Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
16 päivänä huhtikuuta 2015 [1]

Asia C-85/14

KPN BV
vastaan
Autoriteit Consument en Markt (ACM)

(Ennakkoratkaisupyyntö – College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Alankomaat))

Ennakkoratkaisupyyntö — Sähköiset viestintäverkot ja -palvelut — Direktiivi 2002/22/EY — 28 artikla — Loppukäyttäjien edut ja oikeudet — Mahdollisuus käyttää muita kuin maantieteellisiä numeroita ja saada palveluja käyttäen näitä numeroita — Kansallinen sääntely, jonka mukaan puhelujen kauttakulkupalvelujen tarjoajat eivät saa periä muihin kuin maantieteellisiin numeroihin soitetuista puheluista korkeampia hintoja kuin maantieteellisiin numeroihin soitetuista puheluista — Rajat ylittävän käyttömahdollisuuden tilanne — Tarpeellisen toimenpiteen oikeasuhteisuuden valvonta, jonka kansallinen tuomioistuin suorittaa — Toimivaltaisten kansallisten viranomaisten käsite

1. Sähköisen viestinnän alalla eurooppalaisten yhtenäismarkkinoiden olemassaolo merkitsee muun muassa, että lähtökohtaisesti kaikki luonnolliset henkilöt voivat käyttää kaikkia maantieteellisiä ja muita kuin maantieteellisiä numeroita Euroopan unionissa sekä muiden kuin maantieteellisten numeroiden kautta tarjottuja palveluja.

2. Sähköisiin viestintäpalveluihin sovellettavassa uudessa sääntelyjärjestelmässä [2] tällainen numeroiden ja palvelujen käyttömahdollisuus pyritään takaamaan yleispalveludirektiivin 28 artiklalla.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Uusi sääntelyjärjestelmä muodostuu sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä 2002/21/EY (puitedirektiivi) (EYVL L 108, s. 33), sellaisena kuin se on muutettuna 25.11.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/140/EY (EUVL L 337, s. 37; jäljempänä puitedirektiivi), sekä neljästä siihen liittyvästä erityisdirektiivistä eli sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä 7.3.2002 annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä 2002/19/EY (käyttöoikeusdirektiivi) (EYVL L 108, s. 7), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/140 (jäljempänä käyttöoikeusdirektiivi), sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista 7.3.2002 annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä 2002/20/EY (valtuutusdirektiivi) (EYVL L 108, s. 21), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/140 (jäljempänä valtuutusdirektiivi), yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla 7.3.2002 annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä 2002/22/EY (yleispalveludirektiivi) (EYVL L 108, s. 51), sellaisena kuin se on muutettuna 25.11.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/136/EY (EUVL L 337, s. 11; jäljempänä yleispalveludirektiivi), ja henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla 12.7.2002 annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä 2002/58/EY (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi) (EYVL L 201, s. 37), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/136 (jäljempänä direktiivi 2002/58).

3. Kyseisen 28 artiklan, joka sisältyy yleispalveludirektiivin IV lukuun,[3] 1 kohdassa nimittäin säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset toteuttavat kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että loppukäyttäjät[4] voivat saada palveluja käyttäen unionin alueella muita kuin maantieteellisiä numeroita ja käyttää kaikkia unionissa tarjottuja numeroita.

4. Yleispalveludirektiivin 2 artiklan d ja f alakohdan mukaan muu kuin maantieteellinen numero, joka määritellään maantieteellisen numeron vastakohtana,[5] on kansallisen numerointisuunnitelman numero, jonka numerorakenteella ei ole mitään maantieteellistä merkitystä reititettäessä puheluja verkon liityntäpisteen konkreettiseen sijaintipaikkaan. Näihin kuuluvat muun muassa matkapuhelinnumerot, ilmaisnumerot ja erityismaksulliset palvelunumerot.

5. Tässä ennakkoratkaisupyynnössä unionin tuomioistuinta pyydetään ensimmäistä kertaa täsmentämään yleispalveludirektiivin 28 artiklan soveltamisalaa ja ulottuvuutta.

6. Ennakkoratkaisupyyntö on esitetty riita-asiassa, jonka asianosaisia ovat Alankomaissa pitkään televiestintäoperaattorina toiminut KPN BV (jäljempänä KPN) ja kansallisena sääntelyviranomaisena toimiva Autoriteit Consument en Markt (kuluttaja- ja markkinaviranomainen, jäljempänä ACM) ja joka on tullut vireille sen johdosta, että KPN on rikkonut yleispalveludirektiivin 28 artiklan täytäntöön panemiseksi annettua kansallista lainsäädäntöä.

7. Alankomaiden kuningaskunta on saattanut yleispalveludirektiivin 28 artiklan osaksi kansallista oikeuttaan televiestintälain (Telecommunicatiewet) 6.5 §:llä, jossa säädetään mahdollisuudesta antaa yleisesti sovellettavalla hallinnollisella toimenpiteellä[6] tai sellaisen nojalla yksityiskohtaisempia sääntöjä sen takaamiseksi, että velvollisuutta mahdollistaa maantieteellisten numeroiden ja muiden kuin maantieteellisten numeroiden sekä viimeksi mainittuja numeroita käyttävien palvelujen käyttö noudatetaan.

8. Alankomaiden hallitus on käyttänyt tätä mahdollisuutta antamalla yleisten sähköisten viestintäpalvelujen yhteentoimivuutta, eurooppalaisen numeroavaruuden käyttöä ja muiden kuin maantieteellisten numeroiden rajat ylittävää käyttöä koskevia sääntöjä koskevan päätöksen (Besluit houdende regels met betrekking tot interoperabiliteit van openbare elektronische communicatiediensten, toegang tot de Europese telefoonnummeringsruimte en landsgrensoverschrijdende teogang tot niet-geografische nummers – Besluit Interoperabiliteit) 5 §:n (jäljempänä hinnoittelua koskeva kansallinen toimenpide). Tällä toimenpiteellä, sellaisena kuin se on muutettuna 1.7.2013, pyritään takaamaan mahdollisuus käyttää palveluja käyttäen muita kuin maantieteellisiä numeroita, siten että siinä kielletään yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäverkkojen tai -palvelujen tarjoajia laskuttamasta muihin kuin maantieteellisiin numeroihin soitetuista puheluista korkeampia hintoja kuin maantieteellisiin numeroihin soitetuista numeroista.

3 — Yleispalveludirektiivi muodostuu kolmesta hyvin erilaisesta pylväästä eli II luvusta, joka koskee yleispalvelun järjestämistä, III luvusta, joka koskee velvollisuuksia, joita voidaan asettaa operaattoreille, joilla on vähittäismarkkinoilla huomattava markkinavoima, ja IV luvusta, joka koskee loppukäyttäjien vahvistettua suojaa ja jossa säädetään loppukäyttäjien eduista ja oikeuksista.

4 — Puitedirektiivin 2 artiklan h alakohdan mukaan käyttäjällä tarkoitetaan ”luonnollista tai oikeushenkilöä, joka käyttää tai pyytää käyttöönsä yleisesti saatavilla olevaa sähköistä viestintäpalvelua”. Saman direktiivin 2 artiklan n alakohdassa olevan määritelmän mukaan loppukäyttäjällä tarkoitetaan ”käyttäjää, joka ei tarjoa käyttöön yleisiä viestintäverkkoja eikä yleisesti saatavilla olevia sähköisiä viestintäpalveluja”.

5 — Yleispalveludirektiivin 2 artiklan d alakohdan mukaan maantieteellisellä numerolla tarkoitetaan ”kansallisen numerointisuunnitelman numeroa, jonka numerorakenteen osalla on maantieteellistä merkitystä reititettäessä puheluja verkon liityntäpisteen konkreettiseen sijaintipaikkaan”.

6 — KPN:n kirjallisista huomautuksista ilmenee, että yleisesti sovellettava hallinnollinen toimenpide on hallituksen päätös, johon sisältyy yleisesti sovellettava sitova toimi, joka ei edellytä parlamentin hyväksyntää. Yleisesti sovellettavan hallinnollisen toimenpiteen on lähtökohtaisesti perustuttava tietyllä alalla annettuun toimivaltaan. Pääasiassa kyseessä oleva yleisesti sovellettava hallinnollinen toimenpide on tällainen.

9. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että hinnoittelua koskevaa kansallista toimenpidettä sovelletaan kaikkiin tarjoajiin, jotka osallistuvat muuhun kuin maantieteelliseen numeroon soitetun puhelun välittämiseen, mukaan lukien puhelujen kauttakulkupalvelujen [7] tarjoajiin, kuten KPN:ään Alankomaissa.

10. Sallitaanko yleispalveludirektiivin 28 artiklassa tällaisen toimenpiteen kohdistaminen kauttakulkupalvelujen tarjoajiin? Tämä on sen keskeisen kysymyksen pääasiallinen sisältö, johon unionin tuomioistuinta pyydetään vastaamaan.

11. KPN:n ja Euroopan komission mukaan kysymykseen on vastattava kieltävästi pääasiallisesti kolmesta syystä. Yleispalveludirektiivin 28 artikla ei ensinnäkään voi säännellä tarjoajien välisiä suhteita (tukkumarkkinat). Sitä sovelletaan vain tarjoajien ja yksityisten välisiin suhteisiin (vähittäismarkkinat). Toiseksi uuden sääntelyjärjestelmän mukaan hinnoittelua koskeva kansallinen toimenpide saadaan toteuttaa vasta kansallisen sääntelyviranomaisen tekemän markkina-analyysin jälkeen sellaista operaattoria kohtaan, jolla on relevanteilla markkinoilla huomattava markkinavoima, eikä tarjoajien joukkoa kohtaan, kuten tässä tapauksessa. Kolmanneksi ainoa kansallinen viranomainen, jolla on toimivalta päättää tällaisesta toimenpiteestä, on kansallinen sääntelyviranomainen eikä Alankomaiden hallitus.

