εντός της Κοινότητας με κανόνες ρυθμίζοντες την τιμολόγηση των τελών λιανικής. Όπως προκύπτει από το σημείο 1 της αιτιολογικής έκθεσης της πρότασης κανονισμού και από το σημείο 2.4 της εκτίμησης του αντίκτυπου, τέτοιου είδους μέτρα θα μπορούσαν να έχουν ως αποτέλεσμα την ανομοιογενή εξέλιξη των εθνικών νομοθεσιών.

46 Λαμβανομένων υπόψη των περιστάσεων αυτών, ο κοινοτικός νομοθέτης, μεριμνώντας για τη διατήρηση του ανταγωνισμού μεταξύ των φορέων εκμετάλλευσης δικτύων κινητής τηλεφωνίας, όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 38 της παρούσας αποφάσεως, επέλεξε να δράσει για να προλάβει τα μέτρα που πιθανώς θα λάβαιναν τα κράτη μέλη στο πλαίσιο άσκησης της καταληφθείσας σ' αυτά αρμοδιότητας στον τομέα της προστασίας των καταναλωτών.

47 Πάντως, όσον αφορά τη λειτουργία των αγορών περιαγωγής, όπως εκτίθεται στις σκέψεις 7 έως 11 της παρούσας αποφάσεως, και λόγω της σημαντικής αλληλεξάρτησης μεταξύ των τελών λιανικής και των τελών χονδρικής για υπηρεσίες περιαγωγής, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η ανομοιογενής εξέλιξη των εθνικών νομοθεσιών με αποκλειστικό σκοπό τη μείωση των τελών λιανικής χωρίς να αντιμετωπίζεται το επίπεδο του κόστους παροχής των υπηρεσιών περιαγωγής εντός της Κοινότητας σε επίπεδο χονδρικής θα ήταν σε θέση να προκαλέσει αισθητές στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και να διακυβεύσει την ομαλή λειτουργία της αγοράς περιαγωγής ανά την Κοινότητα, όπως προκύπτει από τη δέκατη τέταρτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 717/2007. Μια τέτοια κατάσταση δικαιολογεί την εκ μέρους του κοινοτικού νομοθέτη επιδίωξη του σκοπού της προστασίας της ομαλής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, που επισημαίνεται στη σκέψη 38 της παρούσας αποφάσεως.

48 Από τις ανωτέρω σκέψεις προκύπτει ότι ο κανονισμός 717/2007 έχει πράγματι ως σκοπό τη βελτίωση των συνθηκών λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς και ότι μπορούσε να εκδοθεί βάσει του άρθρου 95 ΕΚ.

49 Ως εκ τούτου, στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι από την εξέταση του υποβληθέντος ερωτήματος δεν προέκυψαν στοιχεία δυνάμενα να επηρεάσουν το κύρος του κανονισμού 717/2007.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

50 Με το δεύτερο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί αν ο κανονισμός 717/2007 προσβάλλει τις αρχές της αναλογικότητας και της επικουρικότητας για τον λόγο ότι καθορίζει όχι μόνον ανώτατα όρια χρεώσεων ανά λεπτό σε επίπεδο χονδρικής, αλλά και σε επίπεδο λιανικής και για τον πρόσθετο λόγο ότι προβλέπει υποχρεώσεις παροχής σχετικών πληροφοριών στους πελάτες περιαγωγής.

Επί της προσβολής της αρχής της αναλογικότητας

51 Κατά πάγια νομολογία, η αρχή της αναλογικότητας, που αποτελεί γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου, απαιτεί να είναι τα προβλεπόμενα από κοινοτική διάταξη μέσα πρόσφορα για την υλοποίηση του επιδιωκομένου από την οικεία διάταξη σκοπού και να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο (απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 2005, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-453/03, C-11/04, C-12/04 και C-194/04, ABNA κ.λπ., Συλλογή 2005, σ. I-10423, σκέψη 68 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

