UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

8 päivänä kesäkuuta 2010 *

Asiassa C-58/08,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka High Court of Justice (England & Wales), Queens's Bench Division (Administrative Court) (Yhdistynyt kuningaskunta) on esittänyt 18.12.2007 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 13.2.2008, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

The Queen,

Vodafone Ltd:n,

Telefónica O2 Europe plc:n,

T-Mobile International AG:n ja

Orange Personal Communications Services Ltd:n

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

hakemuksesta,

vastaan

Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform,

Office of Communicationsin,

Hutchison 3G UK Ltd:n ja

GSM Associationin

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta, P. Lindh ja C. Toader sekä tuomarit C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann, P. Kūris, T. von Danwitz (esittelevä tuomari) ja A. Arabadjiev,

julkisasiamies: M. Poiares Maduro,
kirjaaja: hallintovirkamies K. Malacek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 28.4.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Vodafone Ltd, edustajinaan D. Pannick, QC, ja advocate R. Kreisberger,

– Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG ja Orange Personal Communications Services Ltd, edustajinaan D. Anderson, QC, solicitor I. Ross, solicitor M. Lemanski ja barrister D. Scannell,

– Hutchison 3G UK Ltd, edustajinaan solicitor F. Richmond ja barrister B. Kennelly,

– GSM Association, edustajinaan avocat B. Amory, avocat S. Clerckx ja barrister M. Chamberlain,

– Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään I. Rao, jota avustavat J. Turner, QC, ja barrister T. Ward,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään C. M. Wissels ja Y. de Vries,

– Puolan hallitus, asiamiehenään M. Dowgielewicz,

– Euroopan parlamentti, asiamiehinään E. Perillo, J. Rodrigues ja L. Visaggio,

– Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään D. Canga Fano ja G. Kimberley,

– Euroopan komissio, asiamiehinään F. Benyon ja A. Nijenhuis,

kuultuaan julkisasiamiehen 1.10.2009 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee verkkovierailuista yleisissä matkapuhelinverkoissa yhteisön alueella ja direktiivin 2002/21/EY muuttamisesta 27.6.2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 717/2007 (EUVL L 171, s. 32) pätevyyttä.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain yhtäältä Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG ja Orange Personal Communications Services Ltd, jotka ovat Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Euroopan unionissa ja muilla kansainvälisillä markkinoilla toimivia yleisten matkapuhelinverkkojen operaattoreita, ja toisaalta Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform (liiketoiminta-, yritys- ja sääntelynuudistusministeri) ja joka koskee sellaisten säännösten pätevyyttä, jotka Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta on antanut asetuksen N:o 717/2007 soveltamisesta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskeva sääntelyjärjestelmä

3 Vuonna 2002 yhteisön lainsäätäjä hyväksyi EY 95 artiklan nojalla sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevan sääntelyjärjestelmän (jäljempänä sääntelyjärjestelmä), jotta kaikki siirtoverkot ja -palvelut kuuluisivat samaan sääntelyjärjestelmään; tämä järjestelmä koostuu erityisesti sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä 2002/21/EY (puitedirektiivi) (EYVL L 108, s. 33) sekä erityisdirektiiveistä. Kyseisessä järjestelmässä säädetään mekanismista, jonka nojalla kansalliset sääntelyviranomaiset voivat asettaa, kun kilpailu ei toimi merkityksellisillä markkinoilla, ennalta velvollisuuksia sähköisen viestinnän alan yrityksille, joilla katsotaan olevan huomattava markkinavoima, analysoituaan kyseessä olevat markkinat.

Päätös 2002/627/EY

4 Sähköisen viestinnän verkkoja ja palveluja käsittelevän eurooppalaisen sääntelyviranomaisten ryhmän perustamisesta 29.7.2002 tehdyllä komission päätöksellä 2002/627/EY (EYVL L 200, s. 38) perustettiin sähköisen viestinnän verkkojen ja palvelujen alalle kansallisten sääntelyviranomaisten neuvoa-antava ryhmä. Tämän ryhmän (jäljempänä eurooppalainen sääntelyviranomaisten ryhmä) tehtävänä on kyseisen päätöksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan erityisesti neuvoa ja avustaa Euroopan komissiota sähköisen viestinnän verkkojen ja palvelujen sisämarkkinoiden vahvistamisessa.

Asetus N:o 717/2007

5 Käynnistettyään osapuolten, joita asia koskee, julkisen kuulemisen komissio esitti 12.7.2006 toimenpidevaihtoehtojen vaikutusten arvioinnin, joka koskee ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi verkkovierailuista yleisissä matkaviestinverkoissa yhteisön alueella (SEK(2006) 925; jäljempänä vaikutusten arviointi). Tämä arviointi oli perustana ehdotukselle Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi verkkovierailuista yleisissä matkaviestinverkoissa yhteisön alueella ja direktiivin 2002/21 muuttamisesta (KOM(2006) 382 lopullinen, jäljempänä asetusehdotus); tämä ehdotus esitettiin vaikutusten arvioinnin kanssa samana päivänä, ja se johti asetuksen N:o 717/2007 antamiseen EY 95 artiklan nojalla.

6 Tämän asetuksen mukaan maanpäällisten matkapuhelinverkkojen operaattorit eivät saa ylittää niiden tukku- ja vähittäishintojen tariffikattoja, joita peritään verkkovierailupalvelujen tarjoamisesta yleisissä matkapuhelinverkoissa jäsenvaltioiden välisten puhelujen osalta (jäljempänä yhteisön laajuiset verkkovierailupalvelut).

Verkkovierailupalvelujen toiminta

7 Verkkovierailupalvelujen toimintaa voidaan erityisesti asetuksen N:o 717/2007 2 artiklaan sisältyvien määritelmien kannalta kuvata seuraavasti.

8 Matkapuhelinpalveluja tarjoavien operaattoreiden tarjoamissa verkkovierailupalveluissa on kyse siitä, että ulkomailla oleville asiakkaille tarjotaan palvelujen jatkuvuus, jonka avulla he voivat soittaa tai vastaanottaa puheluja muissa jäsenvaltioissa sijaitsevissa verkoissa.

