YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

12 päivänä joulukuuta 1996 *

Asiassa C-302/94,

jonka High Court of Justice (Queen's Bench Division) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

The Queen

vastaan

Secretary of State for Trade and Industry,

ex parte: **British Telecommunications plc,**

ennakkoratkaisun telepalvelujen sisämarkkinoiden toteuttamisesta saamalla aikaan avoimen verkon tarjoaminen 28 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/387/ETY (EYVL L 192, s. 1) tulkinnasta ja avoimen verkon tarjoamisen soveltamisesta kiinteisiin johtoihin 5 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/44/ETY (EYVL L 165, s. 27) tulkinnasta ja pätevyydestä,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat G. F. Mancini ja J. C. Moitinho de Almeida sekä tuomarit C. N. Kakouris, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet (esittelevä tuomari), P. Jann ja H. Ragnemalm,

julkisasiamies: G. Tesauro,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— British Telecommunications plc, edustajinaan G. Barling, QC, ja barrister D. Anderson,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään Assistant Treasury Solicitor J. E. Collins, avustajinaan K. P. E. Lasok, QC, ja barrister S. Richards,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston apulaisosastopäällikkö E. Belliard ja tehtävään määrättynä saman osaston virkamies J.-M. Belorgey,

— Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet A. Lopes Sabino ja M. Bishop,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen pääneuvonantaja R. Wainwright ja oikeudellisen yksikön virkamies C. Schmidt,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan British Telecommunications plc:n, edustajinaan D. Wyatt, QC, ja D. Anderson, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, asiamiehinään J. E. Collins ja K. P. E. Lasok, Ranskan hallituksen, asiamiehenään J.-M. Belorgey, Euroopan unionin neuvoston, asiamiehinään A. Lopes Sabino ja M. Bishop, ja Euroopan yhteisöjen komission, asiamiehinään R. Wainwright ja C. Schmidt, 9.1.1996 esittämät suulliset huomautukset pidetyssä istunnossa,

kuultuaan julkisasiamiehen 23.5.1996 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 High Court of Justice (Queen's Bench Division) on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 25.7.1994 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 14.11.1994, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla useita ennakkoratkaisukysymyksiä telepalvelujen sisämarkkinoiden toteuttamisesta saamalla aikaan avoimen verkon tarjoaminen 28 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/387/ETY (EYVL L 192, s. 1, jäljempänä avoimesta verkosta annettu direktiivi) tulkinnasta ja avoimen verkon tarjoamisen soveltamisesta kiinteisiin johtoihin 5 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/44/ETY (EYVL L 165, s. 27, jäljempänä kiinteistä johdoista annettu direktiivi) tulkinnasta ja pätevyydestä.

2 Avoimesta verkosta annettu direktiivi on annettu samana päivänä kuin kilpailusta telepalvelumarkkinoilla 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettu komission direktiivi 90/388/ETY (EYVL L 192, s. 10, jäljempänä palveludirektiivi), ja molemmat ovat

osa yhteisön tavoitetta luoda telepalvelujen yhteismarkkinat. Direktiivi on annettu perustamissopimuksen 100 a artiklan nojalla, ja sillä pyritään luomaan avoin televerkko, jotta voitaisiin varmistaa näiden yhteismarkkinoiden täydellinen täytäntöönpano (ks. tämän direktiivin neljäs perustelukappale).

3 Avoimesta verkosta annetun direktiivin 2 artiklan 1 ja 2 kohdassa toistetaan palveludirektiivin 1 artiklan 1 kohdan ensimmäisen ja toisen luetelmakohdan mukaiset määritelmät. Direktiivissä säädetään seuraavasti:

"Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

1) 'teleorganisaatiolla' sellaisia julkisia ja yksityisiä elimiä, joille jäsenvaltio on myöntänyt erityis- tai yksinoikeuden yleisen televerkon ja soveltuvin osin yleisten telepalvelujen tarjoamiseen.

   Jäsenvaltioiden on ilmoitettava tässä direktiivissä säädettyjen vaatimusten noudattamista varten komissiolle toimielimet, joille ne ovat myöntäneet erityis- tai yksinoikeuden;

2) 'erityis- tai yksinoikeudella' jäsenvaltion tai viranomaisen laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksin yhdelle tai useammalle julkiselle tai yksityiselle toimielimelle myöntämää oikeutta palvelujen tarjoamiseen tai toiminnan harjoittamiseen."

4 Lisäksi tämän direktiivin 2 artiklan 10 kohdassa täsmennetään, että tässä direktiivissä tarkoitetaan

"— — 'avoimen verkon tarjoamisen ehdoilla' tämän direktiivin säännösten mukaisesti yhdenmukaistettuja ehtoja, jotka koskevat avointa ja tehokasta pääsyä yleisiin televerkkoihin ja soveltuvin osin yleisiin telepalveluihin ja näiden verkkojen ja palvelujen tehokasta käyttöä".

5 Tämän direktiivin 3 artiklan mukaan avoimen verkon tarjoamisen ehtojen on perustuttava puolueettomiin perusteisiin, niiden on oltava selkeät ja ne on julkistettava asianmukaisesti, ehdoissa on taattava toimijoiden yhdenvertaiset mahdollisuudet verkkoon pääsyyn eivätkä ehdot saa olla syrjiviä. Ehdot eivät myöskään saa rajoittaa yleisiin televerkkoihin tai yleisiin telepalveluihin liittymistä muista kuin olennaisista vaatimuksista johtuvin perustein, joita ovat verkon toimintojen varmistaminen ja toimintakyvyn ylläpito sekä palvelujen yhteentoimivuuden takaaminen ja tietosuoja, tai perustein, jotka johtuvat jäsenvaltion myöntämän erityis- tai yksinoikeuden käytöstä.