52 Όσον αφορά τον δικαστικό έλεγχο των προϋποθέσεων αυτών, το Δικαστήριο αναγνώρισε στον κοινοτικό νομοθέτη, στο πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων του, ευρεία εξουσία εκτίμησης στους τομείς στους οποίους καλείται να προβεί σε σύνθετες αξιολογήσεις και εκτιμήσεις και σε επιλογές τόσο πολιτικής όσο και οικονομικής ή κοινωνικής φύσης. Ειδικότερα, το ζήτημα δεν είναι αν το μέτρο που θεσπίστηκε στον

τομέα αυτό είναι το μόνο ή το καλύτερο δυνατό, καθόσον η νομιμότητα ενός τέτοιου μέτρου μπορεί να επηρεαστεί μόνον όταν αυτό είναι προδήλως ακατάλληλο σε σχέση προς τον επιδιωκόμενο από τα αρμόδια θεσμικά όργανα σκοπό [βλ., συναφώς, τις αποφάσεις της 12ης Ιουλίου 2001, C-189/01, Jippes κ.λπ., Συλλογή 2001, σ. I-5689, σκέψεις 82 και 83· British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco, προπαρατεθείσα, σκέψη 123· Alliance for Natural Health κ.λπ., προπαρατεθείσα, σκέψη 52, και της 7ης Ιουλίου 2009, C-558/07, S.P.C.M. κ.λπ., Συλλογή 2009, σ. I-5783, σκέψη 42].

53 Εντούτοις, ακόμη κι όταν υφίσταται η εν λόγω αρμοδιότητα, ο κοινοτικός νομοθέτης οφείλει να στηρίξει την επιλογή του σε αντικειμενικά κριτήρια. Επιπροσθέτως, στο πλαίσιο εκτίμησης των καταναγκασμών που συνδέονται με τα διάφορα πιθανά μέτρα, πρέπει να εξετασθεί αν οι σκοποί που επιδιώκονται με το συγκεκριμένο μέτρο μπορούν να δικαιολογήσουν τις αρνητικές οικονομικές συνέπειες, ακόμη και σημαντικές, για ορισμένους επιχειρηματίες (βλ., συναφώς, τις αποφάσεις της 10ης Μαρτίου 2005, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-96/03 και C-97/03, Tempelman και van Schaijk, Συλλογή 2005, σ. I-1895, σκέψη 48· της 15ης Δεκεμβρίου 2005, C-86/03, Ελλάδα κατά Επιτροπής, Συλλογή 2005, σ. I-10979, σκέψη 96, και της 12ης Ιανουαρίου 2006, C-504/04, Agrarproduktion Staebelow, Συλλογή 2006, σ. I-679, σκέψη 37).

54 Ως εκ τούτου, εναπόκειται στο Δικαστήριο να εξετάσει βάσει των ανωτέρω κριτηρίων αν, όπως υποστηρίζουν, μεταξύ άλλων, οι προσφεύγουσες στην υπόθεση της κύριας δίκης, ο κανονισμός 717/2007 προσβάλλει την αρχή της αναλογικότητας για τον λόγο ότι δεν περιορίζεται στον καθορισμό ανώτατων ορίων για τα τέλη χονδρικής, αλλά προβλέπει επίσης ανώτατα όρια για τα τέλη λιανικής και υποχρεώσεις παροχής των σχετικών πληροφοριών στους πελάτες περιαγωγής.

55 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί, καταρχάς, ότι η Επιτροπή, πριν από την πρόταση κανονισμού, εκπόνησε εξαντλητική μελέτη, της οποίας το αποτέλεσμα συνοψίζεται στην εκτίμηση του αντίκτυπου που σημειώνεται στη σκέψη 5 της παρούσας αποφάσεως. Από την μελέτη αυτή προκύπτει ότι η Επιτροπή εξέτασε διάφορες εναλλακτικές επιλογές επί του θέματος αυτού όπως, μεταξύ άλλων, τη ρύθμιση μόνο των τελών λιανικής ή μόνο των τελών χονδρικής ή αμφοτέρων και ότι εκτίμησε τις οικονομικές επιπτώσεις αυτών των διαφορετικών ρυθμίσεων καθώς και τα αποτελέσματα των διαφόρων τρόπων τιμολόγησης.