9 Voidakseen tarjota verkkovierailupalveluja kotiverkon operaattori tekee erityisiä tukkumyyntisopimuksia muissa jäsenvaltioissa sijaitsevissa verkoissa toimivien operaattoreiden kanssa. Jäsenvaltion, jossa kotiverkon asiakas on vieraillut, paikallinen operaattori, jonka kanssa kotiverkon operaattori on tehnyt tällaisen sopimuksen, välittää puhelun asiakkaalle. Palvelu, jonka vierailuverkko tarjoaa kotiverkolle, on ”tukkutason verkkovierailupalvelu”.

10 Kotioperaattori on yritys, joka tarjoaa verkkovierailuasiakkaalle yleisiä maanpäällisiä matkapuhelinpalveluja joko oman verkkonsa välityksellä taikka virtuaalisen matkapuhelinverkon operaattorina tai jälleenmyyjänä. Palvelu, jonka tällainen operaattori tarjoaa verkkovierailuasiakkaille, on ”vähittäistason verkkovierailupalvelu”.

11 Vähittäistason verkkovierailupalvelut ovat osa matkapuhelinjärjestelyjä tai -sopimusta, jotka asiakas on tehnyt kotioperaattorin kanssa, ja ne tariffoidaan yhtenä palveluista, jotka kuuluvat tällaisiin järjestelyihin tai tällaiseen sopimukseen. Niinpä vähittäistason verkkovierailupalvelujen tarjoamista koskevat edellytykset riippuvat tehdyistä järjestelyistä tai tehdystä sopimuksesta sekä kansallisen sääntelyviranomaisen, jonka alainen kotioperaattori on, mahdollisesti asettamista erityisvelvoitteista.

Asetuksen N:o 717/2007 sisältö

12 Asetuksen N:o 717/2007 johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan yleisten matkapuhelinverkkojen käyttäjiltä vähittäistason verkkovierailupalveluista laskutettavista hinnoista, että ”laskutettavien hintojen korkea taso huolestuttaa kansallisia sääntelyviranomaisia, kuluttajia ja yhteisöjen toimielimiä. Liian korkeat vähittäishinnat johtuvat sekä ulkomaisen isäntäverkon operaattorin perimistä korkeista tukkuhinnoista että – monissa tapauksissa – asiakkaan oman verkko-operaattorin perimistä korkeista vähittäistason voittomarginaaleista. Tukkuhinnoista saatuja alennuksia ei useinkaan siirretä vähittäisasiakkaalle. Vaikka jotkin operaattorit ovat äskettäin ottaneet käyttöön hintajärjestelmiä, joissa asiakkaille tarjotaan edullisempia ehtoja ja alhaisempia hintoja, on edelleen näyttöä siitä, että kustannusten ja hintojen välinen suhde ei ole sellainen kuin täysin kilpailluilla markkinoilla vallitsisi”.

13 Asetuksen N:o 717/2007 johdanto-osan neljännestä perustelukappaleesta ilmenee, että tämä asetus täydentää ja tukee yhteisön laajuisten verkkovierailujen osalta sääntelyjärjestelmää; tämä järjestelmä ei ole tarjonnut kansallisille sääntelyviranomaisille riittäviä keinoja ryhtyä tehokkaisiin ja päättäväisiin toimiin yhteisön laajuisten verkkovierailupalvelujen hinnoittelun suhteen.

14 Kyseisen asetuksen johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa täsmennetään viimeksi mainitusta seuraavaa:

”– – Kansallisten sääntelyviranomaisten tekemä työ (sekä itsenäisesti että eurooppalais[essa] sääntelyviranomaisten ryhmässä) kansainvälisten verkkovierailupalvelujen kansallisten tukkumarkkinoiden analysoinnissa on – – osoittanut, että kansallinen sääntelyviranomainen ei ole vielä tehokkaasti pystynyt puuttumaan yhteisön laajuisten verkkovierailujen tukkuhintojen korkeaan tasoon, koska huomattavan markkinavoiman yritysten yksilöinti on vaikeaa kansainvälisten verkkovierailujen erityispiirteiden ja valtioiden rajat ylittävän luonteen takia.”

15 Asetuksen N:o 717/2007 johdanto-osan kahdeksannessa ja yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(8) Kansalliset sääntelyviranomaiset, jotka vastaavat niiden alueella yleensä asuvien matkapuhelinasiakkaiden etujen turvaamisesta ja edistämisestä, eivät myöskään pysty valvomaan muissa jäsenvaltioissa sijaitsevien vierailuverkkojen operaattoreiden toimintaa, joista nämä asiakkaat ovat riippuvaisia käyttäessään kansainvälisiä verkkovierailupalveluja. Tämä este voisi myös heikentää jäsenvaltioiden sellaisten toimenpiteiden tehokkuutta, jotka perustuvat niille jäävään toimivaltaan antaa kuluttajansuojasäännöksiä.

(9) Tämän vuoksi jäsenvaltioihin kohdistuu paineita, jotta ne ryhtyisivät toimiin kansainvälisten verkkovierailumaksujen alentamiseksi, mutta – – sääntelyjärjestelmässä kansallisten sääntelyviranomaisten suoritettavaksi säädetty ennakkosääntelymekanismi on osoittautunut riittämättömäksi siihen, että viranomaiset voisivat päättäväisesti ajaa kuluttajien etua tällä nimenomaisella alalla.”

16 Kyseisen asetuksen johdanto-osan 12 ja 13 perustelukappaleesta ilmenee, että tässä asetuksessa otetaan huomioon verkkovierailumarkkinoiden ainutlaatuiset piirteet, joiden vuoksi on perusteltua toteuttaa poikkeuksellisia toimenpiteitä, jotka ovat laajakantoisempia kuin sääntelyjärjestelmän mukaiset mekanismit.