12. Selvitän tässä ratkaisuehdotuksessa syitä, joiden vuoksi katson, että edellä mainittuun kysymykseen on päinvastoin vastattava myöntävästi. Yleispalveludirektiivin 28 artiklaa on mielestäni tulkittava siten, ettei se ole esteenä sille, että muu viranomainen kuin kansallinen sääntelyviranomainen päättää pääasiassa kyseessä olevan kaltaisesta hinnoittelua koskevasta toimenpiteestä, vaikkei markkina-analyysi olisikaan osoittanut, että operaattorilla on huomattava markkinavoima, kunhan toimenpide on tarpeellinen loppukäyttäjillä 28 artiklan perusteella olevien oikeuksien turvaamiseksi, mistä kansallisen tuomioistuimen on varmistuttava.

I **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

A *Unionin lainsäädäntö*

1. Käyttöoikeusdirektiivi

13. Käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisilla sääntelyviranomaisilla on toimivalta asettaa 9–13 a artiklassa määritellyt velvollisuudet.

2. Jos operaattorilla on [puitedirektiivin] 16 artiklan mukaisesti suoritetun markkina-analyysin perusteella määritelty olevan huomattava markkinavoima tietyillä markkinoilla, kansallisten sääntelyviranomaisten on asetettava tarpeen mukaan tämän direktiivin 9–13 artiklassa säädetyt velvollisuudet.

3. Kansalliset sääntelyviranomaiset eivät voi asettaa 9–13 artiklassa tarkoitettuja velvollisuuksia operaattoreille, joita ei ole määritelty 2 kohdan mukaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta

— 5 artiklan 1 kohdan ja 6 artiklan säännösten noudattamista,

7 — Operaattorin kannalta puhelujen kauttakulkupalvelut muodostuvat siitä, että se kuljettaa verkossaan puheluita, joita ei soiteta tähän verkkoon kuuluvasta numerosta eikä tähän verkkoon kuuluvaan numeroon.

— [puitedirektiivin] 12 ja 13 artiklan säännösten, [valtuutusdirektiivin] liitteessä olevassa B osassa esitetyn ehdon 7[,] sellaisena kuin sitä sovelletaan kyseisen direktiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti, ja [yleispalveludirektiivin] 27, 28 ja 30 artiklan säännösten tai [direktiivin 2002/58] asiaankuuluvien säännösten noudattamista, jotka sisältävät sellaisia yrityksiä koskevia velvollisuuksia, joilla ei ole määritelty olevan huomattavaa markkinavoimaa, tai

— tarvetta noudattaa kansainvälisiä sitoumuksia,

– –”

14. Käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kansallinen sääntelyviranomainen voi 8 artiklan mukaisesti asettaa kustannusvastaavuutta ja hintavalvontaa koskevia velvollisuuksia, mukaan lukien hintojen kustannuslähtöisyyttä ja kustannuslaskentaa koskevat velvollisuudet, tietyntyyppisten yhteenliittämisten ja/tai käyttöoikeuksien tarjonnassa, jos markkina-analyysi osoittaa, että todellinen kilpailu puuttuu ja tämä saattaa johtaa siihen, että kyseinen operaattori saattaa pitää hintoja liian korkealla tasolla tai harjoittaa hintapainostusta loppukäyttäjien haitaksi. – – ”

2. Yleispalveludirektiivi

15. Yleispalveludirektiivin 17 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansalliset sääntelyviranomaiset asettavat asianmukaisia sääntelyvelvollisuuksia yrityksille, joilla on todettu olevan tietyillä vähittäismarkkinoilla huomattava markkinavoima [puitedirektiivin] 14 artiklan mukaisesti, jos:

a) kansallinen sääntelyviranomainen toteaa [puitedirektiivin] 16 artiklan mukaisesti toteutetun markkina-analyysin tuloksena, että mainitun direktiivin 15 artiklan mukaisesti määritellyillä tietyillä vähittäismarkkinoilla ei ole todellista kilpailua; ja

b) kansallinen sääntelyviranomainen päätyy siihen, että [käyttöoikeusdirektiivin] 9–13 artiklassa säädettyjen velvollisuuksien avulla ei saavuteta [puitedirektiivin] 8 artiklassa määriteltyjä tavoitteita.”

16. Yleispalveludirektiivin 28 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset toteuttavat kaikki tarpeelliset toimenpiteet – jos ne ovat teknisesti ja taloudellisesti toteutettavissa ja lukuun ottamatta tilannetta, jossa vastaanottava tilaaja on kaupallisista syistä rajoittanut tietyiltä maantieteellisiltä alueilta tulevia puheluja – sen varmistamiseksi, että loppukäyttäjät voivat

a) saada ja käyttää palveluja käyttäen yhteisön alueella muita kuin maantieteellisiä numeroita – –.”

B *Alankomaiden oikeus*

17. Muistutan, että yleispalveludirektiivin 28 artikla on saatettu osaksi Alankomaiden oikeutta televiestintälain 6.5 §:llä. Tässä pykälässä säädetään seuraavaa:

”1. Yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäverkkojen tai yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajien, joiden määräämisvallassa tässä yhteydessä ovat yhteydet loppukäyttäjiin, on varmistettava, että – – unionin alueella olevat loppukäyttäjät voivat käyttää kaikkia

a) – – unionin alueella tarjottuja kansallisen numerointisuunnitelman numeroita

b) eurooppalaisen numeroavaruuden numeroita ja

c) [Kansainvälisen televiestintäliiton] tarjoamia numeroita

ja voivat käyttää palveluja käyttäen a–c alakohdassa tarkoitettuja numeroita, paitsi jos se ei ole teknisesti tai taloudellisesti toteutettavissa tai jos vastaanottava tilaaja on päättänyt rajoittaa tietyiltä maantieteellisiltä alueilta tulevia puheluja.

2. Yleisesti sovellettavalla hallinnollisella toimenpiteellä tai sen nojalla voidaan antaa yksityiskohtaisempia sääntöjä 1 momentissa tarkoitetun velvollisuuden noudattamisen varmistamiseksi. Säännöt voivat koskea muun muassa 1 momentissa tarkoitettujen numeroiden käyttämismahdollisuudesta perittäviä maksuja.

3. Edellä 2 momentissa tarkoitetut säännöt voivat olla erilaisia 1 momentissa tarkoitettujen tarjoajien eri luokille, jotka on määriteltävä säännöissä. Säännöissä voidaan siirtää tehtäviä ja antaa valtuuksia [ACM:lle].”

18. Yksityiskohtaisempien sääntöjen antamismahdollisuutta on käytetty hyväksymällä hinnoittelua koskeva kansallinen toimenpide, jossa määrätään 1.7.2013 lukien seuraavaa:

”1. Yleisesti saatavilla olevien puhelinpalvelujen tarjoajan tai näihin palveluihin osallistuvan yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäverkkojen tarjoajan, jonka määräämisvallassa tässä yhteydessä ovat yhteydet loppukäyttäjiin, on varmistettava, että loppukäyttäjät voivat käyttää palveluja käyttäen – – unionin alueella muita kuin maantieteellisiä numeroita.

2. Edellä 1 momentissa tarkoitettuun velvollisuuteen kuuluu joka tapauksessa, että 1 momentissa tarkoitetut yleisesti saatavilla olevien puhelinpalvelujen ja yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäverkkojen tarjoajat veloittavat numerointialueiden 0800, 084, 085, 087, 088, 0900, 0906, 0909, 116, 14 ja 18 numeroihin soitettavista puheluista hintoja tai muita maksuja, jotka vastaavat niitä hintoja tai muita maksuja, joita kyseiset tarjoajat veloittavat puheluista maantieteellisiin numeroihin, ja että ne veloittavat tästä poikkeavan hinnan tai maksun ainoastaan, jos se on välttämätöntä kyseisiin muihin kuin maantieteellisiin numeroihin soitettavien puhelujen lisäkustannusten kattamiseksi. – –

– – ”

II **Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset**

19. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että KPN tarjoaa Alankomaissa muihin kuin maantieteellisiin numeroihin soitettujen puhelujen kauttakulkupalveluja.

20. Kun ACM oli todennut, että KPN hinnoittelua koskevan kansallisen toimenpiteen vastaisesti veloitti muihin kuin maantieteellisiin numeroihin soitettujen puhelujen kauttakulkupalveluista korkeampia hintoja kuin maantieteellisiin numeroihin soitettuja puheluita koskevista samoista palveluista ja ettei tämä ero ollut perusteltu lisäkustannusten vuoksi, se määräsi 18.10.2013 antamassaan päätöksessä KPN:n muuttamaan hintojaan ja asetti uhkasakon, jonka määrä oli 25 000 euroa päivässä ja enimmäismäärä 5 miljoonaa euroa.

21. KPN haki muutosta tähän määräykseen College van Beroep voor het Bedrijfslevenissä (talousalan asioita käsittelevä ylempi hallintotuomioistuin, Alankomaat).

22. KPN on muutoksenhakumenettelyssä väittänyt muun muassa, ettei hinnoittelua koskeva kansallinen toimenpide ole uuden sääntelyjärjestelmän eikä etenkään yleispalveludirektiivin 28 artiklan mukainen.

23. Ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle on sen käsiteltävänä olevan valituksen yhteydessä herännyt kysymyksiä yleispalveludirektiivin 28 artiklan soveltamisalasta ja ulottuvuudesta. Koska College van Beroep voor het Bedrijfsleven oli epävarma artiklan tulkinnasta, se päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Sallitaanko yleispalveludirektiivin 28 artiklassa hintojen säänteleminen, vaikka markkina-analyysi ei ole osoittanut, että operaattorilla on säännellyn palvelun osalta huomattava markkinavoima, kun muiden kuin maantieteellisten puhelinnumeroiden käyttäminen rajat ylittävissä puheluissa on teknisesti ilman muuta mahdollista ja ainoa este näiden numeroiden käyttömahdollisuudelle on, että soittaminen muuhun kuin maantieteelliseen numeroon on perittyjen hintojen vuoksi kalliimpaa kuin soittaminen maantieteelliseen numeroon?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii seuraavia kahta kysymystä:

a) Voidaanko hintasääntelyä koskevaa toimivaltaa käyttää myös silloin, kun korkeampien hintojen vaikutus muihin kuin maantieteellisiin numeroihin soitettavien puhelujen määrään on vain vähäinen?

b) Missä määrin kansallisella tuomioistuimella on vielä harkintavaltaa tutkia, eikö yleispalveludirektiivin 28 artiklan mukaan tarpeellinen hinnoittelua koskeva toimenpide ole kohtuuton rasite kauttakulkupalvelun tarjoajalle, kun otetaan huomioon tavoitteet, joihin toimenpiteellä pyritään?

3) Onko yleispalveludirektiivin 28 artiklan 1 kohdan mukaan mahdollista, että kyseisessä säännöksessä tarkoitetut toimenpiteet toteuttaa muu viranomainen kuin kansallinen sääntelyviranomainen, joka käyttää käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua toimivaltaa, ja että viimeksi mainitulla viranomaisella on ainoastaan täytäntöönpanotoimivaltaa?”

III **Asian arviointi**

A *Ensimmäinen kysymys*

24. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy unionin tuomioistuimelta pääasiallisesti, onko yleispalveludirektiivin 28 artikla oikeudellinen perusta pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen hinnoitteluvelvollisuuden asettamiselle, ilman että kyseisiä markkinoita koskeva markkina-analyysi olisi osoittanut, että operaattorilla on näillä markkinoilla huomattava markkinavoima, ja kun este muiden kuin maantieteellisten numeroiden ja näitä numeroita käyttävien palvelujen käyttömahdollisuudelle on muu kuin tekninen eli hinnoittelua koskeva. [8]

25. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii myös, koskeeko yleispalveludirektiivin 28 artikla vain rajat ylittävän käyttömahdollisuuden tilanteita ja teknisiä esteitä.

8 — Muistutan, että ennakkoratkaisupyynnön mukaan este muodostuu siitä, että muihin kuin maantieteellisiin numeroihin soitettujen puhelujen kauttakulkupalveluista peritään korkeampia hintoja kuin maantieteellisiin numeroihin soitettujen puhelujen kauttakulkupalveluista.

26. Selvitän ensin syitä, joiden vuoksi katson, että yleispalveludirektiivin 28 artiklassa sallitaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen hinnoitteluvelvollisuuden asettaminen, ja sen jälkeen osoitan, ettei 28 artikla koske vain rajat ylittävän käyttömahdollisuuden tilanteita ja että sitä sovelletaan teknisiin ja muihin kuin teknisiin esteisiin.

1. Mahdollisuus asettaa hinnoitteluvelvollisuus yleispalveludirektiivin 28 artiklan nojalla

27. KPN väittää kirjallisissa huomautuksissaan, että uuden sääntelyjärjestelmän mukaan hinnoittelua koskeva toimenpide saadaan toteuttaa vasta, kun kansallinen sääntelyviranomainen on tehnyt markkina-analyysin, joka osoittaa, että on olemassa operaattori, jolla on huomattava markkinavoima pääasiassa kyseessä olevilla markkinoilla.

28. Komissio puolestaan väittää kirjallisissa huomautuksissaan, että uudessa sääntelyjärjestelmässä erotetaan tarkoituksellisesti ja nimenomaisesti toisistaan vähittäismarkkinoiden tasolla relevantteja seikkoja koskeva sääntely ja tukkumarkkinoiden tasolla relevantteja seikkoja koskeva sääntely. Ensin mainittu kuuluu yleispalveludirektiivin soveltamisalaan, mutta jälkimmäistä koskee käyttöoikeusdirektiivi. Komission mukaan yleispalveludirektiivin 28 artiklaa ei siten voida käyttää oikeudellisena perustana sellaisen hinnoittelua koskevan toimenpiteen toteuttamiselle, joka kohdistuu tukkumarkkinoilla toimiviin kauttakulkupalvelujen tarjoajiin.

29. En voi yhtyä tällaiseen argumentaatioon, jossa mielestäni tulkitaan uutta sääntelyjärjestelmää väärin.

30. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on.[9]

31. Pääasian yhteydessä tällainen tutkiminen edellyttää, että otetaan huomioon paitsi yleispalveludirektiivin yleinen rakenne ja tavoite myös niiden muiden direktiivien – muun muassa käyttöoikeusdirektiivin – yleinen rakenne ja tavoite, jotka muodostavat sen kanssa uuden sääntelyjärjestelmän.

32. Totean aluksi, että yleispalveludirektiivin 28 artiklan sanamuodosta ei saada mitään täsmällistä tietoa sen soveltamisalasta.

33. On muistutettava, että yleispalveludirektiivin 28 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset toteuttavat ”kaikki tarpeelliset toimenpiteet” sen varmistamiseksi, että loppukäyttäjät voivat muun muassa saada palveluja käyttäen unionin alueella muita kuin maantieteellisiä numeroita.

34. Viittaan ulottuvuudeltaan erittäin laajaan ilmaisuun ”kaikki tarpeelliset toimenpiteet” ja katson, ettei 28 artiklassa lähtökohtaisesti suljeta pois pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen hinnoitteluvelvollisuuden asettamista, jos velvollisuudella pystytään takaamaan loppukäyttäjille mahdollisuus käyttää muita kuin maantieteellisiä numeroita ja näiden numeroiden kautta tarjottuja palveluja.

35. Tämän ratkaisun paikkansapitävyys varmistuu, kun tutkitaan käyttöoikeusdirektiiviä ja tarkemmin sanottuna sen 8 artiklaa, joka koskee velvollisuuksien asettamista, muuttamista tai poistamista.

9 — Ks. tuomio Sturgeon ym. (C-402/07 ja C-432/07, EU:C:2009:716, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) sekä tuomio T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36. Käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 2 ja 3 kohdasta nimittäin ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaista hinnoitteluvelvollisuutta ei lähtökohtaisesti voida kohdistaa operaattoreihin, joilla ei ole määritelty olevan huomattavaa markkinavoimaa kyseisillä markkinoilla,[10] ”tiettyjä [sellaisia] poikkeustapauksia lukuun ottamatta”, jotka on määritelty siinä tyhjentävästi ja joihin kuuluu yleispalveludirektiivin 28 artikla.

37. Analysoin peräkkäin näitä kahta kohtaa, minkä avulla pystyn osoittamaan, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen hinnoitteluvelvollisuus voi kuulua yleispalveludirektiivin 28 artiklan soveltamisalaan.

38. Käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 2 kohdan mukaan kansallinen sääntelyviranomainen saa asettaa tämän direktiivin 13 artiklassa tarkoitettuja hinnoitteluvelvollisuuksia[11] vain, kun kilpailu ei toimi, toisin sanoen markkinoilla, joilla yhdellä tai useammalla operaattorilla on huomattava markkinavoima.[12] Tällaisten velvollisuuksien asettamisella pyritään estämään, että operaattori, jolla on huomattava markkinavoima, voisi pitää hintoja liian korkealla tasolla tai harjoittaa hintapainostusta loppukäyttäjien haitaksi,[13] ja sillä voidaan niin muodoin palauttaa todellinen kilpailu tietyillä markkinoilla.

39. Asiakirja-aineistosta ilmenee kuitenkin, että tässä tapauksessa ACM oli katsonut, että kilpailu toimi pääasiassa kyseessä olevilla puhelujen kauttakulkupalvelujen markkinoilla ja ettei millään operaattorilla ollut näillä markkinoilla huomattavaa markkinavoimaa.[14] Myös College van Beroep voor het Bedrijfsleven on sitä paitsi vahvistanut tämän päätelmän.[15]

40. Totean lisäksi, että yleisen kiinteän puhelinverkon puhelujen kauttakulkupalvelujen markkinat eivät vuodesta 2007 lähtien enää ole kuuluneet komission merkityksellisistä markkinoista antaman suosituksensa[16] liitteessä nimeämiin markkinoihin, joiden ominaisuuksien vuoksi saattaa olla perusteltua asettaa ennakkovelvoite operaattoreille, joilla on määritetty olevan huomattava markkinavoima näillä markkinoilla.

41. Koska ei ollut olemassa komission tässä suosituksessa nimeämiä merkityksellisiä markkinoita eikä pääasiassa kyseessä olevien kauttakulkupalvelujen markkinoilla ollut operaattoria, jolla olisi ollut huomattava markkinavoima, ACM:llä ei tässä tapauksessa ollut käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan perusteella toimivaltaa asettaa senkaltaista hintavelvollisuutta, josta on kysymys pääasiassa.[17]

10 — Puitedirektiivin 14 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan ”tietyllä yrityksellä katsotaan olevan huomattava markkinavoima, jos sillä on yksin tai yhdessä muiden kanssa määräävää asemaa vastaava asema eli sellaista taloudellista vaikutusvaltaa, jonka turvin se voi toimia huomattavassa määrin riippumattomana kilpailijoista, asiakkaista ja viime kädessä kuluttajista”.