56 Ο καθορισμός ανώτατων ορίων χρέωσης για την παροχή υπηρεσιών περιαγωγής σε επίπεδο λιανικής βάσει της ευρωχρέωσης του άρθρου 4, παράγραφος 2, του κανονισμού 717/2007 σκοπεί, μεταξύ άλλων, όπως προκύπτει ιδίως από το άρθρο 1 καθώς και από την δέκατη τέταρτη και την δέκατη έκτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού αυτού, στη μείωση των τελών που καταβάλλουν οι χρήστες δημόσιων δικτύων κινητής τηλεφωνίας για τις υπηρεσίες αυτές, με σκοπό την προστασία των καταναλωτών.

57 Επιπροσθέτως, όπως προκύπτει ιδίως από τη δέκατη ένατη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 717/2007, η καθιέρωση της ευρωχρέωσης πρέπει να διασφαλίζει ότι τα τέλη λιανικής για υπηρεσίες περιαγωγής εντός της Κοινότητας αντικατοπτρίζουν με μεγαλύτερη ακρίβεια απ' ό,τι στο παρελθόν το υποκείμενο κόστος που συνδέεται με την παροχή των υπηρεσιών αυτών.

58 Όπως προκύπτει από τη σκέψη 39 της παρούσας αποφάσεως, η μέση χρέωση σε επίπεδο λιανικής για κλήση περιαγωγής εντός της Κοινότητας ήταν υψηλή κατά τον χρόνο έκδοσης του κανονισμού 717/2007 και η σχέση μεταξύ κόστους και τελών περιαγωγής δεν ήταν αυτή που θα έπρεπε να υπερισχύει σε πλήρως ανταγωνιστικές αγορές. Ειδικότερα, η μέση χρέωση σε επίπεδο λιανικής για κλήση περιαγωγής ήταν τότε 1,15 ευρώ ανά λεπτό ή, όπως προκύπτει από τη συνοπτική εκτίμηση του αντίκτυπου, πάνω από το πενταπλάσιο του πραγματικού κόστους παροχής της εν λόγω υπηρεσίας σε επίπεδο χονδρικής.

59 Πάντως, η ευρωχρέωση που προβλέπει το άρθρο 4, παράγραφος 2, του κανονισμού 717/2007 έχει καθορισθεί σε επίπεδο σαφώς κατώτερο αυτής της μέσης χρέωσης. Επιπροσθέτως, τα οικεία ανώτατα όρια χρεώσεων καθορίζονται, όπως προκύπτει από το σημείο 3 της αιτιολογικής έκθεσης της πρότασης κανονισμού, σε σχέση προς τα αντίστοιχα ανώτατα όρια των τελών χονδρικής, ούτως ώστε τα τέλη λιανικής να αντικατοπτρίζουν ακριβέστερα το κόστος που βαρύνει τους παρόχους.

60 Υπό τις περιστάσεις αυτές, ο καθορισμός από τη διάταξη αυτή ανώτατων ορίων χρεώσεων σε επίπεδο λιανικής πρέπει να θεωρηθεί ως δυνάμενος να προστατεύσει τους καταναλωτές από τα υψηλά τέλη περιαγωγής.

61 Η αναγκαιότητα του επίμαχου μέτρου αμφισβητείται με το αιτιολογικό ότι το εν λόγω μέτρο υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού που επιδιώκει, λαμβανομένης υπόψη της ανταγωνιστικής φύσης των αγορών λιανικής. Μια λιγότερο περιοριστική και αναλογικότερη προσέγγιση θα ήταν η ρύθμιση μόνο των τελών χονδρικής, δίνοντας παράλληλα την ευκαιρία στον ελεύθερο ανταγωνισμό να μειώσει τα τέλη λιανικής, σύμφωνα με τους κανόνες της προσφοράς και της ζήτησης και, αφήνοντας τις ΕΡΑ ελεύθερες να παρέμβουν σε περίπτωση δυσλειτουργίας των αγορών βάσει σαφώς καθορισμένων ρυθμιστικών κριτηρίων.