17 Asetuksen N:o 717/2007 tavoitteiden osalta sen johdanto-osan 14 perustelukappaleessa todetaan, että ”sääntelyvelvoitteita pitäisi verkkovierailuasiakkaiden etujen suojaamiseksi asettaa niin vähittäis- kuin tukkutasollakin, koska kokemus on osoittanut, että yhteisön laajuisten verkkovierailupalvelujen tukkuhinnoista saadut alennukset eivät välttämättä näy verkkovierailujen vähittäishintojen alentumisena, koska siihen ei ole kannustimia. Toisaalta toimet vähittäishintojen alentamiseksi, ilman että puututaan näiden palvelujen tarjontaan liittyvien tukkutason kustannusten tasoon, voisivat vääristää yhteisön laajuisten verkkovierailumarkkinoiden kunnollista toimintaa”.

18 Kyseisen asetuksen johdanto-osan 16 perustelukappaleen mukaan tässä asetuksessa noudatetaan ”yhteistä lähestymistapaa, jotta varmistetaan, että maanpäällisten yleisten matkapuhelinverkkojen käyttäjät eivät yhteisön alueella matkustaessaan joudu maksamaan yhteisön laajuisista verkkovierailupalveluista kohtuuttomia hintoja puheluja soittaessaan tai vastaanottaessaan – –. Tätä yhteistä lähestymistapaa tarvitaan palvelujen valtion rajat ylittävän luonteen vuoksi, jotta matkapuhelinoperaattorit voivat toimia yhden yhteisen ja johdonmukaisen sekä objektiivisiin kriteereihin perustuvan sääntelyjärjestelmän puitteissa”.

19 Asetuksen N:o 717/2007 mukaisen, sääntelyyn perustuvan lähestymistavan pitäisi, kuten asetuksen johdanto-osan 19 perustelukappaleessa todetaan, ”varmistaa, että yhteisön laajuisten verkkovierailujen vähittäishinnat heijastavat kohtuullisemmin palvelun tarjonnasta aiheutuvia kustannuksia”.

20 Tämän osalta kyseisen asetuksen johdanto-osan 38 perustelukappaleessa todetaan, että ”jäsenvaltiot eivät voi hallitulla, yhdenmukaisella ja riittävän nopealla tavalla toteuttaa tämän asetuksen tavoitteita, – – vaan ne voidaan saavuttaa paremmin yhteisön tasolla, joten yhteisö voi toteuttaa toimenpiteitä [EY:n] perustamissopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti”.

21 Asetuksen N:o 717/2007 kohteen osalta tämän asetuksen 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tällä asetuksella otetaan käyttöön yhteinen lähestymistapa, – – jotta samalla edistetään sisämarkkinoiden asianmukaista toimivuutta ja siten saavutetaan korkeatasoinen kuluttajansuoja ja turvataan matkapuhelinoperaattoreiden välinen kilpailu sekä säilytetään innovointikannustimet ja kuluttajien valintamahdollisuudet. – –”

22 Asetuksen N:o 717/2007 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan ”eurotariffilla” tarkoitetaan ”tariffia, joka ei ylitä 4 artiklassa tarkoitettua enimmäismaksua, jonka kotioperaattori voi periä säänneltyjen verkkovierailupuhelujen tarjoamisesta mainitun artiklan mukaisesti”.

23 Kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa määritetään keskimääräinen enimmäistukkuhinta, jonka vierailuverkon operaattori voi periä verkkovierailuasiakkaan kotiverkon operaattorilta vierailuverkosta soitetun säännellyn verkkovierailupuhelun tarjoamisesta. Tämä hinta, johon sisältyvät muun muassa nousevan liikenteen, välityksen ja laskevan liikenteen kustannukset, on aluksi 0,30 euroa minuutilta ja sitten 0,28 euroa minuutilta 30.8.2008 lähtien ja 0,26 euroa minuutilta 30.8.2009 lähtien.

24 Vähittäishinnoista asetuksen N:o 717/2007 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään, että kotioperaattoreiden on tarjottava kaikille verkkovierailuasiakkailleen säännellyn verkkovierailupuhelun tarjoamisesta eurotariffia, joka ei saa ylittää vahvistettua hintarajaa, joka on aluksi soitetuilta puheluilta 0,49 euroa minuutilta ja vastaanotetuilta puheluilta 0,24 euroa minuutilta. Soitettujen puhelujen hintaraja minuutilta alenee sitten ensin 0,46 euroon ja vastaanotettujen puhelujen hintaraja minuutilta 0,22 euroon 30.8.2008, ja soitettujen puhelujen hintaraja minuutilta alenee edelleen 0,43 euroon ja vastaanotettujen puhelujen hintaraja 0,19 euroon 30.8.2009. Kyseisen artiklan 3 kohdan mukaan kaikille nykyisille verkkovierailuasiakkaille on annettava 30.7.2007 mennessä mahdollisuus päättää joko eurotariffin tai muun verkkovierailuhinnaston käyttämisestä, ja verkkovierailuasiakkaalla on oikeus ilmoittaa valinnastaan kotioperaattorille kahden kuukauden kuluessa.

25 Kyseisen asetuksen 6 artiklassa säädetään kotioperaattoreiden velvollisuudesta tiedottaa avoimesti vähittäishinnoista kaikille verkkovierailuasiakkailleen.

26 Asetuksen N:o 717/2007 ja sääntelyjärjestelmän välisestä suhteesta säädetään kyseisen asetuksen 1 artiklan 3 kohdassa ja 10 artiklassa. Mainitun 1 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämä asetus on puitedirektiivin 1 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu erityistoimenpide.”

27 Asetuksen N:o 717/2007 10 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Lisätään direktiivin 2002/21/EY (puitedirektiivi) 1 artiklaan kohta seuraavasti:

’5. Tällä direktiivillä ja erityisdirektiiveillä ei rajoiteta mitään sellaista erityistoimenpidettä, joka toteutetaan yhteisön yleisissä matkapuhelinverkoissa tehtävien kansainvälisten verkkovierailujen sääntelemiseksi.’”