6 Avointa verkkoa koskevan direktiivin 6 artiklan mukaan neuvoston on annettava perustamissopimuksen 100 a artiklan määräyksiä noudattaen erityisdirektiivit avoimen verkon tarjoamisen ehdoista.

7 Tämän säännöksen perusteella annettiin kiinteistä johdoista direktiivi, joka siis on annettu perustamissopimuksen 100 a artiklan nojalla. Direktiivin 1 artiklan mukaan siinä "säädetään niiden ehtojen yhdenmukaistamisesta, jotka koskevat vapaata ja tehokasta liittymistä yleisten televerkkojen käyttäjille tarjottuihin kiinteisiin johtoihin ja niiden käyttöä, sekä yhdenmukaistetuilla teknisillä ominaisuuksilla varustettujen kiinteiden johtojen vähimmäisvalikoiman saatavuudesta koko yhteisön alueella".

8 Tämän direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Direktiivissä 90/387/ETY esiintyviä määritelmiä sovelletaan tarvittaessa tähän direktiiviin."

9 Kiinteistä johdoista annetun direktiivin 2 artiklan 2 kohdan mukaan kiinteillä johdoilla tarkoitetaan "televiestintäpalveluja, joita tarjotaan yleisen televerkon perustamisen, kehittämisen ja käytön yhteydessä ja jotka tarjoavat selkeän siirtokapasiteetin verkon liityntäpisteiden välillä, lukuun ottamatta valintaista kytkentää — —".

10 Tämän direktiivin 3—10 artiklassa asetetaan jäsenvaltioille tiettyjä kiinteiden johtojen tarjoamista koskevia velvoitteita:

— 3 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava, että tiedot, jotka koskevat uusia kiinteiden johtojen tarjoustyyppejä, julkistetaan tietyssä määräajassa;

— 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että nykyistä tarjontaa jatketaan kohtuullisen ajan, että tarjonta voidaan lopettaa vasta, kun kyseisiä käyttäjiä on kuultu, ja että käyttäjät voivat saattaa asian kansallisen sääntelyviranomaisen käsiteltäväksi silloin, kun käyttäjät eivät hyväksy teleorganisaation suunnittelemaa lopettamispäivää;

— 6 artiklassa asetetaan joitakin ehtoja kiinteisiin johtoihin liittymiselle ja käytölle;

— 7 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava, että teleorganisaatiot tarjoavat yhdessä tai erikseen direktiivin liitteen II mukaisten kiinteiden johtojen vähimmäisvalikoiman yhdenmukaistetun palvelun takaamiseksi koko yhteisössä;

— 8 artiklan mukaan kansallisten viranomaisten on valvottava, että teleorganisaatiot noudattavat syrjimättömyysperiaatetta, kun ne käyttävät yleistä televerkkoa sellaisten palvelujen tarjoamiseksi, joita tarjoavat tai saattavat tarjota myös muut palvelujen tarjoajat;

— 10 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kiinteiden johtojen tariffit noudattavat kustannuksiin suhteuttamisen ja selkeyden perusperiaatteita.

11 Oikeudenkäyntiasiakirjoista käy ilmi, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa on vuonna 1984 annetun *Telecommunications Act*in 7 pykälän mukaan hankittava telejärjestelmän käyttöä varten sakon uhalla lupa toimivaltaiselta ministeriöltä.

12 *Telecommunications Act*in 9 pykälän mukaan ministeriöllä on toimivalta luokitella yleiseksi telejärjestelmäksi jokainen telejärjestelmä, jolle on annettu saman säädöksen 8 pykälässä määriteltyjen edellytysten mukainen lupa; näitä edellytyksiä ovat muun muassa velvollisuus tarjota tiettyjä palveluja ja velvollisuus hyväksyä muiden telejärjestelmien liittyminen. Näiden palvelujen käyttäjiä kutsutaan yleisen televiestinnän harjoittajiksi (Public Telecommunications Operator, jäljempänä PTO).

13 Jotta PTO voisi harjoittaa toimintaa, jota varten sille on myönnetty lupa, sille kuuluu joitakin poikkeuksellisia oikeuksia, kuten oikeus pakkolunastaa maata, oikeus tehdä kaivauksia tutkimustarkoituksessa, oikeus sijoittaa verkkoa varten tarpeellisia laitteita yleisten kulkuväylien ylä- ja alapuolelle ja oikeus sijoittaa laitteita yksityiselle maalle kyseessä olevien henkilöiden suostumuksella tai tuomioistuimen myöntämän luvan perusteella.

14 Ennakkoratkaisupyynnössä esitetyistä seikoista ja yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyistä huomautuksista ilmenee, että vuosina 1983—1991 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus oli varannut telepalvelujen tarjoamiseksi myönnettävät luvat tietyillä alueilla British Telecommunications plc:lle (jäljempänä BT) ja Kingston-upon-Hull City Councilille (Kingston Communications plc, jäljempänä Kingston) ja tietyillä alueilla Mercury Communications Ltd:lle (jäljempänä Mercury).