62 Συναφώς, όπως προκύπτει ιδίως από τη δέκατη τέταρτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 717/2007, ο κοινοτικός νομοθέτης είχε ως αφετηρία τη διαπίστωση ότι τυχόν μειώσεις των τελών χονδρικής ενδέχεται να μην αντικατοπτρίζονται σε χαμηλότερα τέλη λιανικής, εξαιτίας της έλλειψης σχετικών κινήτρων.

63 Παραπέμποντας στην αιτιολογική έκθεση της πρότασης κανονισμού που αποτέλεσε τη βάση του κοινοτικού νομοθέτη για την έκδοση του κανονισμού 717/2007, το Κοινοβούλιο και η Επιτροπή ισχυρίζονται, μεταξύ άλλων, ότι η ρύθμιση της αγοράς παροχής υπηρεσιών περιαγωγής εντός της Κοινότητας μόνο σε επίπεδο χονδρικής δεν θα μπορούσε να διασφαλίσει ότι η μείωση των τελών χονδρικής θα αντικατοπτριζόταν στα τέλη λιανικής, δεδομένου ότι οι φορείς εκμετάλλευσης δεν θα δέχονταν πιέσεις από τον ανταγωνισμό για να ενεργήσουν κατ' αυτόν τον τρόπο. Η πείρα έχει αποδείξει ότι η μείωση των τελών χονδρικής δεν συνεπάγεται απαραιτήτως μείωση των τελών λιανικής.

64 Το Συμβούλιο διευκρίνισε, συναφώς, ότι ο νομοθέτης έκρινε αναγκαίο τον έλεγχο των τελών λιανικής, ιδίως για τον λόγο ότι, στον συγκεκριμένο τομέα, ο ανταγωνισμός όσον αφορά τα τέλη λιανικής εντοπίζεται κυρίως στο επίπεδο της συνολικής δέσμης υπηρεσιών λιανικής και ότι, για την πλειονότητα των καταναλωτών, η περιαγωγή αποτελεί μόνο ένα στοιχείο αυτής της δέσμης, με αποτέλεσμα να μην επηρεάζει καθοριστικά την επιλογή του φορέα εκμετάλλευσης ή για την ενδεχόμενη αλλαγή του εν λόγω φορέα.

65 Τα θεσμικά όργανα που κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο παρέπεμψαν, επίσης, στην εκτίμηση του αντίκτυπου, από την οποία προκύπτει ότι η δυναμική των αγορών περιαγωγής θεωρήθηκε σύνθετη και εξελικτική, με αποτέλεσμα να υπάρχει ο κίνδυνος να μην αντικατοπτρίζεται η μείωση των τελών χονδρικής στα τέλη λιανικής. Από τα ανωτέρω προκύπτει επίσης ότι θα ήταν, συνεπώς, φρονιμότερο να προκριθεί ταυτοχρόνως η ρύθμιση των τελών λιανικής. Ο κίνδυνος αυτός αναγνωρίστηκε, εξάλλου, από την ομάδα ΕΡΑ στο σημείο 3.12 της απάντησης που έδωσε στις 22 Μαρτίου 2006, κατά τη δημόσια διαβούλευση που προηγήθηκε της εκτίμησης του αντίκτυπου, ιδίως για τα κράτη μέλη των οποίων οι αγορές είναι λιγότερο ανταγωνιστικές.

66 Επιβάλλεται, επίσης, η διαπίστωση ότι η ρύθμιση μόνον των τελών χονδρικής δεν μπορεί να επιφέρει άμεσα και ενεστώτα αποτελέσματα για τους καταναλωτές. Αντιθέτως, η ρύθμιση των τελών λιανικής μπορεί να βελτιώσει από μόνη της αμέσως την κατάστασή τους.