11 — Käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdan mukaan ”kansallinen sääntelyviranomainen voi – – asettaa kustannusvastaavuutta ja hintavalvontaa koskevia velvollisuuksia, mukaan lukien hintojen kustannuslähtöisyyttä ja kustannuslaskentaa koskevat velvollisuudet, tietyntyyppisten yhteenliittämisten ja/tai käyttöoikeuksien tarjonnassa”.

12 — Ks. puitedirektiivin 27 perustelukappale.

13 — Ks. käyttöoikeusdirektiivin 13 artikla.

14 — Ks. myös lausunto, jonka komissio antoi 30.10.2008 puitedirektiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteitille (OPTA) vastauksena tämän päätösehdotukseen, joka koski Alankomaiden yleisen puhelinverkon kauttakulkupalvelujen markkinoita (asia NL/2008/0800). Lausunto on saatavana internetosoitteessa https://circabc.europa.eu/sd/a/df6e1540-38c6-4595-a101-265a5cc500a7/NL-2008-0800 %20Acte_en%20CORR.pdf.

15 — Ks. tuomio 1.2.2012 (ECLI:NL:CBB:2012:BV2285).

16 — Direktiivin 2002/21 mukaisesti ennakkosääntelyn alaisiksi tulevista merkityksellisistä tuote- ja palvelumarkkinoista sähköisen viestinnän alalla 17.12.2007 annettu komission suositus 2007/879/EY (EUVL L 344, s. 65).

17 — Markkina-analyysiä ja huomattavan markkinavoiman arvioimista varten sähköisen viestinnän verkkoja ja palveluja koskevassa yhteisön sääntelyjärjestelmässä annettujen komission ohjeiden (EYVL 2002, C 165, s. 6; jäljempänä komission ohjeet) 17 kohdan mukaan ”sääntelyllisiä velvoitteita olisi asetettava vain niillä sähköisen viestinnän markkinoilla, joilla alakohtainen sääntely voi markkinoiden ominaispiirteiden vuoksi olla perustelua ja joilla kyseiset sääntelyviranomaiset ovat todenneet yhden tai useamman yrityksen omaavan huomattavaa markkinavoimaa” (ks. myös puitedirektiivin 15 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta).

42. Katson, että sama päätelmä on välttämättä tehtävä yleispalveludirektiivin Vähittäispalvelujen sääntely -nimisen 17 artiklan osalta.[18]

43. Yleispalveludirektiivin 17 artiklasta nimittäin ilmenee samalla tavoin kuin käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklasta, että hinnoitteluvelvollisuuksia[19] voidaan asettaa vain, kun kyseisillä vähittäismarkkinoilla ei ole todellista kilpailua.

44. KPN:n mukaan ACM ei tällaisessa tilanteessa voinut asettaa puhelujen kauttakulkupalvelujen markkinoilla toimiville tarjoajille senkaltaista hinnoitteluvelvollisuutta, josta on kysymys pääasiassa.

45. En voi yhtyä tällaiseen käsitykseen, jossa sivuutetaan käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 3 kohta.

46. Viimeksi mainitussa säännöksessä nimittäin säädetään, että kansalliset sääntelyviranomaiset eivät voi asettaa käyttöoikeusdirektiivin 9–13 artiklassa tarkoitettuja velvollisuuksia operaattoreille, joita ei ole määritelty saman direktiivin 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti, ”sanotun kuitenkaan rajoittamatta” yleispalveludirektiivin 27, 28 ja 30 artiklan säännösten noudattamista, jotka sisältävät ”sellaisia yrityksiä koskevia velvollisuuksia, joilla ei ole määritelty olevan huomattavaa markkinavoimaa”.

47. Mielestäni käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, etteivät kansalliset sääntelyviranomaiset voi asettaa käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklassa tarkoitettuihin hinnoitteluvelvoitteisiin rinnastettavia hinnoitteluvelvollisuuksia operaattoreille, joilla ei ole huomattavaa markkinavoimaa tietyillä markkinoilla, ”lukuun ottamatta” tiettyjen säännösten, muun muassa yleispalveludirektiivin 28 artiklan, yhteydessä asetettuja velvollisuuksia. Yleispalveludirektiivin 28 artiklassa toisin sanoen sallitaan käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklassa tarkoitettuihin hinnoitteluvelvoitteisiin rinnastettavien hinnoitteluvelvollisuuksien asettaminen operaattoreille, joilla ei ole huomattavaa markkinavoimaa näillä samoilla markkinoilla.

48. Käsitykseni saa tukea komission ohjeista, joiden 111 kohdan mukaan käyttöoikeusdirektiivin 9–13 artiklassa ja yleispalveludirektiivin 17 artiklassa säädettyjä ”velvoitteita olisi [uudessa] sääntelyjärjestelmässä asetettava vain sellaisille yrityksille, jotka on nimetty merkityksellisillä markkinoilla huomattavan markkinavoiman yrityksiksi, *tiettyjä tarkoin määriteltyjä, kappaleessa 4.3 lueteltuja poikkeustapauksia lukuun ottamatta*”.[20]

49. Komission ohjeiden 4.3 kappaleessa viitataan käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuihin tapauksiin. Näihin kuuluu edellä todetuin tavoin yleispalveludirektiivin 28 artikla.

50. Edellä todetusta seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen hinnoitteluvelvollisuus saattaa olla ”toimenpide”, joka voidaan yleispalveludirektiivin 28 artiklan nojalla kohdistaa sellaisten operaattoreiden joukkoon, joilla ei ole kyseisillä markkinoilla huomattavaa markkinavoimaa.

51. Käsitykseni mukaan tämä päätelmä heijastaa unionin lainsäätäjän tahtoa, että loppukäyttäjien oikeudet ja edut turvataan kaikissa tilanteissa, mukaan lukien tapauksissa, joissa oikeuksia, joita käyttäjät saavat yhdennetyistä ja kilpailukykyisistä sähköisen viestinnän markkinoista, ei voida turvata siitä huolimatta, että tietyillä markkinoilla on todellista kilpailua.[21]

18 — Muistutan, että yleispalveludirektiivin 17 artikla koskee vähittäispalveluja, kun taas muihin kuin maantieteellisiin numeroihin soitettujen puhelujen kauttakulkupalvelut, joista on kysymys pääasiassa, kuuluvat tukkumarkkinoihin, minkä vuoksi 17 artiklaa ei voida soveltaa tähän tapaukseen.

19 — Yleispalveludirektiivin 17 artiklan 2 kohdan mukaan ”asetettaviin velvollisuuksiin voi sisältyä vaatimuksia siitä, että huomattavan markkinavoiman omaaviksi todetut yritykset eivät peri kohtuuttomia hintoja [tai] estä markkinoille pääsyä”. Samassa 2 kohdassa säädetään lisäksi, että ”kansalliset sääntelyviranomaiset voivat loppukäyttäjien etujen suojelemiseksi ja todellisen kilpailun edistämiseksi soveltaa tällaisiin yrityksiin asianmukaisia vähittäishintakattoja koskevia toimenpiteitä, toimenpiteitä yksittäisten hinnoittelujen valvomiseksi tai toimenpiteitä hintojen määrittämiseksi kustannuslähtöisesti tai vastaavilla markkinoilla käytettävän hinnoittelun mukaisesti”.

20 — Kursivointi tässä.

21 — Ks. englanniksi saatavana oleva komission yksiköiden valmisteluasiakirja (SEC(2007) 1472), s. 86, Connecting with citizens -nimistä IV osastoa koskevat alustavat huomautukset.

52. Koska yleispalveludirektiivin 28 artikla sisältyy Loppukäyttäjien edut ja oikeudet -nimiseen IV lukuun, sillä ilmiselvästi pyritään turvaamaan edut ja oikeudet, joita loppukäyttäjät saavat yhdennetyistä ja kilpailukykyisistä sähköisen viestinnän markkinoista. Mielestäni 28 artikla on siten asianmukainen oikeudellinen perusta pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen hinnoitteluvelvollisuuden asettamiselle.

53. Toimenpiteen on lisäksi oltava ”tarpeellinen” niiden oikeuksien turvaamiseksi, joita loppukäyttäjät saavat 28 artiklan perusteella ja jotka tarkoittavat mahdollisuutta käyttää muita kuin maantieteellisiä numeroita ja näiden numeroiden kautta tarjottuja palveluja. Käsitykseni mukaan kansallisen toimenpiteen tarpeellisuus edellyttää myös, ettei mikään muu, kyseisten operaattorien kannalta vähemmän rajoittava toimenpide olisi voinut turvata näitä oikeuksia.

54. Totean tästä, että Alankomaiden hallituksen kirjallisten huomautusten mukaan hinnoittelua koskevan kansallisen toimenpiteen toteuttamisella oli tarkoitus lopettaa joukko kaupallisia käytäntöjä, jotka olivat yleispalveludirektiivin 28 artiklan tavoitteen vastaisia.[22] Näiden käytäntöjen vuoksi loppukäyttäjiltä perityt hinnat olivat korkeita ja läpinäkymättömiä, eivätkä suuret loppukäyttäjien ryhmät enää voineet soittaa tiettyyn määrään muita kuin maantieteellisiä numeroita. Mahdollisuutta käyttää muita kuin maantieteellisiä numeroita oli tosiasiallisesti rajoitettu ja mahdollisuus käyttää tiettyjä palveluja oli näin ollen estetty.

55. ACM on samaten katsonut, että korkeiden hintojen periminen oli este yleispalveludirektiivin 28 artiklassa taatulle numeroiden ja palvelujen käyttämiselle.