15 BT käyttää yleistä televerkkoa ja tarjoaa yleisiä telepalveluja valtion koko alueella lukuun ottamatta Hullin aluetta, jolla Kingston käyttää omaa verkkoaan. Näille kummallekin yritykselle asetettiin erityisesti velvollisuus palvella kaikkia, mikä tarkoittaa sitä, että niiden on tarjottava puhelinpalveluita jokaiselle niitä haluavalle koko sillä alueella, jolla ne käyttävät verkkoa.

16 Mercurykin käyttää verkkoa ja tarjoaa yleisiä telepalveluita valtion koko alueella. Sillä ei sitä vastoin ole velvollisuutta palvella kaikkia.

17 Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset lakkauttivat tämän duopolipolitiikan maaliskuussa 1991 ja päättivät suhtautua pääsääntöisesti myönteisesti lupahakemuksiin, jotka koskevat televerkkojen valtion sisäistä käyttöä, jollei hakemuksen hylkäämiseen ole perusteltua syytä.

18 Oikeudenkäyntiasiakirjojen mukaan tämän jälkeen on myönnetty noin 600 lupaa ja noin 140 toimijaa, eli BT, Mercury, Kingston sekä satakunta kaapelilähetystoiminnan harjoittajaa ja muutama soluverkkotoiminnan harjoittaja, on luokiteltu PTO:ksi.

19 BT ja Mercury ovat kuitenkin ainoat toimijat, joilla on lupa käyttää kansainvälisiä ja etenkin Euroopan yhteisön sisäisiä yhteyksiä. Kansallinen tuomioistuin täsmentää tältä osin ennakkoratkaisupyynnössään, että tällaisten yhteyksien käyttämiseen ei ole myönnetty lupia vuoden 1991 jälkeen mutta että muilla televiestinnän harjoittajilla on mahdollisuus liittyä BT:n ja Mercuryn verkkoihin tai vuokrata näiltä johtoja kansainvälisten telepalvelujen tarjoamiseksi.

20 Kiinteiden johtojen osalta asiakirjoista ilmenee, että BT käytti vuosina 1993—1994 noin 800 000 tällaista johtoa sekä Yhdistyneessä kuningaskunnassa että kansainvälisesti, että Mercury käytti noin 8 300 johtoa Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja 800 johtoa kansainvälisesti, Kingston noin 4 000 johtoa Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja 130 muuta PTO:ta jakoivat keskenään loput 200—300 johtoa Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

21 Yhdistynyt kuningaskunta ilmoitti komissiolle avoimesta verkosta annetun direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti, että se oli myöntänyt erityis- tai yksinoikeuksia BT:lle, Mercurylle, Kingstonille, 12 muulle yhtiölle sekä yli sadalle kaapeliyhtiölle.

22 Yhdistynyt kuningaskunta saattoi kiinteistä johdoista annetun direktiivin osaksi kansallista oikeusjärjestystä vuonna 1993 annetulla *Telecommunications (Leased Lines) Regulations*illa (SI 1993 nro 2330). Tällä säädöksellä muutettiin BT:n, Kingstonin ja Mercuryn lupaehtoja siten, että niiden on noudatettava kaikkia tämän direktiivin mukaisia edellytyksiä tai osaa niistä. Minkään muun toimijan ei edellytetty niitä noudattavan, ei edes avoimesta verkosta annetun direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti komissiolle ilmoitettujen muiden toimijoiden.

23 BT nosti kanteen Secretary of State for Trade and Industrya vastaan ja riitautti kiinteistä johdoista annetun direktiivin täytäntöönpanon. BT:n käsityksen mukaan sillä ei ole avoimesta verkosta annetussa direktiivissä tarkoitettuja erityis- tai yksin-

oikeuksia, joten siihen ei voida soveltaa kiinteistä johdoista annetun direktiivin mukaisia velvoitteita. Vaikka Yhdistyneellä kuningaskunnalla on oikeus asettaa sille velvoitteita, syrjintäkiellon periaatteen mukaan samat velvoitteet olisi pitänyt asettaa kaikille toimijoille, joilla on lupa tarjota kiinteitä johtoja; kiinteistä johdoista annetussa direktiivissä ei nimittäin ole säännöstä rajasta, jonka alapuolella oleviin toimijoihin direktiivissä säädettyjä velvoitteita ei sovellettaisi (de minimis -poikkeus). Velvoite tarjota tietyillä yhdenmukaistetuilla teknisillä ominaisuuksilla varustettujen kiinteiden johtojen vähimmäisvalikoima on lopuksi suhteellisuusperiaatteen vastainen, koska tällaisilla palveluilla ei ole kysyntää Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

24 Mercury ja Kingston esiintyvät väliintulijoina BT:n vaatimuksien tueksi.

25 High Court of Justice (Queen's Bench Division) on esittänyt tässä asiassa yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

"1) a) Onko neuvoston direktiivejä 90/387/ETY ja 92/44/ETY tulkittava siten, että niillä sallitaan jäsenvaltioiden panevan täytäntöön tai velvoitetaan jäsenvaltiot panemaan täytäntöön direktiivin 92/44/ETY 3—10 artiklan mukaiset velvoitteensa siten, että ne asettavat tiettyjä edellytyksiä ainoastaan direktiivin 92/44/ETY 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuille julkisille tai yksityisille toimielimille ('yrityksille') eli toimielimille, joille jäsenvaltio on myöntänyt erityis- tai yksinoikeuksia kiinteiden johtojen tarjoamista varten?

b) Jos kysymyksen 1 a kohtaan vastataan kieltävästi, missä tilanteessa jäsenvaltiolla on oikeus panna täytäntöön tai sen on pantava täytäntöön kyseiset velvoitteet asettamalla joitakin edellytyksiä yritykselle, jolla ei ole erityis- tai yksinoikeuksia?