67 Επιπροσθέτως, πρέπει να υπομνησθεί ότι, όπως προκύπτει από τη δέκατη τρίτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 717/2007, ο κοινοτικός νομοθέτης αναγνώρισε ότι ελήφθησαν εξαιρετικά μέτρα, τα οποία δικαιολογούνται από τα μοναδικά χαρακτηριστικά που παρουσιάζουν οι αγορές περιαγωγής.

68 Υπό τις περιστάσεις αυτές, και ιδίως λαμβανομένης υπόψη της ευρείας εξουσίας εκτίμησης που διαθέτει ο κοινοτικός νομοθέτης στον οικείο τομέα, στον οποίο καλείται να προβεί σε σύνθετες αξιολογήσεις και εκτιμήσεις στο πλαίσιο επιλογών οικονομικής φύσης, μπορεί ευλόγως να θεωρηθεί ότι η ρύθμιση μόνο των αγορών χονδρικής δεν θα είχε το ίδιο αποτέλεσμα με την επίμαχη ρύθμιση, η οποία καλύπτει ταυτοχρόνως τις αγορές χονδρικής και τις αγορές λιανικής και ότι η εν λόγω ρύθμιση ήταν, ως εκ τούτου, αναγκαία.

69 Τέλος, δεδομένης της σημασίας που έχει ο σκοπός της προστασίας των καταναλωτών στο πλαίσιο του άρθρου 95, παράγραφος 3, ΕΚ μια περιορισμένη χρονικά παρέμβαση σε μια ανταγωνιστική αγορά, που καθιστά δυνατή την άμεση εξασφάλιση της προστασίας των καταναλωτών έναντι των υπερβολικών τελών, όπως εν προκειμένω, ακόμη και αν ενδέχεται να έχει αρνητικές οικονομικές συνέπειες για ορισμένους φορείς εκμετάλλευσης, είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό.

70 Ως εκ τούτου, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι ο κοινοτικός νομοθέτης, θεσπίζοντας με το άρθρο 4 του κανονισμού 717/2007 ανώτατα όρια χρεώσεων σε επίπεδο λιανικής πλέον των ανώτατων ορίων χρεώσεων σε επίπεδο χονδρικής, δεν υπερέβη τα όρια της εξουσίας εκτίμησης που διαθέτει. Το ίδιο ισχύει και για την υποχρέωση παροχής πληροφοριών που προβλέπει το άρθρο 6, παράγραφος 3, του κανονισμού αυτού, για τον λόγο ότι η διάταξη αυτή ενισχύει την πρακτική αποτελεσματικότητα της ρύθμισης των τελών λιανικής και δικαιολογείται από την ανάγκη προστασίας των καταναλωτών.

71 Ως εκ τούτου, τα άρθρα 4 και 6, παράγραφος 3, του κανονισμού 717/2007 δεν προσβάλλουν την αρχή της αναλογικότητας.

Επί της προσβολής της αρχής της επικουρικότητας

72 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά την αρχή της επικουρικότητας, η οποία καθιερώνεται με το άρθρο 5, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ και συγκεκριμενοποιείται με το πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, το οποίο προσαρτήθηκε στη Συνθήκη, στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Κοινότητα δρα μόνον εάν και στο βαθμό που οι σκοποί της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατο να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και δύνανται, συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο. Το πρωτόκολλο αυτό προβλέπει στην παράγραφο 5 κατευθυντήριες γραμμές που καθορίζουν αν πληρούνται οι προϋποθέσεις αυτές.

73 Όσον αφορά τις νομοθετικές πράξεις, το εν λόγω πρωτόκολλο διευκρινίζει, στις παραγράφους 6 και 7, ότι η Κοινότητα νομοθετεί μόνον εφόσον τούτο είναι αναγκαίο και ότι τα κοινοτικά μέτρα πρέπει να καταλείπουν όσο το δυνατό μεγαλύτερο πεδίο για εθνικές αποφάσεις, το οποίο, πάντως, δεν πρέπει να διακυβεύει την επίτευξη του σκοπού του μέτρου και τον σεβασμό των επιταγών της Συνθήκης.