28 Asetuksen N:o 717/2007 11 artiklan 1 kohdassa säädetään lisäksi, että komissio tarkastelee uudelleen kyseisen asetuksen toimivuutta ja antaa siitä kertomuksen Euroopan parlamentille ja Euroopan unionin neuvostolle viimeistään 30.12.2008. Mainitun asetuksen voimassaolo päättyy sen 13 artiklan nojalla 30.6.2010.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

29 Pääasian kantajat riitauttivat High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Divisionissa (Administrative Court) judicial review -menettelyssä matkapuhelinverkkovierailuista vuonna 2007 annetun asetuksen (Mobile Roaming Regulations 2007), jolla tietyt asetuksen N:o 717/2007 säännökset pannaan täytäntöön Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Asiakysymyksen osalta pääasian kantajat riitauttivat asetuksen N:o 717/2007 pätevyyden seuraavilla kolmella perusteella: asetuksen oikeusperusta ei ole asianmukainen, ja asetuksella loukataan suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteita.

30 Pääasian vastaaja eli Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform katsoo, että pääasian kantajien ja GSM Associationin esittämät argumentit on jätettävä tutkimatta ja että asetuksen pätevyyden riitauttaminen on perusteetonta.

31 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myönsi pääasian kantajille luvan judicial review -menettelyyn kyseisessä tuomioistuimessa, ja se on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko asetus (EY) N:o 717/2007 kokonaan tai osittain pätemätön, koska EY 95 artikla ei ole sille asianmukainen oikeusperusta?

2) Onko asetuksen (EY) N:o 717/2007 4 artikla (luettuna yhdessä 2 artiklan [2 kohdan] a alakohdan ja 6 artiklan 3 kohdan kanssa sikäli kuin näissä säännöksissä viitataan eurotariffiin ja eurotariffia koskeviin velvoitteisiin) pätemätön sillä perusteella, että verkkovierailu[palvelujen] vähittäishintakaton säätämisellä loukataan suhteellisuusperiaatetta ja/tai toissijaisuusperiaatetta?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

32 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 95 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuilla toimenpiteillä on tosiasiallisesti oltava tarkoituksena parantaa sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevia edellytyksiä (asia C-491/01, British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, tuomio 10.12.2002, Kok., s. I-11453, 60 kohta ja asia C-217/04, Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 2.5.2006, Kok., s. I-3771, 42 kohta). Vaikka pelkästään sen toteaminen, että kansallisten säännöstöjen välillä on eroja ja että on olemassa perusvapauksien rajoitusten tai kilpailun vääristymien abstrakti vaara, ei riitä perustelemaan EY 95 artiklan valintaa oikeusperustaksi, yhteisön lainsäätäjä voi käyttää sitä erityisesti silloin, kun kansallisten säännöstöjen välillä on eroja ja nämä erot ovat omiaan rajoittamaan perusvapauksia ja näin ollen vaikuttamaan suoraan sisämarkkinoiden toimintaan (asia C-380/03, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 12.12.2006, Kok., s. I-11573, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) tai vääristämään tuntuvasti kilpailua (asia C-376/98, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 5.10.2000, Kok., s. I-8419, 84 ja 106 kohta).

33 Kyseisen määräyksen käyttö on mahdollista myös silloin, kun pyritään ehkäisemään sellaisten kaupan esteiden syntymistä, jotka aiheutuvat kansallisten lainsäädäntöjen eriytymisestä. Tällaisten esteiden syntymisen on kuitenkin oltava todennäköistä, ja kyseessä olevan toimenpiteen tarkoituksena on oltava niiden ehkäiseminen (em. asia Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 12.12.2006, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia C-301/06, Irlanti v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 10.2.2009, Kok., s. I-593, 64 kohta; ks. myös vastaavasti em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto, tuomion 60–64 kohta).

34 Kun EY 95 artiklaan perustuvalla toimella on jo poistettu kaupan esteet alalla, joka sillä yhdenmukaistetaan, yhteisön lainsäätäjältä ei voida viedä mahdollisuutta mukauttaa kyseistä toimea olosuhteiden muutoksiin tai tiedon kehitykseen, koska yhteisön lainsäätäjän tehtävänä on turvata perustamissopimuksessa tunnustettujen yleisten etujen suojelu (ks. vastaavasti em. asia British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, tuomion 77 ja 78 kohta).

35 Tämän osalta yhteisöjen tuomioistuin katsoi edellä mainitussa asiassa Yhdistynyt kuningaskunta vastaan parlamentti ja neuvosto antamansa tuomion 43 kohdassa, että perustamissopimuksen laatijat ovat halunneet EY 95 artiklassa käytetyllä ilmauksella ”toimenpiteet – – lähentämiseksi” antaa yhteisön lainsäätäjälle yhdenmukaistettavan alan yleisestä kontekstista ja erityisten olosuhteiden mukaan harkintavaltaa sen suhteen, mikä on tarkoituksenmukaisin lähentämistekniikka halutun tavoitteen saavuttamiseksi, erityisesti niillä aloilla, joihin liittyy monitahoisia teknisiä erityispiirteitä.

36 Lisäksi on niin, että jos ne edellytykset, jotka koskevat EY 95 artiklan käyttöä oikeudellisena perustana, täyttyvät, yhteisön lainsäätäjää ei voida estää käyttämästä kyseistä oikeudellista perustaa sen takia, että kuluttajansuoja on ratkaiseva tehtävien valintojen kannalta (ks. kansanterveyden suojelusta em. asia Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 5.10.2000, 88 kohta; em. asia British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, tuomion 62 kohta ja yhdistetyt asiat C-154/04 ja C-155/04, Alliance for Natural Health ym., tuomio 12.7.2005, Kok., s. I-6451, 30 kohta).

37 On tutkittava kaikkien näiden seikkojen valossa, täyttyvätkö edellytykset, jotka koskevat EY 95 artiklan käyttöä asetuksen N:o 717/2007 oikeusperustana.