2) a) Saako jäsenvaltio pitää direktiiviä 92/44/ETY sovellettaessa yritystä direktiivin 90/387/ETY 2 artiklassa tarkoitettuna erityis- tai yksinoikeuksien haltijana, kun otetaan huomioon se, että

i) telejärjestelmän käyttäminen kyseisessä jäsenvaltiossa on rangaistava teko, jos tämän valtion toimivaltaiset viranomaiset eivät ole myöntäneet sitä varten lupaa;

ii) kyseisen jäsenvaltion ilmoittama käytäntö on tutkia perinpohjaisesti sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaan kaikki kyseistä palvelujen tarjoamista koskevat lupahakemukset, jolloin lähtökohtana on se, että toimivaltainen viranomainen yleensä myöntää luvan, ellei ole erityistä syytä muuhun suhtautumiseen, eikä tällaisten myönnettyjen lupien määrälle ole asetettu mitään rajoitusta;

iii) useat yritykset (mukaan lukien kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian kantaja ja väliintulijat) tarjoavat todella kiinteitä johtoja luvissa asetetuilla edellytyksillä?

b) Jos a kohdassa esitetyt seikat eivät ole merkityksellisiä tähän kysymykseen vastaamisen kannalta, mitä arviointiperusteita olisi sovellettava?

3) Sillä varauksella, mitä kysymyksiin 1 ja/tai 2 vastataan,

a) onko direktiiviä 92/44/ETY tulkittava siten, että jäsenvaltio voi olla velvoittamatta sellaista yritystä noudattamaan tämän direktiivin 3—10 artiklassa lueteltuja velvoitteita tai osaa niistä,

i) jolle jäsenvaltio on myöntänyt luvan tarjota kiinteitä johtoja mutta joka ei niitä tällä hetkellä tarjoa;

ii) joka tarjoaa kyseistä palvelua?

b) Jos kysymyksen 3 a kohdan i ja/tai ii alakohtaan vastataan myöntävästi, millä edellytyksillä ja arviointiperusteilla direktiiviä 92/44/ETY on tulkittava niin, että sen mukaan jäsenvaltio voi olla asettamatta tällaiselle yritykselle kyseisiä velvoitteita tai jotakin niistä?

c) Erityisesti halutaan vastaus seuraaviin kysymyksiin:

i) Onko direktiiviä tulkittava siten, että sen mukaan jäsenvaltio voi olla asettamatta näitä velvoitteita sillä perusteella, että jonkin yrityksen todella tarjoamien kiinteiden johtojen määrä on jäsenvaltion käsityksen mukaan vähämerkityksellinen?

ii) Jos asia on näin, miten tämä de minimis -poikkeus on määriteltävä? Voiko jäsenvaltio rajoittaa arviointinsa siihen tilanteeseen, joka markkinoilla on direktiivin täytäntöönpanopäivänä, vai onko sen otettava huomioon myös markkinoiden mahdollinen kehitys?

iii) Onko syrjintäkiellon periaatteen mukaan sitä oikeusvarmuuden periaatteen kanssa tulkittaessa niin, että direktiivin kansallisissa täytäntöönpanotoimissa on määriteltävä kaikki mahdolliset de minimis -kynnykset, jos tällaisesta kynnyksestä säätäminen on luvallista?

4) Onko niin, kysymyksiin 1 ja/tai 2 annettavaa vastausta koskevin varauksin, että direktiiviä 92/44/ETY ja erityisesti sen 7 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltio voi direktiivin mukaan velvoittaa tai sen on velvoitettava kaksi niistä yrityksistä, joille se on myöntänyt luvan tarjota kyseistä palvelua, eikä muita yrityksiä, tarjoamaan liitteen II mukainen vähimmäisvalikoima kiinteitä johtoja?

5) Jos johonkin kysymyksen 3 tai 4 osaan vastataan myöntävästi, onko direktiivi 92/44/ETY erityisesti syrjintäkiellon periaatteen vastaisena pätemätön?

6) Onko direktiivi 92/44/ETY ja erityisesti sen 7 artiklan 1 kohta ja liite II pätemätön suhteellisuusperiaatteen rikkomisen takia, koska siinä edellytetään sellaisen kiinteän johdon tarjoamista kaikissa jäsenvaltioissa, joka on tyyppiä 2 048 kbit/s digitaalinen rakenteinen kyseisessä liitteessä määriteltyjen teknisten ominaisuuksien mukaisesti?

7) a) Onko jäsenvaltio velvollinen yhteisön oikeuden mukaan maksamaan yritykselle korvauksia vahingosta, jonka se on kärsinyt, koska

i) direktiivin 92/44/ETY 3—10 artiklassa säädetyt velvoitteet tai jokin niistä on kyseisen yrityksen osalta pantu virheellisesti täytäntöön?

ii) direktiivi on pantu täytäntöön siten, että yhdenvertaisen kohtelun periaatetta on rikottu?

iii) kyseiset velvoitteet on pantu täytäntöön, vaikka direktiivin asiassa sovellettavat säännökset ovat pätemättömiä, koska niillä rikotaan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja/tai suhteellisuusperiaatetta?

b) Jos kysymyksen 7 a kohdan i, ii tai iii alakohtaan vastataan myöntävästi, millä edellytyksillä jäsenvaltio on vastuussa?"