56. KPN puolestaan myönsi, että hinnat saatetaan vahvistaa niin korkeiksi, että ne tosiasiallisesti tekevät muiden kuin maantieteellisten numeroiden käyttämisen mahdottomaksi. Sen mukaan näin ei kuitenkaan ollut Alankomaissa.

57. Kaiken edellä todetun perusteella katson, että yleispalveludirektiivin 28 artiklassa sallitaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen hinnoitteluvelvollisuuden asettaminen, jos hinnoitteluvelvollisuus on ”tarpeellinen” muiden kuin maantieteellisten numeroiden ja näitä numeroita käyttävien palvelujen käyttömahdollisuuden turvaamiseksi. Koska tämä arviointi koskee tosiseikkoja, katson, että tämän tutkiminen yksittäistapauksessa kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle.

58. Lopuksi katson komissiosta poiketen, ettei se, että hinnoittelua koskevalla kansallisella toimenpiteellä on tarkoitus säännellä tukkumarkkinoiden tason suhdetta, vaikuta millään tavalla mahdollisuuteen soveltaa yleispalveludirektiivin 28 artiklaa tapaukseen, jossa tämä suhde on tosiasiallisesti omiaan estämään sen, että loppukäyttäjät voisivat käyttää muita kuin maantieteellisiä numeroita käyttäviä palveluja, mikä taataan tässä 28 artiklassa.

59. Totean tästä, että Alankomaiden hallituksen kirjallisista huomautuksista ja tämän hallituksen istunnossa esittämistä täsmennyksistä ilmenee, että sähköisten viestintäverkkojen ja – palvelujen tarjoajien toisiltaan perimät korkeat hinnat vyörytetään lopulta loppukäyttäjälle.

22 — Alankomaiden hallituksen mainitsemia epätoivottuja kaupallisia käytäntöjä ovat muun muassa matkapuhelimista 0900-alkuisiin numeroihin soitetut puhelut, joiden siirtohintaan (kauttakulkuhinta) lisättiin 25–35 sentin vakiokorotus minuutilta; se, että matkapuhelinoperaattorit perivät myös 25 sentin maksun minuutilta 0800-alkuisiin numeroihin soitetuista puheluista, vaikka itse nämä tiedotuspalvelut tarjotaan maksutta, ja että tämän johdosta tietyt näihin 0800-alkuisiin numeroihin liittyvien palvelujen tarjoajat toimivat niin, ettei tällaisiin numeroihin voi enää soittaa matkapuhelinverkosta, tai että ne perivät tällaisen maksun 14-alkuisiin numeroihin (sosiaalipalvelut), 088-alkuisiin numeroihin (yritysnumerot) ja 116-alkuisiin numeroihin (yhdenmukaistetut eurooppalaiset sosiaalipalvelut) soitetuista puheluista, ja se, että tarjoajat käyttävät sitä, että loppukäyttäjä pääsääntöisesti katsoo näihin muihin kuin maantieteellisiin numeroihin suuntautuvan puhelinliikenteen poikkeuksellisten hintojen johtuvan numeroon sidoksissa olevasta osapuolesta, periäkseen suuria lisämaksuja liikennemaksuista.

60. Alankomaiden hallituksen mukaan muihin kuin maantieteellisiin numeroihin soitettuihin puheluihin osallistuu nimittäin ketju tarjoajia, jotka ovat yhteistoiminnassa puhelinkeskustelun toteuttamiseksi. Tässä ketjussa kukin tarjoajista, kauttakulkupalvelun tarjoaja mukaan lukien, vyöryttää tarjoamastaan palvelusta perityn hinnan toiselle tarjoajalle. Yhden tai useamman ketjussa mukana olevan tarjoajan perimät korkeat hinnat vyörytetään tämän jälkeen loppukäyttäjälle.

61. Nämä Alankomaiden hallituksen esiin tuomat seikat, joihin myös komissio on tukeutunut istunnossa, osoittavat, että menettelytavat, joita tarjoajat noudattavat keskenään tukkumarkkinoiden tasolla, vaikuttavat vähittäismarkkinoiden tasolla oleviin loppukäyttäjiin. Alankomaiden hallituksen mukaan juuri nämä menettelytavat olivat rajoittaneet mahdollisuutta käyttää muita kuin maantieteellisiä numeroita ja saada palveluja näitä numeroita käyttäen.

62. Katson siten Alankomaiden hallituksen tavoin, että tällaiset sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen tarjoajien tukkumarkkinoiden tasolla noudattamat menettelytavat ovat omiaan estämään yleispalveludirektiivin 28 artiklassa taatun mahdollisuuden, että loppukäyttäjät voivat saada palveluja käyttäen muita kuin maantieteellisiä numeroita.

63. Katson näiden seikkojen perusteella, että yleispalveludirektiivin 28 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen hinnoitteluvelvollisuuden asettamiselle, vaikka markkina-analyysi ei ole osoittanut, että operaattorilla on huomattava markkinavoima näillä markkinoilla, kunhan hinnoitteluvelvollisuus on tarpeellinen sen takaamiseksi, että loppukäyttäjät voivat saada palveluja käyttäen muita kuin maantieteellisiä numeroita, mistä kansallisen tuomioistuimen on varmistuttava.

2. Tilanteet, joissa on kysymys rajat ylittävän käytön mahdollisuudesta, ja esteiden luonne

64. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy ensimmäisessä kysymyksessään myös, onko yleispalveludirektiivin 28 artiklaa tulkittava siten, että hinnoitteluvelvollisuus voidaan asettaa vain, kun on kysymys ”teknisestä esteestä”, joka koskee ”mahdollisuutta käyttää rajojen yli” muita kuin maantieteellisiä numeroita käyttäviä palveluja.

65. Siltä osin kuin on kysymys ensinnäkin rajat ylittävän käytön mahdollisuudesta, ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mielestä direktiivin 2009/136 46 perustelukappaleesta saa sen käsityksen, että yleispalveludirektiivin 28 artiklassa tarkoitetaan vain kaikkien sellaisten toimenpiteiden toteuttamista, jotka ovat tarpeellisia jäsenvaltioiden välisen ”rajojen yli” tapahtuvan puhelinliikenteen turvaamiseksi.

66. Käsitykseni mukaan yleispalveludirektiivin 28 artiklan sanamuoto ja syntyhistoria osoittavat, että sitä on tulkittava niin, että siinä nykyään tarkoitetaan yleisesti sähköisen viestinnän eurooppalaisia yhtenäismarkkinoita, eikä sen soveltamista ole rajattu tilanteisiin, joissa on kysymys rajat ylittävän käytön mahdollisuudesta.

67. Totean aluksi, että rajat ylittävä ulottuvuus ilmeni selvästi yleispalveludirektiivin 28 artiklan alkuperäisestä versiosta.

68. Kyseisessä 28 artiklassa nimittäin säädettiin, että ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että *muista jäsenvaltioista olevat* loppukäyttäjät voivat käyttää niiden alueella käytössä olevia muita kuin maantieteellisiä numeroita, jos se on teknisesti ja taloudellisesti toteutettavissa”. [23]

23 — Kursivointi tässä.

69. Sen jälkeen kun yleispalveludirektiivin 28 artiklan 1 kohtaa muutettiin direktiivillä 2009/136, siinä säädetään nykyään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset toteuttavat kaikki tarpeelliset toimenpiteet – jos ne ovat teknisesti ja taloudellisesti toteutettavissa – sen varmistamiseksi, että loppukäyttäjät voivat saada ja käyttää palveluja käyttäen unionin alueella muita kuin maantieteellisiä numeroita.

70. Tässä säännöksessä ei siten enää ole rajausta ”muista jäsenvaltioista olevat”, ja siinä säädetään vastedes kaikkien loppukäyttäjien mahdollisuudesta käyttää numeroita ja palveluja ”[unionin] alueella”.

71. Koska loppukäyttäjien – eikä enää vain muista jäsenvaltioista olevien loppukäyttäjien – on voitava saada palveluja käyttäen unionin alueella muita kuin maantieteellisiä numeroita, toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on mielestäni taattava tällainen käyttömahdollisuus kaikille loppukäyttäjille näiden maantieteellisestä sijaintipaikasta riippumatta. Käyttömahdollisuus on näin ollen taattava myös loppukäyttäjille, jotka ovat sijoittautuneet verkko-operaattorin ja/tai sähköisten viestintäpalvelujen operaattorin jäsenvaltioon.

72. Muutos liittyy käsitykseni mukaan sähköisen viestinnän eurooppalaisten yhtenäismarkkinoiden aikaan saamista koskevaan tavoitteeseen. Yleispalveludirektiivin 38 perustelukappaleessa nimittäin todetaan, että ”se, että loppukäyttäjien käytössä ovat kaikki yhteisön numerovarat, on elintärkeä ennakkoedellytys yhtenäismarkkinoiden toteutumiselle. Tämän pitäisi kattaa muut kuin maantieteelliset numerot, ilmaisnumerot ja maksulliset palvelunumerot mukaan luettuina”.

73. Mielestäni on sitä paitsi paradoksaalista katsoa, että yleispalveludirektiivin 28 artiklassa taataan, että loppukäyttäjät voivat saada palveluja käyttäen muiden jäsenvaltioiden alueella muita kuin maantieteellisiä numeroita, mutta siinä ei taata tällaista mahdollisuutta käyttää muita kuin maantieteellisiä numeroita ja palveluja loppukäyttäjän omassa jäsenvaltiossa.

74. Siltä osin kuin on toiseksi kysymys esteen luonteesta, katson, ettei yleispalveludirektiivin 28 artiklan sanamuodosta ilmene millään tavalla, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset saisivat toteuttaa tarpeellisen toimenpiteen vain teknisten esteiden vuoksi.