74 Στην παράγραφο 3 διευκρινίζεται, εξάλλου, ότι η αρχή της επικουρικότητας δεν θέτει υπό αμφισβήτηση τις αρμοδιότητες που απονέμει στην Κοινότητα η Συνθήκη, όπως αυτές έχουν ερμηνευθεί από το Δικαστήριο.

75 Όσον αφορά το άρθρο 95 ΕΚ, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι η αρχή της επικουρικότητας εφαρμόζεται όταν ο κοινοτικός νομοθέτης χρησιμοποιεί αυτή τη νομική βάση, διότι η διάταξη αυτή δεν του παρέχει αποκλειστική αρμοδιότητα για τη ρύθμιση των οικονομικών δραστηριοτήτων στην εσωτερική αγορά [απόφαση British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco, προπαρατεθείσα, σκέψη 179].

76 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι ο κοινοτικός νομοθέτης, μεριμνώντας για τη διατήρηση του ανταγωνισμού μεταξύ φορέων εκμετάλλευσης δικτύων κινητής τηλεφωνίας, εισήγαγε με την έκδοση του κανονισμού 717/2007 μια κοινή προσέγγιση, με σκοπό να συμβάλλει ιδίως στην ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, παρέχοντας στους εν λόγω φορείς τη δυνατότητα να λειτουργούν σε ενιαίο και συνεκτικό κανονιστικό πλαίσιο.

77 Όπως προκύπτει από τη δέκατη τέταρτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού αυτού, η αλληλεξάρτηση μεταξύ των τελών λιανικής και των τελών χονδρικής για υπηρεσίες περιαγωγής είναι τόσο σημαντική ώστε κάθε μέτρο που έχει ως αποκλειστικό σκοπό τη μείωση των τελών λιανικής χωρίς να αντιμετωπίζεται το ύψος του κόστους παροχής των υπηρεσιών περιαγωγής εντός της Κοινότητας σε επίπεδο χονδρικής να μπορεί να διακυβεύσει την ομαλή λειτουργία της αγοράς περιαγωγής εντός της Κοινότητας. Ο κοινοτικός νομοθέτης κατέληξε, ως εκ τούτου, στο συμπέρασμα ότι ήταν αναγκαίο να ακολουθήσει κοινή προσέγγιση τόσο στο επίπεδο των τελών χονδρικής όσο και στο επίπεδο των τελών λιανικής, προκειμένου να συμβάλει στην ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς των εν λόγω υπηρεσιών.

78 Λόγω της ανωτέρω αλληλεξάρτησης ο κοινοτικός νομοθέτης ευλόγως εκτίμησε ότι έπρεπε, επίσης, να παρέμβει στο επίπεδο των τελών λιανικής. Ειδικότερα, λόγω των αποτελεσμάτων της κοινής προσέγγισης που προβλέπει ο κανονισμός 717/2007, ο σκοπός που επιδιώκεται με τον κανονισμό αυτό μπορεί να επιτευχθεί ευχερέστερα σε κοινοτικό επίπεδο.

79 Ως εκ τούτου, οι διατάξεις των άρθρων 4 και 6, παράγραφος 3, του κανονισμού 717/2007 δεν είναι ανίσχυρες επειδή προσβάλλουν την αρχή της επικουρικότητας.

80 Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι από την εξέτασή του δεν προέκυψαν στοιχεία δυνάμενα να επηρεάσουν το κύρος των διατάξεων των άρθρων 4 και 6, παράγραφος 3, του κανονισμού 717/2007.

Επί των δικαστικών εξόδων

81 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τμήμα μείζονος συνθέσεως) αποφαίνεται:

Από την εξέταση των υποβληθέντων προδικαστικών ερωτημάτων δεν προέκυψαν στοιχεία δυνάμενα να επηρεάσουν το κύρος του κανονισμού (ΕΚ) 717/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 2007, για την περιαγωγή σε δημόσια δίκτυα κινητής τηλεφωνίας εντός της Κοινότητας και για την τροποποίηση της οδηγίας 2002/21/ΕΚ.

(υπογραφές)