Neljä ensimmäistä kysymystä

26 Neljää ensimmäistä kysymystä on soveliasta tarkastella yhdessä niiden läheisten sidoksien takia, ja nämä kysymykset koskevat kiinteistä johdoista annetun direktiivin soveltamisalaa. Kansallinen tuomioistuin pohtii, sovelletaanko kyseistä direktiiviä avoimesta verkosta annetun direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun teleorganisaatioon eli julkisiin tai yksityisiin elimiin, joille jäsenvaltiot ovat myöntäneet erityis- tai yksinoikeuksia yleisten verkkojen perustamista tai yleisten telepalvelujen tarjoamista varten (ensimmäinen kysymys), pyytää yhteisöjen tuomioistuinta täsmentämään näiden oikeuksien määritelmän (toinen kysymys), kysyy, sovelletaanko kiinteistä johdoista annettua direktiiviä muihin yrityksiin, ja jos sovelletaan, mihin yrityksiin (kolmas kysymys), ja tiedustelee, mihin yrityksiin erityisesti sen 7 artiklaa sovelletaan (neljäs kysymys).

27 Palveludirektiivin toisen perustelukappaleen mukaan silloin, kun tämä direktiivi ja avoimesta verkosta annettu direktiivi annettiin, kaikissa jäsenvaltioissa televerkkojen perustaminen ja toiminnan harjoittaminen niissä sekä niihin liittyvien palvelujen tarjoaminen oli tavallisesti myönnetty yhdelle tai useammalle yritykselle, jolla oli tähän erityis- tai yksinoikeus, jolle on toisin sanoen "luonteenomaista, että valtiot käyttävät eriasteista harkintavaltaa telepalvelumarkkinoille pääsyn suhteen".

28 Palveludirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on peruutettava erityis- ja yksinoikeudet, jotka näille yrityksille on myönnetty telepalvelujen pääosan toimittamiseksi, jotta näitä palveluja voitaisiin tarjota vapaasti koko yhteisössä (ks. erityisesti direktiivin 2 artiklan ensimmäinen kohta).

29 Sitä vastoin erityis- tai yksinoikeuksia, jotka on myönnetty näille yrityksille verkkojen tarjoamista ja niissä toiminnan harjoittamista varten, ei ole kyseenalaistettu.

30 Sen välttämiseksi, että televerkkoja koskevien erityis- tai yksinoikeuksien voimassaolo haittaisi telepalvelujen vapaata tarjoamista jäsenvaltioissa ja niiden välillä, avoimesta verkosta annetussa direktiivissä on säädetty yhteisön laajuisen avoimen verkon luomisesta; tämä verkko on avoin kaikille toimijoille samoilla edellytyksillä. Direktiivillä yhdenmukaistetaan siten joitakin televerkkoihin pääsemistä ja niiden käyttämistä koskevia edellytyksiä.

31 Tässä direktiivissä säädetään kuitenkin, että yhdenmukaistaminen toteutuu vaiheittain, jotta voidaan ottaa huomioon eri jäsenvaltioissa vallitsevat olosuhteet ja tekniset tai hallinnolliset rajoitukset (ks. direktiivin viides perustelukappale ja 4 artikla).

32 Kiinteistä johdoista annettu direktiivi on erityisdirektiivi, jossa täsmennetään avoimesta verkosta annetun direktiivin 6 artiklan mukaisesti edellytykset, jotka koskevat jäsenvaltioiden televerkkojen käyttäjien tarjoamiin kiinteisiin johtoihin liittymistä. Direktiivillä yhdenmukaistetaan joitakin näihin johtoihin liittymisen edellytyksistä, erityisesti tariffeja (3—10 artikla), ja säädetään siitä, että käyttäjille on tarjottava kaikissa jäsenvaltioissa vähimmäisvalikoima yhdenmukaistettujen teknisten ominaisuuksien mukaisia kiinteitä johtoja (7 artikla).

33 Kuten avoimesta verkosta annetun direktiivin ja kiinteistä johdoista annetun direktiivin johdanto-osasta ja säännöksistä ilmenee (ks. erityisesti jälkimmäisen direktiivin 6 artiklan 4 kohta, 7 artiklan 1 kohta, 8 artiklan 2 kohta ja 10 artiklan 2 kohta), näitä eri velvoitteita on tarkoitus soveltaa teleorganisaatioihin eli — avoimesta verkosta annetun direktiivin 2 artiklan 1 kohdan määritelmän mukaan, johon kiinteistä johdoista annetun direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa viitataan — sellaisiin julkisiin ja yksityisiin elimiin, joille jäsenvaltiot ovat myöntäneet erityis- tai yksinoikeuksia yleisen televerkon ja soveltuvin osin yleisten telepalvelujen tarjoamiseen.

34 Direktiivien 88/301/ETY ja 90/388/ETY muuttamisesta erityisesti satelliittiviestinnän osalta 13 päivänä lokakuuta 1994 annetun komission direktiivin 94/46/EY (EYVL L 268, s. 15) 2 artiklasta, jolla muutetaan palveludirektiivin 1 artiklan 1 kohdassa annettuja määritelmiä, jotka on toistettu avoimesta verkosta annetun direktiivin 2 artiklan 1 ja 2 kohdassa, ja palveludirektiivin, avoimesta verkosta annetun direktiivin ja kiinteistä johdoista annetun direktiivin antamishetken oloista sekä tavoitteista, joita direktiiveillä pyritään saavuttamaan, ilmenee, että mainituilla erityis- ja yksinoikeuksilla on ymmärrettävä tarkoitettavan yleisesti oikeuksia, joita jäsenvaltion viranomaiset myöntävät yhdelle yritykselle tai rajoitetulle määrälle yrityksiä arviointiperusteilla, jotka eivät ole objektiivisia, oikeasuhtaisia ja syrjimättömiä ja joilla vaikutetaan olennaisesti muiden yritysten kykyyn tarjota televerkkoja, harjoittaa toimintaa niissä tai tarjota telepalveluja samalla alueella olennaisesti samankaltaisilla ehdoilla.