38 Asetuksen N:o 717/2007 1 artiklan ja johdanto-osan 16 ja 38 perustelukappaleen mukaan tällä asetuksella otetaan käyttöön yhteinen lähestymistapa, jotta maanpäällisten yleisten matkapuhelinverkkojen käyttäjät eivät joudu maksamaan yhteisön laajuisista verkkovierailupalveluista kohtuuttomia hintoja ja jotta matkapuhelinoperaattorit voivat toimia yhden yhteisen ja johdonmukaisen sekä objektiivisiin kriteereihin perustuvan sääntelyjärjestelmän puitteissa. Asetuksen tarkoituksena siis on edistää sisämarkkinoiden asianmukaista toimivuutta, jotta saavutetaan korkeatasoinen kuluttajansuoja ja turvataan matkapuhelinoperaattoreiden välinen kilpailu.

39 Kuten erityisesti asetuksen N:o 717/2007 johdanto-osan ensimmäisestä perustelukappaleesta ja asetusehdotuksen perustelujen 1 kohdasta ilmenee, kansainvälisten verkkovierailupalvelujen vähittäishinnat olivat kyseisen asetuksen antamisen aikaan korkeat, eikä kustannusten ja hintojen välinen suhde ollut sellainen kuin täysin kilpailluilla markkinoilla vallitsisi. Liian korkeat vähittäishinnat johtuivat sekä ulkomaisen isäntäverkon operaattoreiden perimistä korkeista tukkuhinnoista että – monissa tapauksissa – kotioperaattoreiden perimistä korkeista vähittäistason voittomarginaaleista.

40 Ensimmäisestä perustelukappaleesta ja perustelujen 1 kohdasta ilmenee myös, että kansalliset sääntelyviranomaiset, julkinen valta sekä kuluttajansuojajärjestöt koko yhteisössä olivat pitäneet vähittäishintojen korkeaa tasoa sitkeänä ongelmana ja että yrityksistä ongelman ratkaisemiseksi voimassa olleiden oikeussääntöjen nojalla ei ollut seurannut, että hintoja olisi alennettu.

41 Erityisesti oli niin, että sääntelyjärjestelmä, joka perustui asetuksen N:o 717/2007 antamisen aikaan sovellettuun säännöstöön, ei ollut tarjonnut, kuten tämän asetuksen johdanto-osan kuudennesta ja kahdeksannesta perustelukappaleesta ilmenee, kansallisille sääntelyviranomaisille riittäviä keinoja ryhtyä tehokkaisiin ja päättäväisiin toimiin erityisesti kyseessä olevien palvelujen korkeiden tukkuhintojen, joista vähittäishinnat riippuvat, suhteen verkkovierailujen tukkumarkkinoiden erityispiirteiden ja tällaisten palvelujen rajat ylittävän luonteen takia. Tästä yhteisön lainsäätäjä toteaa, että yhtäältä kansallisilla sääntelyviranomaisilla oli vaikeuksia yksilöidä

huomattavan markkinavoiman yrityksiä ja toisaalta ne eivät pystyneet valvomaan muissa jäsenvaltioissa sijaitsevien vierailuverkon operaattoreiden toimintaa, josta asiakkaat ovat riippuvaisia käyttäessään yhteisön laajuisia verkkovierailupalveluja.

42 Tässä asiayhteydessä yhteisön lainsäätäjä katsoi tarpeelliseksi, kuten asetuksen N:o 717/2007 johdanto-osan 4 ja 12 perustelukappaleesta ilmenee, täydentää ja tukea sääntelyjärjestelmän säännöksiä antamalla toisenlaisen käsitteellisen lähestymistavan perusteella mainitun asetuksen sellaisena ennakkosääntelyn erityistoimenpiteenä, jossa verkkovierailumarkkinoiden ainutlaatuiset piirteet otetaan huomioon sääntelyjärjestelmän riittämättömyyden korjaamiseksi. Lainsäätäjä toteaa neljännessä perustelukappaleessa, että mainittu järjestelmä ei ole tarjonnut kansallisille sääntelyviranomaisille riittäviä keinoja ryhtyä tehokkaisiin ja päättäväisiin toimiin yhteisön laajuisten verkkovierailupalvelujen hinnoittelun suhteen, joten sillä ei ole kyetty varmistamaan kyseisten palvelujen sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa. Lainsäätäjän mukaan kyseinen asetus on tarkoituksenmukainen keino tilanteen korjaamiseksi.

43 Edelleen tässä asiayhteydessä yhteisön lainsäätäjä viittaa asetuksen N:o 717/2007 johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa asetusehdotuksen perustelujen 1 kohdassa jo mainitun mukaisesti jäsenvaltioille jäävään toimivaltaan antaa kuluttajansuojasäännöksiä ja katsoo, että kyseiselle asiayhteydelle ominaiset seikat voivat heikentää jäsenvaltioiden kyseiseen toimivaltaan perustuvien toimenpiteiden tehokkuutta.

44 Yhteisön lainsäätäjä päättelee tästä kyseisen asetuksen johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa, että jäsenvaltioihin kohdistui paineita, jotta ne ryhtyisivät toimiin yhteisön laajuisten verkkovierailupalvelujen korkeiden vähittäishintojen alentamiseksi, minkä komissio sitä paitsi vahvisti istunnossa.

45 Tästä ilmenee, että yhteisön lainsäätäjä joutui konkreettisesti käsittelemään tilannetta, jossa näytti todennäköiseltä, että toteutettaisiin kansallisia toimenpiteitä yhteisön laajuisten verkkovierailupalvelujen korkeisiin vähittäishintoihin liittyneen ongelman ratkaisemiseksi vähittäishintojen tariffointia koskevilla säännöillä. Kuten asetusehdotuksen perustelujen 1 kohdasta ja vaikutusten arvioinnin 2.4 kohdasta ilmenee, tällaiset toimenpiteet olisivat olleet omiaan johtamaan kansallisten lainsäädäntöjen eriytymiseen.