75. Mielestäni mikä tahansa muiden kuin maantieteellisten numeroiden ja näitä numeroita käyttävien palvelujen käyttämisen este, joka estää loppukäyttäjiä hyödyntämästä yleispalveludirektiivin 28 artiklaan perustuvia oikeuksiaan, voi olla peruste tarpeellisen hinnoitteluvelvollisuuden asettamiselle, paitsi jos este on perusteltu objektiivisten syiden vuoksi.

76. Direktiivin 2009/136 46 perustelukappale tukee arviotani.

77. Kyseisessä 46 perustelukappaleessa nimittäin todetaan, että ”mahdollisuutta käyttää numerovarantoja ja niihin liittyviä palveluja rajojen yli *ei pitäisi estää muulloin kuin objektiivisesti perustelluissa tapauksissa*, esimerkiksi – – petosten tai väärinkäytösten estämiseksi, jos numero on määritelty ainoastaan kansalliseksi – – tai jos se ei ole teknisesti tai taloudellisesti toteutettavissa”. [24]

78. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että muihin kuin maantieteellisiin numeroihin soittaminen oli teknisesti mahdollista ja ettei mihinkään muihin objektiivisiin perusteluihin ollut vedottu. Koska hinnoittelusta muodostuvalle esteelle ei ollut objektiivista perustelua, sitä on näin ollen pidettävä yleispalveludirektiivin 28 artiklan perusteella lainvastaisena.

24 — Kursivointi tässä.

79. Katson tämän vuoksi, että yleispalveludirektiivin 28 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen hinnoitteluvelvollisuuden asettamiselle, vaikka markkina-analyysi ei ole osoittanut, että operaattorilla on huomattava markkinavoima näillä markkinoilla, ja vaikka muiden kuin maantieteellisten numeroiden käyttämisen este on muu kuin tekninen, kunhan hinnoitteluvelvollisuus on tarpeellinen sen takaamiseksi, että loppukäyttäjät voivat saada palveluja käyttäen näitä numeroita, mistä kansallisen tuomioistuimen on varmistuttava.

B *Toinen kysymys, joka koskee vaikutukseltaan vähäisiä esteitä ja tarpeellisten toimenpiteiden oikeasuhteisuuden valvontaa, jota kansallinen tuomioistuin harjoittaa*

80. Toisessa kysymyksessä on kaksi osaa.

81. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy unionin tuomioistuimelta ensinnäkin, onko yleispalveludirektiivin 28 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen hinnoittelua koskevan toimenpiteen toteuttamiselle, kun käytettyjen korkeampien hintojen vaikutus muihin kuin maantieteellisiin numeroihin soitettavien puhelujen määrään on vain vähäinen.

82. Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, millainen harkintavalta kansallisella tuomioistuimella on varmistua siitä, onko yleispalveludirektiivin 28 artiklan mukaan tarpeellinen hinnoittelua koskeva toimenpide kohtuuton rasite tarjoajalle, kun otetaan huomioon tavoitteet, joihin toimenpiteellä pyritään.

83. Totean toisen kysymyksen ensimmäisestä osasta Alankomaiden hallituksen tavoin, ettei yleispalveludirektiivin 28 artiklassa säädetä vähämerkityksisiä esteitä koskevasta poikkeuksesta.

84. Kuten olen jo voinut todeta, on päinvastoin niin, että mahdollisuutta käyttää palveluja muita kuin maantieteellisiä numeroita käyttäen ei lähtökohtaisesti pitäisi estää yleispalveludirektiivin 28 artiklan perusteella. [25]

85. On myös muistutettava, että se, että loppukäyttäjien käytössä ovat kaikki unionin numerovarat, on elintärkeä ennakkoedellytys yhtenäismarkkinoiden toteutumiselle, ja sen pitäisi kattaa muut kuin maantieteelliset numerot, ilmaisnumerot ja maksulliset palvelunumerot mukaan luettuina. [26]

86. Mielestäni kaikesta edellä esitetystä seuraa, että mikä tahansa este – mukaan lukien vähäinen este palvelujen saamiselle muita kuin maantieteellisiä numeroita käyttäen – on ristiriidassa unionin lainsäätäjän asettamien tavoitteiden kanssa eli eurooppalaisten yhteismarkkinoiden toteutumisen kanssa ja niin muodoin niiden oikeuksien takaamisen kanssa, joita loppukäyttäjät saavat näiden markkinoiden toteutumisesta, joten sitä on pidettävä kiellettynä. Katson, että mikä tahansa päinvastainen tulkinta heikentää yleispalveludirektiivin 28 artiklan tehokasta vaikutusta.

87. Toisen kysymyksen toisesta osasta katson KPN:n ja Alankomaiden hallituksen tavoin, että kansallisella tuomioistuimella on toimivalta arvioida, onko hinnoitteluvelvollisuuden asettaminen konkreettisessa tilanteessa kohtuuton rasite asianomaiselle operaattorille. Käsitykseni mukaan tämän tutkiminen on olennainen osa tällaisen velvollisuuden oikeasuhteisuuden valvontaa, jonka kansallinen tuomioistuin suorittaa.

88. Kansallisen tuomioistuimen on tällöin analysoitava, ovatko tavoitteet, joihin hinnoittelua koskevalla kansallisten toimivaltaisten viranomaisten toimenpiteellä pyritään, yleispalveludirektiivin 28 artiklassa ilmaistun tavoitteen eli sen tavoitteen mukaisia, että on mahdollista saada ja käyttää palveluja käyttäen muita kuin maantieteellisiä numeroita.

25 — Ks. direktiivin 2009/136 46 perustelukappale.

26 — Ks. yleispalveludirektiivin 38 perustelukappale.

89. Jos nämä tavoitteet ovat unionin säännöstössä ilmaistun tavoitteen mukaisia, kansallisen tuomioistuimen on seuraavaksi tutkittava, onko toimenpide asianmukainen, tarpeellinen ja oikeasuhteinen sanan suppeassa merkityksessä. Kansallinen tuomioistuin arvioi ensiksi, soveltuuko toteutettu toimenpide objektiivisesti niiden tavoitteiden saavuttamiseen, joihin pyritään. Toiseksi se määrittää, onko näiden tavoitteiden saavuttamiseksi olemassa keinoja, jotka ovat asianomaisen operaattorin kannalta vähemmän rajoittavia. Kolmanneksi suppeassa merkityksessä ymmärrettävän oikeasuhteisuuden tutkiminen edellyttää kyseessä olevien intressien vertailua. [27]

90. Kansallisen tuomioistuimen on oikeasuhteisuutta tutkiessaan määritettävä, ovatko toimivaltaiset kansalliset viranomaiset vertailleet asianmukaisesti hinnoittelua koskevan toimenpiteen rasittavuutta asianomaiselle operaattorille ja loppukäyttäjien siitä saamia hyötyjä, jotta se voisi arvioida, onko toimenpidettä pidettävä kohtuuttomana rasitteena asianomaiselle operaattorille. [28]

91. Katson näin ollen, että yleispalveludirektiivin 28 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen hinnoittelua koskevan toimenpiteen toteuttamiselle, kun käytettyjen korkeampien hintojen vaikutus muihin kuin maantieteellisiin numeroihin soitettavien puhelujen määrään on vain vähäinen. Kansallisen tuomioistuimen on arvioitava yleispalveludirektiivin 28 artiklan mukaan tarpeellisen toimenpiteen oikeasuhteisuutta tutkiessaan, onko pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen hinnoittelua koskevan toimenpiteen toteuttaminen liiallinen rasite asianomaiselle operaattorille.

C *Kolmas kysymys, joka koskee yleispalveludirektiivin 28 artiklassa tarkoitetun ilmaisun ”toimivaltaiset kansalliset viranomaiset” tulkintaa*

92. Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy unionin tuomioistuimelta pääasiallisesti, onko yleispalveludirektiivin 28 artiklaa tulkittava siten, että tässä artiklassa tarkoitetut tarpeelliset toimenpiteet voi toteuttaa muu viranomainen kuin kansallinen sääntelyviranomainen, joka käyttää käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua toimivaltaa.

93. KPN väittää kirjallisissa huomautuksissaan, että uuden sääntelyjärjestelmän ja tarkemmin sanottuna käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan perusteella vain kansallisella sääntelyviranomaisella on toimivalta toteuttaa pääasiassa kyseessä olevan kaltainen hinnoittelua koskeva toimenpide. KPN:n mukaan Alankomaiden hallitusta ei voida pitää kansallisena sääntelyviranomaisena, koska sille ei yhtäältä ole missään vaiheessa annettu tätä tehtävää ja koska se ei toisaalta täytä puitedirektiivin 11 perustelukappaleessa mainittuja riippumattomuutta koskevia edellytyksiä [29] eikä sillä myöskään ole sellaista harkintavaltaa toteuttaa markkina-analyysin jälkeen sääntelyjä, joka kansallisella sääntelyviranomaisella on käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan nojalla.

94. KPN:stä poiketen Alankomaiden ja Italian hallitukset sekä komissio ehdottavat vastaukseksi, että yleispalveludirektiivin 28 artiklassa sallitaan, että muu viranomainen kuin kansallinen sääntelyviranomainen toteuttaa tässä artiklassa tarkoitettuja tarpeellisia toimenpiteitä.

95. Ennen kuin ryhdyn tarkastelemaan kolmatta kysymystä, on tarpeen esittää kaksi alustavaa huomautusta.

27 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus TDC (C-556/12, EU:C:2014:17, 41 ja 42 kohta).

28 — Ibidem, 43 ja 44 kohta.