35 Koska kansallinen tuomioistuin tiedustelee, miten erityis- ja yksinoikeuksien käsitettä olisi sovellettava ottaen huomioon kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö, on tutkittava, onko ennakkoratkaisupyynnössä ja erityisesti toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä esitettyjen seikkojen perusteella katsottava, että tässä on kyse sellaisista oikeuksista.

36 Kansallinen tuomioistuin mainitsee ensiksi, että kansalliset viranomaiset ovat avoimesta verkosta annetun direktiivin 2 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti ilmoittaneet komissiolle, että ne olivat myöntäneet erityis- tai yksinoikeuksia BT:lle, Kingstonille, Mercurylle ja noin sadalle muulle yritykselle.

37 Pelkästään sen seikan perusteella, että tietyn yrityksen nimi on ilmoitettu komissiolle, ei voida päätellä, että tälle yritykselle myönnettyjä oikeuksia olisi pidettävä erityis- tai yksinoikeuksina, vaikka tällaista seikkaa voidaankin pitää vakavana olettamana tähän suuntaan. Direktiivien soveltaminen tiettyihin yksiköihin ei nimittäin voi riippua kyseisen jäsenvaltion ilmoituksista. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus sitä paitsi totesi ilmoittaneensa useimpien yritysten nimet varotoimena vastatessaan komission esittämään kysymykseen.

38 Kansallinen tuomioistuin toteaa seuraavaksi, että kyseisen jäsenvaltion järjestelmässä toimivaltaiselta viranomaiselta on saatava lupa televerkon käyttämiseksi kansallisilla markkinoilla, ja tämä lupa myönnetään hakemuksen perinpohjaisen tutkimisen jälkeen, ellei ole erityistä syytä olla myöntämättä sitä, eikä lupien määrää ole rajoitettu. Kansallinen tuomioistuin täsmentää lisäksi, että tähän mennessä hakemukset, joiden perusteella ei ole myönnetty lupaa, "on hylätty objektiivisilla perusteilla".

39 Tässä tilanteessa ei voida katsoa, että luvan myöntäminen tarkoittaisi erityis- tai yksinoikeuksien myöntämistä. Tällaisella luvalla myönnetyt oikeudet on myönnetty sellaisilla arviointiperusteilla, joita kansallinen tuomioistuin pitää objektiivisina, oikeasuhtaisina ja syrjimättöminä, eikä niillä rajoiteta niiden yritysten määrää, jotka käyttävät verkkoja tai yleisiä telepalveluita.

40 Kansallinen tuomioistuin toteaa myös, että "jokainen PTO voi saada oikeuden pakkolunastaa maata, oikeuden tehdä kaivauksia tutkimustarkoituksessa ja oikeuden hankkia maata sopimuksella" ja että "lähes jokainen PTO saa sijoittaa verkkoa varten tarpeellisia laitteita yleisten kulkuväylien ylä- ja alapuolelle ja sijoittaa laitteita yksityiselle maalle kyseessä olevien henkilöiden suostumuksella tai tuomioistuimen myöntämän luvan perusteella".

41 Myöskään tällaisia oikeuksia ei voida pitää erityis- tai yksinoikeuksina. Tällaisilla etuoikeuksilla ei anneta niiden haltijoille olennaista etua verrattuna mahdollisiin kilpailijoihin, vaan niillä pyritään yksinomaan helpottamaan sitä, että kyseiset toimijat voivat tarjota verkkoja, minkä lisäksi näitä oikeuksia myönnetään tai voidaan myöntää kaikille näille toimijoille.

42 Kansallinen tuomioistuin toteaa myös, että BT ja Mercury ovat ainoat yritykset, joille on annettu lupa harjoittaa toimintaa kansainvälisillä johdoilla, mukaan lukien Euroopan yhteisön sisäiset johdot. Kansallinen tuomioistuin toteaa, että muilla toimijoilla on kuitenkin oikeus liittyä näiden yritysten verkkoihin ja että ne voivat vuokrata kansainvälisiä johtoja näiltä yrityksiltä.

43 Yhteisöjen tuomioistuimessa esitetyistä huomautuksista ja etenkin BT:n huomautuksista ilmenee, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset eivät tällä hetkellä aio antaa muille yrityksille lupaa harjoittaa toimintaa kansainvälisillä johdoilla, koska ne katsovat, että tarpeelliset edellytykset politiikan muuttamiseksi tällä alalla eivät vielä täyty.

44 Kansainvälisten yhteyksien ja erityisesti yhteisön sisäisten yhteyksien varaaminen kahdelle yritykselle, kuten BT:lle ja Mercurylle, riittää sen toteamiseksi, että oikeuden myöntäminen niille on erityis- tai yksinoikeus, joka koskee yleisiä verkkoja tai telepalveluita.