46 Näiden seikkojen perusteella yhteisön lainsäätäjä, joka halusi turvata matkapuhelinoperaattoreiden välisen kilpailun, kuten tämän tuomion 38 kohdassa jo todettiin, päätti toimia niiden toimenpiteiden ehkäisemiseksi, jotka jäsenvaltiot todennäköisesti olisivat toteuttaneet niille kuluttajansuojan alalla jääneen toimivallan nojalla.

47 Kun otetaan huomioon verkkovierailumarkkinoiden toiminta, sellaisena kuin se kuvataan tämän tuomion 7–11 kohdassa, ja verkkovierailupalvelujen vähittäishintojen ja tukkuhintojen huomattava keskinäinen riippuvuus, on todettava, että kansallisten lainsäädäntöjen, joilla pyritään vain vähittäishintojen alentamiseen puuttumatta yhteisön laajuisten verkkovierailupalvelujen tarjontaan liittyvien tukkukustannusten tasoon, eriytyminen olisi ollut omiaan vääristämään tuntuvasti kilpailua ja vääristämään yhteisön laajuisten verkkovierailumarkkinoiden kunnollista toimintaa, kuten asetuksen N:o 717/2007 johdanto-osan 14 perustelukappaleesta ilmenee. Tällainen tilanne teki perustelluksi, että yhteisön lainsäätäjä pyrkii tämän tuomion 38 kohdassa todettuun tavoitteeseen suojata sisämarkkinoiden kunnollista toimintaa.

48 Edellä esitetystä seuraa, että asetuksella N:o 717/2007 on tosiasiallisesti tarkoituksena parantaa sisämarkkinoiden toimintaa koskevia edellytyksiä ja että se voitiin antaa EY 95 artiklan nojalla.

49 Ensimmäiseen kysymykseen on siis vastattava, että tämän kysymyksen tutkinnassa ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat asetuksen N:o 717/2007 pätevyyteen.

Toinen kysymys

50 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään, loukataanko asetuksella N:o 717/2007 suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteita, koska siinä vahvistetaan paitsi keskimääräisten tukkuhintojen enimmäismäärät minuutilta myös vähittäishintojen enimmäismäärät ja koska siinä säädetään velvollisuudesta tiedottaa viimeksi mainituista enimmäismääristä verkkovierailuasiakkaille.

Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen

51 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suhteellisuusperiaate kuuluu yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin, ja se edellyttää, että kyseessä olevan säännöstön legitiimit tavoitteet ovat toteutettavissa yhteisön oikeuden säännöksessä säädettyjen keinojen avulla ja että näillä keinoilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi (yhdistetyt asiat C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04, ABNA ym., tuomio 6.12.2005, Kok., s. I-10423, 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

52 Unionin tuomioistuin on katsonut näiden edellytysten noudattamista koskevasta tuomioistuinvalvonnasta, että yhteisön lainsäätäjälle on jätettävä sille myönnetyn toimivallan käyttämisessä laaja harkintavalta aloilla, joilla sen toiminnalta edellytetään sekä poliittisten että taloudellisten tai sosiaalisten valintojen tekemistä ja joilla sen on suoritettava monitahoisia arviointeja. Tarkoituksena ei siis ole selvittää, oliko tällaiseen alaan kuuluva toimenpide ainoa tai paras mahdollinen, koska kyseinen toimenpide

voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos se on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisten toimielinten tavoittelemien päämäärien saavuttamiseen (ks. vastaavasti asia C-189/01, Jippes ym., tuomio 12.7.2001, Kok., s. I-5689, 82 ja 83 kohta; em. asia British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, tuomion 123 kohta; em. yhdistetyt asiat Alliance for Natural Health ym., tuomion 52 kohta ja asia C-558/07, S.P.C.M. ym., tuomio 7.7.2009, Kok., s. I-5783, 42 kohta).

53 On kuitenkin niin, että vaikka yhteisön lainsäätäjällä onkin tällainen harkintavalta, sen on perustettava valintansa objektiivisiin kriteereihin. Lisäksi sen on mahdollisiin eri toimenpiteisiin liittyvien vaatimusten arvioinnissa tutkittava, ovatko valitulla toimenpiteellä tavoiteltavat päämäärät omiaan oikeuttamaan tiettyjen toimijoiden osalta jopa huomattavatkin epäedulliset taloudelliset seuraukset (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-96/03 ja C-97/03, Tempelman ja van Schaijk, tuomio 10.3.2005, Kok., s. I-1895, 48 kohta; asia C-86/03, Kreikka v. komissio, tuomio 15.12.2005, Kok., s. I-10979, 96 kohta ja asia C-504/04, Agrarproduktion Staebelow, tuomio 12.1.2006, Kok., s. I-679, 37 kohta).

54 Unionin tuomioistuimen tehtävänä siis on tutkia edellä mainittujen kriteerien perusteella, loukataanko – kuten pääasian kantajat erityisesti väittävät – asetuksella N:o 717/2007 suhteellisuusperiaatetta, koska siinä paitsi vahvistetaan tukkuhintakatot myös säädetään vähittäishintakatoista ja velvollisuudesta tiedottaa näistä viimeksi mainituista hintakatoista verkkovierailuasiakkaille.

55 Tästä on aluksi palautettava mieleen, että komissio toteutti ennen asetusehdotuksen laatimista kattavan tutkimuksen, jonka tulos esitetään tiivistelmänä tämän tuomion 5 kohdassa mainitussa vaikutusten arvioinnissa. Siitä ilmenee, että komissio tutki tällä alalla eri vaihtoehtoja, kuten sääntelyä, joka koskee pelkkiä vähittäishintoja tai pelkkiä tukkuhintoja taikka molempia, ja se arvioi tällaisten erityyppisten sääntelyjen taloudellista vaikutusta sekä eri tariffointitapojen vaikutuksia.

56 Vähittäistason verkkovierailupalvelujen tarjontaa koskevien tariffikattojen määrittämisellä asetuksen N:o 717/2007 4 artiklan 2 kohdassa säädetyn eurotariffin välityksellä pyritään muun muassa, kuten erityisesti tämän asetuksen 1 artiklasta ja johdanto-osan 14 ja 16 perustelukappaleesta ilmenee, saamaan alennettua hintoja, joita yleisten matkapuhelinverkkojen käyttäjät maksavat kyseisistä palveluista, kuluttajien suojaamiseksi.