29 — Kyseisessä 11 perustelukappaleessa todetaan, että ”sääntelytehtävien ja toiminnallisten tehtävien erottamisen periaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden olisi taattava kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuus niiden päätösten puolueettomuuden varmistamiseksi. Tämä riippumattomuuden vaatimus ei rajoita jäsenvaltioiden institutionaalista itsemääräämisoikeutta [eikä] niiden perustuslaillisia velvollisuuksia – –”.

96. Ennakkoratkaisupyynnöstä ensinnäkin ilmenee, että Alankomaiden hallitus oli lakia säätävänä elimenä toteuttanut hinnoittelua koskevan kansallisen toimenpiteen, minkä jälkeen ACM oli kansallisena sääntelyviranomaisena pannut sen täytäntöön antamalla KPN:lle määräyksen.

97. Kun tämä tilanne otetaan huomioon, käsitykseni mukaan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa pääasiallisesti selvittää, onko yleispalveludirektiivin 28 artiklaa tulkittava siten, ettei se ole esteenä sille, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen hinnoittelua koskevan toimenpiteen toteuttaa Alankomaiden hallitus, jota pidetään ”muuna” viranomaisena kuin kansallisena sääntelyviranomaisena.

98. Kuten ensimmäistä kysymystä tutkittaessa on täsmennetty, katson toiseksi, että hinnoitteluvelvollisuus, joka on rinnastettavissa hinnoitteluvelvollisuuteen, jonka kansallinen sääntelyviranomainen voi asettaa käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan nojalla, voidaan tietyin edellytyksin asettaa yleispalveludirektiivin 28 artiklan yhteydessä.

99. Muistutan tästä, että sääntelytehtäviä, joita kansallisella sääntelyviranomaisella on käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan perusteella, koskee edellytys, että on olemassa yksi tai useampia operaattoreita, joilla on kyseisillä markkinoilla merkittävä markkinavoima. Kansallisen sääntelyviranomaisen toiminta on tosiasiallisesti välttämätöntä sen takaamiseksi, että operaattori tai operaattorit eivät voisi käyttää markkinavoimaansa rajoittaakseen tai vääristääkseen kilpailua merkityksellisillä markkinoilla tai hyödyntääkseen tätä markkinavoimaa lähimarkkinoilla. Kysymys on siten ennakkosääntelystä, jonka kansallinen sääntelyviranomainen on kohdistanut yhteen tai useampaan operaattoriin, joilla on huomattava markkinavoima kyseisillä markkinoilla.

100. Hinnoitteluvelvoitteiden, joita toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat asettaa yleispalveludirektiivin 28 artiklan yhteydessä, edellytyksenä ei kuitenkaan ole, että markkina-analyysi osoittaa, että yhdellä tai useammalla operaattorilla on kyseisillä markkinoilla huomattava markkinavoima. Näiden velvoitteiden on oltava tarpeellisia niiden oikeuksien turvaamiseksi, joita loppukäyttäjät saavat eurooppalaisista yhtenäismarkkinoista, ja muun muassa sen oikeuden turvaamiseksi, että loppukäyttäjät voivat saada palveluja käyttäen muita kuin maantieteellisiä numeroita. Kysymys on hinnoitteluvelvoitteista, joita toimivaltaiset kansalliset viranomaiset kohdistavat operaattoreihin, joilla ei ole huomattavaa markkinavoimaa.

101. On siten todettava, että vaikka rinnastettavissa olevat hinnoitteluvelvoitteet voidaan asettaa käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan sekä yleispalveludirektiivin 17 ja 28 artiklan nojalla, niillä pyritään eri tavoitteisiin ja ne kohdistetaan eri operaattoriluokkiin. [30]

102. Otan nämä seikat huomioon, kun ryhdyn analysoimaan kolmatta kysymystä.

103. Jotta kolmanteen kysymykseen voitaisiin antaa hyödyllinen vastaus, on tulkittava ilmaisua ”toimivaltaiset kansalliset viranomaiset”, sellaisena kuin tätä tarkoitetaan yleispalveludirektiivin 28 artiklassa. Onko ilmaisun tulkittava tarkoittavan kansallisia sääntelyviranomaisia niin, että ulkopuolelle suljetaan kaikki muut kansalliset viranomaiset?

30 — Yleispalveludirektiivin viidennessä perustelukappaleessa muistutetaan tästä kahden operaattoriluokan välisestä erosta. Siinä nimittäin todetaan, että ”kilpailluilla markkinoilla olisi tiettyjä velvollisuuksia sovellettava kaikkiin yleisesti saatavilla olevia puhelinpalveluja tietyssä sijaintipaikassa tarjoaviin organisaatioihin ja muita velvollisuuksia olisi sovellettava ainoastaan organisaatioihin, joilla on huomattava markkinavoima tai jotka on nimetty yleispalvelua tarjoaviksi operaattoreiksi”.

104. Totean aluksi, että ilmaisua ei ole määritelty uudessa sääntelyjärjestelmässä, toisin kuin kansalliset sääntelyviranomaiset, jotka määritellään puitedirektiivin 2 artiklan g alakohdassa. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan kansallisilla sääntelyviranomaisilla tarkoitetaan elintä tai elimiä, joiden hoidettavaksi jäsenvaltio on antanut puitedirektiivissä tai erityisdirektiiveissä tarkoitetut sääntelytehtävät. Huomautan, että määritelmää sovelletaan erityisdirektiiveissä, muun muassa yleispalveludirektiivissä. [31]

105. Edellä esitetystä määritelmästä ilmenee, että kansallinen sääntelyviranomainen on toimivaltainen kansallinen viranomainen. Katson kuitenkin, ettei yleispalveludirektiivin 28 artiklassa tarkoitettuja toimivaltaisia kansallisia viranomaisia voida rajata niin, että niitä olisivat vain kansalliset sääntelyviranomaiset, ja näin on useista syistä.

106. Totean ensinnäkin, että unionin lainsäätäjä näyttää valinneen määrätietoisesti, että se käyttää ilmaisua ”toimivaltaiset kansalliset viranomaiset” ilmaisun ”kansalliset sääntelyviranomaiset” sijasta. Ilmaisu on nimittäin otettu käyttöön vasta lainsäädäntömenettelyssä, joka johti sääntelyjärjestelmän muuttamiseen vuonna 2009.

107. Sekä komission direktiiviehdotuksessa [32] että Euroopan parlamentin ensimmäisessä käsittelyssä vahvistetussa kannassa [33] viitattiin vielä kansallisiin sääntelyviranomaisiin. Se, että lopullisessa tekstissä annetaan nimenomainen toimivalta ”toimivaltaisille kansallisille viranomaisille”, on lähtökohtaisesti osoitus siitä, että unionin lainsäätäjä toimi tarkoituksellisesti niin, ettei se viitannut vain kansallisiin sääntelyviranomaisiin vaan valitsi laajemman käsitteen.

108. Toiseksi on todettava, että yleispalveludirektiivin 28 artiklan sanamuodosta ilmenee, ettei tätä ilmaisua voida rajata koskemaan vain kansallisia sääntelyviranomaisia. Tämän direktiivin muista säännöksistä poiketen kyseisessä 28 artiklassa ei nimittäin anneta mitään erityistä toimivaltaa eikä aseteta mitään erityistä velvollisuutta kansallisille sääntelyviranomaisille. Siinä asetetaan velvollisuuksia jäsenvaltioille sellaisinaan ja ”kansallisille toimivaltaisille viranomaisille”.

109. Kolmanneksi huomautan, että unionin tuomioistuin on jo lausunut siitä, voiko muu kansallinen viranomainen kuin kansallinen sääntelyviranomainen toimia kansallisena sääntelyviranomaisena tai tämän rinnalla hoitaakseen tehtäviä, jotka on uudessa sääntelyjärjestelmässä annettu nimenomaisesti kansalliselle sääntelyviranomaiselle.

110. Unionin tuomioistuin on tuomiossaan Base ym. [34] siten katsonut, että ”[yleispalveludirektiivi] ei lähtökohtaisesti sellaisenaan estä sitä, että kansallinen lainsäätäjä toimii puitedirektiivissä tarkoitettuna kansallisena sääntelyviranomaisena, kunhan se tätä tehtävää hoitaessaan täyttää kyseisissä direktiiveissä säädetyt toimivaltaisuutta, riippumattomuutta, puolueettomuutta ja avoimuutta koskevat edellytykset ja kunhan sen tätä tehtävää hoitaessaan tekemiin päätöksiin voidaan tehokkaasti hakea muutosta muutoksenhakuelimeltä, joka on riippumaton asianomaisista osapuolista”. [35]

31 — Yleispalveludirektiivin 2 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään, että ”tässä direktiivissä sovelletaan [puitedirektiivin] 2 artiklassa säädettyjä määritelmiä”.

32 — Ks. ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2002/22, direktiivin 2002/58 ja kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta (KOM(2007) 698 lopullinen), s. 32.

33 — Ks. ensimmäisessä käsittelyssä 24.9.2008 vahvistettu Euroopan parlamentin kanta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/…/EY antamiseksi direktiivin 2002/22, direktiivin 2002/58 ja kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta (asiakirja P6_TC1-COD(2007) 248, EUVL 2010, C 8E, s. 360), s. 46.

34 — C-389/08, EU:C:2010:584.

35 — Tuomion 30 kohta.