45 Näille kahdelle yritykselle on nimittäin myönnetty olennainen kilpailuetu verrattuna muihin yrityksiin, jotka harjoittavat toimintaa verkoilla tai tarjoavat telepalveluja, eivätkä myöntämisperusteet vaikuta objektiivisilta, oikeasuhtaisilta eivätkä syrjimättömiltä. Ensiksikin nämä kaksi ovat ainoat yritykset, jotka voivat harjoittaa toimintaa kansainvälisillä johdoilla, jotka ovat välttämättömiä telepalvelujen tarjoamiseksi jäsenvaltioiden välillä. Toiseksi ne voivat helposti liittää omat valtion sisäiset johtonsa, jotka ovat käytössä lähes koko valtion alueella, näihin kansainvälisiin johtoihin ja siten tarjota laajemman valikoiman telepalveluita näiden johtojen avulla.

46 Joskin on totta, että kyseisillä yrityksillä on puolestaan velvollisuus hyväksyä se, että muut toimijat liittyvät niiden verkkoon viranomaisten vahvistamilla tariffeilla, ei vaikuta siltä, että tällä velvollisuudella niiltä evättäisiin niiden etuoikeudet. Kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja komissio aivan oikein toteavat, pelkästään näillä yrityksillä on suora yhteys kansainvälisiin verkkoihin, joten ne voivat neuvotella verkkoon pääsyyn sovellettavista tariffeista. Kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus toteaa, viranomaisten vahvistamien tariffien tarkoituksena on ennen kaikkea estää näitä yrityksiä käyttämästä asemaansa väärin toisia toimijoita kohtaan.

47 Tästä seuraa, että tällaisia yrityksiä on pidettävä avoimesta verkosta annetussa direktiivissä ja kiinteistä johdoista annetussa direktiivissä tarkoitettuina teleorganisaatioina.

48 Ennakkoratkaisupyynnön perusteella voidaan olettaa, että Kingstonille on myönnetty lupa perusteilla, jotka eivät ole objektiivisia, oikeasuhtaisia eivätkä syrjimättömiä, ja että luvassa sille annetaan yksinoikeus harjoittaa toimintaa yleisessä televerkossa tietyllä maantieteellisellä alueella.

49 Jos tilanne todella on tällainen, minkä tarkastaminen on kansallisen tuomioistuimen asia, tälle yritykselle näin myönnettyjä oikeuksia on niitäkin pidettävä erityistai yksinoikeuksina.

50 Myös tällainen yritys on siis avoimesta verkosta annetussa direktiivissä ja kiinteistä johdoista annetussa direktiivissä tarkoitettu teleorganisaatio.

51 Tästä seuraa, että sellaisiin yrityksiin, joista on kysymys kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa, on sovellettava kiinteistä johdoista annetun direktiivin säännöksiä.

52 Neljännessä kysymyksessään kansallinen tuomioistuin tiedustelee kuitenkin yhteisöjen tuomioistuimelta, onko sallittua, että jäsenvaltio soveltaa tämän direktiivin 7 artiklaa ainoastaan joihinkin yrityksiin.

53 Kiinteitä johtoja käyttävien telepalvelujen kehityksen varmistamiseksi koko yhteisössä yhteisön lainsäätäjä on arvioinut, että on tarpeellista, että käyttäjien saatavilla on koko yhteisön alueella vähimmäisvalikoima kiinteitä johtoja, joilla on yhdenmukaistetut tekniset ominaisuudet (ks. direktiivin kahdestoista perustelukappale).

54 Direktiivin 7 artiklan mukaan jokaisessa jäsenvaltiossa yhden tai useamman teleorganisaation on tarjottava direktiivin liitteessä II määriteltyjen teknisten ominaisuuksien mukaisten kiinteiden johtojen vähimmäisvalikoima.

55 Jäsenvaltion viranomaisten on siis määriteltävä, mitkä ovat teleorganisaatiot, joiden on tarjottava direktiivin liitteessä II määriteltyjen teknisten ominaisuuksien mukaisia kiinteitä johtoja siten, että johtojen vähimmäisvalikoima on käytettävissä jäsenvaltioiden koko alueella.

56 Siten jäsenvaltio voi velvoittaa ainoastaan jotkut teleorganisaatiot noudattamaan direktiivin 7 artiklan mukaisia velvoitteita, jos tämä riittää siihen, että käyttäjille voidaan tarjota vähimmäismäärä direktiivissä säädettyjen eritelmien mukaisia kiinteitä johtoja valtion koko alueella. Jäsenvaltio voi etenkin asettaa kyseisiä velvoitteita ainoastaan teleorganisaatioille, jotka ovat telejohtojen pääasiallisia käyttäjiä kussakin valtion alueen maantieteellisessä osassa.

57 Tässä tilanteessa neljään ensimmäiseen kysymykseen on vastattava niin, että kiinteistä johdoista annettua direktiiviä sovelletaan avoimesta verkosta annetun direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin teleorganisaatioihin. Tässä säännöksessä tarkoitettuja teleorganisaatioita ovat erityisesti kyseiset kaksi yritystä, joille jäsenvaltio on varannut toiminnan harjoittamisen kansainvälisillä ja etenkin Euroopan yhteisön sisäisillä telejohdoilla käyttäen arviointiperusteita, jotka eivät ole objektiivisia, suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja syrjimättömiä, ja yritys, jolle jäsenvaltio on varannut vastaavilla edellytyksillä toiminnan harjoittamisen yleisellä televerkolla tietyllä valtion alueen osalla. Jäsenvaltio voi velvoittaa ainoastaan jotkut teleorganisaatiot noudattamaan kiinteistä johdoista annetun direktiivin 7 artiklan mukaisia velvoitteita, jos tämä riittää siihen, että käyttäjille voidaan tarjota vähim-

mäismäärä tässä direktiivissä säädettyjen eritelmien mukaisia kiinteitä johtoja valtion koko alueella. Jäsenvaltio voi etenkin asettaa kyseisiä velvoitteita ainoastaan teleorganisaatioille, jotka ovat telejohtojen pääasiallisia käyttäjiä kussakin valtion alueen maantieteellisessä osassa.