57 Lisäksi erityisesti asetuksen N:o 717/2007 johdanto-osan 19 perustelukappaleesta ilmenee, että eurotariffin käyttöönoton vaikutuksena pitäisi olla, että yhteisön laajuisten verkkovierailupalvelujen vähittäishinnat heijastavat kohtuullisemmin näiden palvelujen tarjonnasta aiheutuvia kustannuksia.

58 Kuten tämän tuomion 39 kohdasta ilmenee, verkkovierailupuhelun keskimääräinen vähittäishinta yhteisössä oli asetuksen N:o 717/2007 antamisen aikaan korkea, eikä kustannusten ja hintojen välinen suhde ollut sellainen kuin täysin kilpailluilla markkinoilla olisi vallinnut. Verkkovierailupuhelun keskimääräinen vähittäishinta oli näin ollen tuohon aikaan 1,15 euroa minuutilta eli, kuten vaikutusten arvioinnin tiivistelmästä ilmenee, yli viisi kertaa korkeampi kuin tukkupalvelun todellinen tarjontakustannus.

59 Asetuksen N:o 717/2007 4 artiklan 2 kohdassa säädetty eurotariffi on selvästi tätä keskihintaa alhaisempi. Lisäksi siinä säädetyt tariffikatot on asetettu, kuten asetusehdotuksen perustelujen 3 kohdasta ilmenee, suhteessa vastaaviin tukkuhintakattoihin, jotta vähittäistariffit heijastaisivat paremmin operaattoreille aiheutuvia kustannuksia.

60 Näin ollen kyseiseen säännökseen perustuvalla vähittäishintojen tariffikattojen käyttöönotolla on katsottava voitavan suojata kuluttajia korkeilta hinnoilta.

61 Kyseessä olevan toimenpiteen tarpeellisuus puolestaan on riitautettu sillä perusteella, että kyseisellä toimenpiteellä ylitetään se, mikä on tarpeen tavoiteltavan päämäärän saavuttamiseksi, kun vähittäismarkkinoiden kilpailuluonne otetaan huomioon. Tämän näkemyksen mukaan vähemmän rajoittavana ja oikeasuhteisempana lähestymistapana olisi ollut se, että säännellään vain tukkuhintoja ja annetaan vähittäishintojen alentua vapaan kilpailun avulla kysynnän ja tarjonnan sääntöjen mukaan ja annetaan kansallisten sääntelyviranomaisten toteuttaa markkinoiden toimintahäiriön tilanteessa vapaasti toimenpiteitä tarkasti määriteltyjen sääntelykriteerien perusteella.

62 Tältä osin erityisesti asetuksen N:o 717/2007 johdanto-osan 14 perustelukappaleesta ilmenee, että yhteisön lainsäätäjän lähtökohtana oli toteamus, että tukkuhinnoista saadut alennukset eivät välttämättä näy vähittäishintojen alentumisena, koska siihen ei ole kannustimia.

63 Parlamentti ja komissio viittaavat asetusehdotuksen perusteluihin, joiden pohjalta yhteisön lainsäätäjä antoi asetuksen N:o 717/2007, ja katsovat erityisesti, että yhteisön laajuisten verkkovierailupalvelujen tarjonnan pelkkien tukkumarkkinoiden sääntelyllä ei olisi varmistettu, että tukkuhintojen lasku siirrettäisiin vähittäishintoihin, koska operaattoreihin ei kohdistuisi tämän osalta mitään kilpailupainetta. Niiden mukaan kokemus on osoittanut, että tukkuhintojen alentaminen ei välttämättä johda vähittäishintojen alenemiseen.

64 Neuvosto on täsmentänyt tästä, että lainsäätäjä katsoi tarpeelliseksi valvoa vähittäishintoja erityisesti siksi, että tällä erityisalalla vähittäishintoja koskevaa kilpailua käydään pääasiallisesti kokonaisvaltaisen kuluttajatuotteen osalta ja että useimmille kuluttajille verkkovierailut ovat vain pieni osa tällaista tuotetta, joten niillä ei ole ratkaisevaa roolia operaattorin valinnassa eikä myöskään päätöksessä vaihtaa operaattoria.

65 Toimielimet, jotka ovat esittäneet unionin tuomioistuimelle huomautuksia, ovat viitanneet vielä vaikutusten arviointiin, josta ilmenee, että verkkovierailumarkkinoiden dynamiikkaa pidettiin monitahoisena ja kehittyvänä, joten vaarana oli, että tukkuhintojen laskua ei siirretä vähittäishintoihin. Vaikutusten arvioinnista ilmenee myös, että oli siten järkevämpää säännellä samanaikaisesti vähittäishintoja. Eurooppalainen sääntelyviranomaisten ryhmä sitä paitsi katsoi vaikutusten arviointia edeltäneen julkisen kuulemisen yhteydessä 22.3.2006 antamansa vastauksen 3.12 kohdassa, että tällainen vaara oli olemassa erityisesti niiden jäsenvaltioiden osalta, joiden markkinoilla on vähemmän kilpailua.

66 Lisäksi on todettava, että pelkkien tukkuhintojen sääntely ei olisi vaikuttanut suoraan ja välittömästi kuluttajiin. Vain vähittäishintojen sääntelyllä sitä vastoin voitiin suoraan parantaa heidän tilannettaan.

67 Lisäksi on palautettava mieleen, kuten asetuksen N:o 717/2007 johdanto-osan 13 perustelukappaleesta ilmenee, että yhteisön lainsäätäjä toteaa, että toteutetut toimenpiteet ovat luonteeltaan poikkeuksellisia ja perusteltuja niiden ainutlaatuisten piirteiden vuoksi, joita verkkovierailumarkkinoihin liittyy.

68 Näin ollen on todettava, että kun otetaan erityisesti huomioon laaja harkintavalta, joka yhteisön lainsäätäjällä on kyseessä olevalla alalla, jolla siltä edellytetään sellaisia taloudellisia valintoja, joissa sen on suoritettava monitahoisia arviointeja, yhteisön lainsäätäjä saattoi legitiimisti katsoa, että pelkkien tukkumarkkinoiden sääntelyllä ei päästäisi samaan lopputulokseen kuin kyseessä olevan kaltaisella sääntelyllä, joka kattaa sekä tukku- että vähittäismarkkinat, ja että tämä viimeksi mainittu sääntely oli siis tarpeen.

69 Kun lopuksi otetaan huomioon kuluttajansuojaa koskevan tavoitteen tärkeys EY 95 artiklan 3 kohdan yhteydessä, kyseessä olevan kaltainen toimenpide, jonka soveltamisalaa on rajoitettu ajallisesti, joka on toteutettu kilpailluilla markkinoilla ja jonka avulla voidaan varmistaa välittömästi kuluttajien suoja kohtuuttomilta hinnoilta, on oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään, vaikka sillä voikin olla tietyille toimijoille epäedullisia taloudellisia seurauksia.

70 On siis todettava, että säätämällä asetuksen N:o 717/2007 4 artiklassa vähittäishintojen tariffikatoista tukkuhintojen tariffikattojen lisäksi yhteisön lainsäätäjä ei ole ylittänyt harkintavaltansa rajoja. Sama pätee mainitun asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa säädettyyn tiedottamisvelvollisuuteen, koska tällä säännöksellä vahvistetaan vähittäishintojen sääntelyn tehokasta vaikutusta, ja se voidaan siten perustella kuluttajansuojaa koskevalla tavoitteella.

71 Tästä seuraa, että asetuksen N:o 717/2007 4 artiklalla ja 6 artiklan 3 kohdalla ei loukata suhteellisuusperiaatetta.

Toissijaisuusperiaatteen loukkaaminen

72 Tältä osin on palautettava mieleen, että toissijaisuusperiaate ilmaistaan EY 5 artiklan toisessa kohdassa ja konkretisoidaan perustamissopimuksen liitteenä olevassa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta tehdyssä pöytäkirjassa; kyseisen määräyksen mukaan yhteisö toimii aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin yhteisön tasolla. Mainitun pöytäkirjan 5 kohdassa määrätään myös suuntaviivoista sen arvioimiseksi, täyttyvätkö kyseiset edellytykset.

73 Lainsäädäntötoimista kyseisen pöytäkirjan 6 ja 7 kohdassa täsmennetään, että yhteisö antaa säädöksiä vain siltä osin kuin se on tarpeen ja että yhteisön toimenpiteitä toteutettaessa jätetään mahdollisimman paljon liikkumavaraa kansalliselle päätöksenteolle; tämän liikkumavaran on kuitenkin oltava yhteensopiva toimenpiteen tavoitteen turvaamisen ja perustamissopimuksen vaatimusten noudattamisen kanssa.

74 Pöytäkirjan 3 kohdassa täsmennetään lisäksi, että toissijaisuusperiaate ei aseta kyseenalaiseksi yhteisölle perustamissopimuksen nojalla kuuluvaa toimivaltaa, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin sen tulkitsee.

75 EY 95 artiklan osalta yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että toissijaisuusperiaatetta sovelletaan, kun yhteisön lainsäätäjä käyttää kyseistä oikeusperustaa, koska sille ei tässä määräyksessä anneta yksinomaista toimivaltaa säännellä taloudellista toimintaa sisämarkkinoilla (em. asia British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, tuomion 179 kohta).

76 Tämän osalta on muistutettava siitä, että yhteisön lainsäätäjä, joka on halunnut turvata matkapuhelinoperaattoreiden välisen kilpailun, on ottanut asetuksella N:o 717/2007 käyttöön yhteisen lähestymistavan, jonka avulla nämä operaattorit voivat toimia yhden yhteisen ja johdonmukaisen sääntelyjärjestelmän rajoissa, jotta erityisesti edistettäisiin sisämarkkinoiden asianmukaista toimivuutta.

77 Kuten kyseisen asetuksen johdanto-osan 14 perustelukappaleesta ilmenee, verkkovierailupalvelujen vähittäishintojen ja tukkuhintojen keskinäinen riippuvuus on huomattavan suuri, joten toimet vain vähittäishintojen alentamiseksi, ilman että puututaan yhteisön laajuisten verkkovierailupalvelujen tarjontaan liittyvien tukkukustannusten tasoon, olisivat voineet vääristää yhteisön laajuisten verkkovierailumarkkinoiden kunnollista toimintaa. Yhteisön lainsäätäjä päätteli tämän perusteella toimintansa edellyttävän yhteistä lähestymistapaa sekä tukkuhinnoissa että vähittäishinnoissa, jotta voidaan edistää tällaisten palvelujen sisämarkkinoiden asianmukaista toimivuutta.

78 Kyseisestä keskinäisestä riippuvuudesta seuraa, että yhteisön lainsäätäjä saattoi legitiimisti katsoa, että sen oli toteutettava toimenpiteitä myös vähittäishintojen osalta. Niinpä asetuksella N:o 717/2007 käyttöön otetun yhteisen lähestymistavan vaikutusten takia asetuksen tavoite voitiin toteuttaa paremmin yhteisön tasolla.

79 Asetuksen N:o 717/2007 4 artiklan ja 6 artiklan 3 kohdan säännökset eivät siis ole pätemättömiä sen takia, että niillä loukattaisiin toissijaisuusperiaatetta.

80 Toiseen kysymykseen on vastattava kaiken edellä esitetyn perusteella, että tämän kysymyksen tutkinnassa ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat asetuksen N:o 717/2007 4 artiklan ja 6 artiklan 3 kohdan säännösten pätevyyteen.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

Esitettyjen kysymysten tutkinnassa ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat verkkovierailuista yleisissä matkapuhelinverkoissa yhteisön alueella ja direktiivin 2002/21/EY muuttamisesta 27.6.2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 717/2007 pätevyyteen.

Allekirjoitukset