111. Yhteisöjen tuomioistuin on samaten katsonut, ettei puitedirektiivi ole esteenä sille, että jäsenvaltio osoittaa tehtävät, jotka on tässä direktiivissä annettu kansalliselle sääntelyviranomaiselle, erillisille elimille eli kyseisessä tapauksessa kansalliselle sääntelyviranomaiselle ja ministeriön viranomaisille, kunhan jäsenvaltio varmistaa näiden sääntelyviranomaisten toiminnallisen riippumattomuuden sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja tarjoaviin operaattoreihin nähden ja julkaisee tiedot mainituille sääntelyviranomaisille kuuluvista tehtävistä helposti saatavilla olevassa muodossa sekä ilmoittaa niistä viipymättä komissiolle. [36]

112. Totean vielä, että unionin tuomioistuin on tuomiossaan komissio v. Saksa [37] todennut, että lakiasäätävän elimen toimenpide on direktiivien mukainen sillä edellytyksellä, ettei sillä rajoiteta eikä poisteta tehtäviä, joita direktiiveissä on nimenomaisesti annettu kansalliselle sääntelyviranomaiselle. [38] Kansallinen lainsäätäjä ei voi jättää kansallisten sääntelyviranomaisten tehtäväkentän ulkopuolelle uusien markkinoiden määrittelemistä ja tutkimista, koska se tällöin epäisi näiltä elimiltä toimivaltuuksia, joita direktiivissä annetaan niille nimenomaisesti. [39] Kansallisella säännöstöllä ei siten saa puuttua toimivaltaan, joka kansallisilla sääntelyviranomaisilla on suoraan uuden sääntelyjärjestelmän säännösten nojalla, mikä ilmenee myös uudemmasta oikeuskäytännöstä. [40]

113. Näistä oikeuskäytännössä esitetyistä ratkaisuista voidaan mielestäni johtaa kaksi ohjetta pääasiaa varten.

114. Totean ensinnäkin, ettei unionin tuomioistuin sulje pois, että muu viranomainen kuin kansallinen sääntelyviranomainen – eli lakiasäätävä elin tai ministeriö – voi uuden sääntelyjärjestelmän mukaisesti toimia tietyin edellytyksin kansallisena sääntelyviranomaisena tai tämän rinnalla.

115. Koska tällaiset kansalliset viranomaiset, jotka toimivat kansallisena sääntelyviranomaisena, voivat edellä mainittuja edellytyksiä noudattaen hoitaa tehtäviä, jotka on uudessa sääntelyjärjestelmässä annettu kansallisille sääntelyviranomaisille, katson, että näiden kansallisten viranomaisten on sitäkin suuremmalla syyllä voitava toimia silloin, kun uudessa sääntelyjärjestelmässä annetaan sääntelytehtävä nimenomaisesti ”toimivaltaisille kansallisille viranomaisille”.

116. Toiseksi katson kuitenkin, että jos yleispalveludirektiivin 28 artiklassa tarkoitetut toimivaltaiset kansalliset viranomaiset asettavat hinnoitteluvelvollisuuden, joka on rinnastettavissa hinnoitteluvelvollisuuteen, jollaisen kansalliset sääntelyviranomaiset voivat asettaa käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdan ja yleispalveludirektiivin 17 artiklan 1 kohdan mukaisesti, toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on siitä huolimatta, että niiden asettamalla velvollisuudella pyritään eri tavoitteisiin, täytettävä samat vaatimukset, jotka uudessa sääntelyjärjestelmässä asetetaan kansallisille sääntelyviranomaisille, muun muassa vaatimus toiminnallisesta riippumattomuudesta operaattoreihin nähden. [41] Toimivaltaisten kansallisten viranomaisten päätöksiin on lisäksi voitava hakea tehokkaasti muutosta muutoksenhakuelimeltä, joka on riippumaton asianomaisista osapuolista. [42]

117. Tästä seuraa, että vaikka jäsenvaltioilla on tällä alalla institutionaalinen itsemääräämisoikeus yleispalveludirektiivin 28 artiklassa tarkoitettujen toimivaltaisten kansallisten viranomaistensa organisoinnin ja rakenteen osalta, tätä itsemääräämisoikeutta voidaan käyttää ainoastaan noudattamalla uudessa sääntelyjärjestelmässä vahvistettuja tavoitteita ja velvollisuuksia. [43]

36 — Ks. tuomio Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143, 24–26 kohta).

37 — C-424/07, EU:C:2009:749.

38 — Ks. julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus Base ym. (C-389/08, EU:C:2010:360, 46 kohta).

39 — Ibidem, 41 kohta. Ks. myös tuomio komissio v. Saksa (C-424/07, EU:C:2009:749, 74–78 kohta).

40 — Ks. tuomio Deutsche Telekom (C-543/09, EU:C:2011:279, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41 — Ks. puitedirektiivin 11 perustelukappale ja 3 artiklan 2 kohta.

42 — Ks. puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohta.

43 — Ks. vastaavasti tuomio Base ym. (C-389/08, EU:C:2010:584, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

118. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on näin ollen pääasiaa käsitellessään arvioitava konkreettisesti, täyttääkö yleispalveludirektiivin 28 artiklan mukaisena toimivaltaisena kansallisena viranomaisena toiminut Alankomaiden hallitus uudessa sääntelyjärjestelmässä säädetyt toimivaltaisuutta, riippumattomuutta, puolueettomuutta ja avoimuutta koskevat vaatimukset.

119. Totean tästä, että Alankomaiden hallitus on istunnossa täsmentänyt, että Alankomaiden kuningaskunta oli yksityistänyt KPN:n, ennen kuin pääasiassa kyseessä olevan riita-asian tosiseikat tapahtuivat. Vaikka tämä tieto on omiaan osoittamaan, että Alankomaiden hallituksen voidaan katsoa olevan oikeudellisesti ja toiminnallisesti riippumaton tästä yhtiöstä, sen perusteella ei mielestäni kuitenkaan voida vielä päätellä, että kyseinen toimivaltainen kansallinen viranomainen täyttää edellä mainitut vaatimukset. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on arvioitava tätä kaiken sen selvitysaineiston perusteella, jota sillä on tässä asiassa käytettävissään.

120. Totean asian arvioinnin täydentämiseksi vielä, että on samaten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä selvittää, onko ACM kansallisena sääntelyviranomaisena, joka varmistaa Alankomaiden hallituksen toteuttaman hinnoittelua koskevan kansallisen toimenpiteen soveltamisen, puolestaan täyttänyt edellä mainitut vaatimukset, sellaisina kuin niitä tarkoitetaan uudessa sääntelyjärjestelmässä. Tämän tutkiminen edellyttää tällä kertaa muun muassa sen määrittämistä, onko kansallinen sääntelyviranomainen ollut suojattu ulkopuoliselta väliintulolta tai poliittiselta painostukselta, joka voisi vaarantaa sen käsiteltäväksi tulevien asioiden riippumattoman arvioinnin.[44]

121. Katson kaikkien näiden seikkojen perusteella, että Alankomaiden hallitus voi toteuttaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen hinnoittelua koskevan toimenpiteen, kunhan tällä toiminnalla pyritään turvaamaan sen tavoitteen toteutuminen, johon yleispalveludirektiivin 28 artiklalla pyritään, ja kunhan toimivaltaisuutta, riippumattomuutta, puolueettomuutta ja avoimuutta koskevat vaatimukset on täytetty, minkä arvioiminen kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle.

122. Yleispalveludirektiivin 28 artiklaa on näin ollen tulkittava siten, että muu viranomainen kuin käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua toimivaltaa käyttävä kansallinen sääntelyviranomainen voi hyväksyä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen hinnoittelua koskevan toimenpiteen, kunhan toimivaltaisuutta, riippumattomuutta, puolueettomuutta ja avoimuutta koskevat vaatimukset on täytetty, mistä kansallisen tuomioistuimen on varmistuttava.

IV **Ratkaisuehdotus**

123. Ehdotan edellä esitetyn perusteella, että unionin tuomioistuin vastaa College van Beroep voor het Bedrijfslevenin kysymyksiin seuraavasti:

1) Yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/22/EY (yleispalveludirektiivi), sellaisena kuin se on muutettuna 25.11.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/136/EY, 28 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen hinnoitteluvelvollisuuden asettamiselle, vaikka markkina-analyysi ei ole osoittanut, että operaattorilla on huomattava markkinavoima näillä markkinoilla, ja vaikka muiden kuin maantieteellisten numeroiden käyttämisen este on muu kuin tekninen, kunhan hinnoitteluvelvollisuus on tarpeellinen sen takaamiseksi, että loppukäyttäjät voivat saada palveluja käyttäen näitä numeroita, mistä kansallisen tuomioistuimen on varmistuttava.

44 — Ks. direktiivin 2009/140 13 perustelukappale ja vastaavasti myös puitedirektiivin 3 a artikla.

2) a) Direktiivin 2002/22, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/136, 28 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen hinnoittelua koskevan toimenpiteen toteuttamiselle, kun käytettyjen korkeampien hintojen vaikutus muihin kuin maantieteellisiin numeroihin soitettavien puhelujen määrään on vain vähäinen.

b) Kansallisen tuomioistuimen on arvioitava direktiivin 2002/22, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/136, 28 artiklan mukaan tarpeellisen toimenpiteen oikeasuhteisuutta tutkiessaan, onko pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen hinnoittelua koskevan toimenpiteen toteuttaminen liiallinen rasite asianomaiselle operaattorille.

3) Direktiivin 2002/22, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/136, 28 artiklaa on tulkittava siten, että muu viranomainen kuin sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/19/EY (käyttöoikeusdirektiivi), sellaisena kuin se on muutettuna 25.11.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/140/EY, 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua toimivaltaa käyttävä kansallinen sääntelyviranomainen voi hyväksyä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen hinnoittelua koskevan toimenpiteen, kunhan toimivaltaisuutta, riippumattomuutta, puolueettomuutta ja avoimuutta koskevat vaatimukset on täytetty, mistä kansallisen tuomioistuimen on varmistuttava.