Viides ja kuudes kysymys

58 Kansallisen tuomioistuimen viides ja kuudes kysymys koskevat kiinteistä johdoista annetun direktiivin pätevyyttä.

59 Viides kysymys on esitetty sillä varauksella, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa, että kiinteistä johdoista annettua direktiiviä sovelletaan muihin yrityksiin kuin teleorganisaatioihin. Ottaen huomioon neljään ensimmäiseen kysymykseen annetut vastaukset tähän kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

60 Kuudes kysymys koskee sitä, onko kiinteistä johdoista annettu direktiivi ja etenkin sen 7 artiklan 1 kohta sekä sen liite II suhteellisuusperiaatteen vastainen.

61 Ennakkoratkaisupyynnössään kansallinen tuomioistuin toteaa, että direktiivissä edellytetään, että kaikissa jäsenvaltioissa tarjotaan liitteessä II määritellyillä teknisillä ominaisuuksilla varustettuja tietyntyyppisiä kiinteitä johtoja ottamatta huomioon sitä, onko kansallisilla markkinoilla kysyntää tällaiselle palvelulle. Yhdistyneen kuningaskunnan markkinoilla liitteessä II kuvatuille kiinteille johdoille ei ole kysyntää.

62 Tältä osin on todettava, että direktiivin 7 artiklalla pyritään takaamaan direktiivin liitteessä II määriteltyjen eritelmien mukaisten kiinteiden johtojen vähimmäisvalikoiman yhdenmukaistettu tarjonta koko yhteisössä.

63 Kuten direktiivin kahdennessatoista perustelukappaleessa on todettu, kiinteiden johtojen vähimmäisvalikoiman takaaminen koskee sekä jäsenvaltioiden sisäistä että niiden välistä viestintää.

64 Edellä olevasta seuraa, että direktiivin tavoitteena on sekä yhdenmukaistaa tarjoamista koskevat edellytykset eri jäsenvaltioissa että poistaa tekniset esteet rajoja ylittäviltä telepalveluilta.

65 Tässä tilanteessa direktiivillä ei voida katsoa loukattavan suhteellisuusperiaatetta sillä perusteella, että silloin kun se annettiin tai kun se saatettiin osaksi kansallista oikeusjärjestystä, jonkin jäsenvaltion kansallisilla markkinoilla ei ollut sellaisten palvelujen kysyntää, joiden tarjoaminen on direktiivin mukaan pakollista.

66 On siis vastattava, että ennakkoratkaisukysymyksiä tutkittaessa ei ole paljastunut seikkoja, jotka vaikuttaisivat kiinteistä johdoista annetun direktiivin pätevyyteen.

Seitsemäs kysymys

67 Ottaen huomioon edellisiin kysymyksiin annetut vastaukset tähän kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

68 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Yhdistyneen kuningaskunnan ja Ranskan hallituksille, Euroopan unionin neuvostolle ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut High Court of Justicen (Queen's Bench Division) 25.7.1994 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) Avoimen verkon tarjoamisen soveltamisesta kiinteisiin johtoihin 5 päivänä kesäkuuta 1992 annettua neuvoston direktiiviä 92/44/ETY sovelletaan telepalvelujen sisämarkkinoiden toteuttamisesta saamalla aikaan avoimen verkon tarjoaminen 28 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/387/ETY 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin teleorganisaatioihin. Tässä säännöksessä tarkoitettuja teleorganisaatioita ovat erityisesti kyseiset kaksi yritystä, joille jäsenvaltio on varannut toiminnan harjoittamisen kansainvälisillä ja etenkin Euroopan yhteisön sisäisillä telejohdoilla käyttäen arviointiperusteita, jotka eivät ole objektiivisia, oikeasuhtaisia ja syrjimättömiä, ja yritys, jolle jäsenvaltio on varannut vastaavilla edellytyksillä toiminnan harjoittamisen yleisellä televerkolla tietyllä valtion alueen osalla. Jäsenvaltio voi

velvoittaa ainoastaan jotkut teleorganisaatiot noudattamaan kiinteistä johdoista annetun direktiivin 92/44/ETY 7 artiklan mukaisia velvoitteita, jos tämä riittää siihen, että käyttäjille voidaan tarjota vähimmäismäärä tässä direktiivissä säädettyjen eritelmien mukaisia kiinteitä johtoja valtion koko alueella. Jäsenvaltio voi etenkin asettaa kyseisiä velvoitteita ainoastaan teleorganisaatioille, jotka ovat telejohtojen pääasiallisia käyttäjiä kussakin valtion alueen maantieteellisessä osassa.

2) Ennakkoratkaisukysymyksiä tutkittaessa ei ole paljastunut seikkoja, jotka vaikuttaisivat direktiivin 92/44/ETY pätevyyteen.

Rodríguez Iglesias Mancini Moitinho de Almeida

Kakouris Gulmann Edward

Puissochet Jann Ragnemalm

Julistettiin Luxemburgissa 12 päivänä joulukuuta 1996.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti