YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN MÄÄRÄYS
(viides jaosto)

12 päivänä joulukuuta 2007 *

Asiassa T-109/06,

Vodafone España, SA, kotipaikka Madrid (Espanja), ja

Vodafone Group plc, kotipaikka Newbury, Berkshire (Yhdistynyt kuningaskunta),

edustajinaan J. Flynn, QC, solicitor E. McKnight ja solicitor K. Fountoukakos-Kyriakakos,

kantajina,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään M. Shotter ja K. Mojzesowicz,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

jota tukee

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään abogado del Estado M. Muñoz Pérez,

väliintulijana,

jossa on kyse Comisión del Mercado de las Telecomunicacionesille 30.1.2006 osoitettuun komission kirjeeseen väitetysti sisältyvän sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä (puitedirektiivi) 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY (EYVL L 108, s. 33) 7 artiklan 3 kohtaan perustuvan päätöksen kumoamisesta,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Vilaras sekä tuomarit E. Martins Ribeiro ja K. Jürimäe,

kirjaaja: E. Coulon,

on antanut seuraavan

määräyksen

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1. *Direktiivi 2002/21/EY*

1 Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto antoivat 7.3.2002 direktiivin 2002/21/EY sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä (puitedirektiivi) (EYVL L 108, s. 33). Mainitun direktiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivillä ”perustetaan yhdenmukaistettu järjestelmä sähköisten viestintäpalvelujen, sähköisten viestintäverkkojen sekä niiden liitännäistoimintojen ja -palvelujen sääntelylle[,] – – säädetään kansallisten sääntelyviranomaisten tehtävistä ja määritellään joukko menettelyjä, joilla varmistetaan, että sääntelyjärjestelmää sovelletaan yhdenmukaisesti kaikkialla yhteisössä”.

2 Direktiivin 2002/21 4 artiklassa säädetään muutoksenhausta kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksiin seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisella tasolla on käytössä tehokkaita järjestelmiä, joiden avulla jokainen käyttäjä tai sähköisiä viestintäverkkoja ja/

tai -palveluja tarjoava yritys, johon kansallisen sääntelyviranomaisen tekemä päätös vaikuttaa, voi hakea muutosta päätökseen muutoksenhakuelimeltä, joka on riippumaton asianomaisista osapuolista. Tällä elimellä, joka voi olla tuomioistuin, on oltava tehtäviensä hoitamisen edellyttämä asiantuntemus. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tapaukseen liittyvät tosiseikat otetaan asianmukaisesti huomioon ja että käytettävissä on toimiva muutoksenhakumekanismi. Kansallisen sääntelyviranomaisen päätös on voimassa, kunnes muutoksenhakupyyntö on käsitelty, jollei muutoksenhakuelin toisin päätä.

2. Jollei 1 kohdassa tarkoitettu muutoksenhakuelin ole luonteeltaan tuomioistuin, sen on aina annettava päätökselleen kirjalliset perustelut. Päätöksestä on tällöin voitava lisäksi valittaa perustamissopimuksen 234 artiklassa tarkoitettuun jäsenvaltion tuomioistuimeen.”

3 Direktiivin 2002/21 5 artiklan 2 kohdan mukaan ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansalliset sääntelyviranomaiset toimittavat komissiolle sen perustellusta pyynnöstä tiedot, joita se tarvitsee suorittaessaan perustamissopimuksen mukaisia tehtäviään”.

4 Direktiivin 2002/21 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Kuulemismenettelyt ja avoimuus”, säädetään seuraavaa:

”Lukuun ottamatta 7 artiklan 6 kohdan, 20 artiklan tai 21 artiklan soveltamisalaan kuuluvia tapauksia, jäsenvaltioiden on varmistettava, että jos kansalliset sääntelyviranomaiset aikovat tämän direktiivin – – mukaisesti toteuttaa merkityksellisiin markkinoihin huomattavalla tavalla vaikuttavia toimenpiteitä, ne antavat asianomaisille osapuolille mahdollisuuden esittää kohtuullisessa määräajassa lausuntonsa ehdotetuista toimenpiteistä. – –”

5 Direktiivin 2002/21 7 artiklassa, jonka otsikko on ”Sähköisen viestinnän sisämarkkinoiden vakiinnuttaminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Kansallisten sääntelyviranomaisten on toteuttaessaan tämän direktiivin – – mukaisia tehtäviään otettava 8 artiklassa vahvistetut tavoitteet mahdollisimman laajasti huomioon sikäli kun ne liittyvät sisämarkkinoiden toimintaan.

2. Kansallisten sääntelyviranomaisten on myötävaikutettava sisämarkkinoiden kehittymiseen toimimalla keskenään ja komission kanssa yhteistyössä avoimesti, jotta varmistetaan tämän direktiivin – – säännösten yhdenmukainen soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa. Tätä varten niiden on pyrittävä erityisesti sopimaan välineistä ja keinoista, jotka soveltuvat parhaiten tietyntyyppisten markkinatilanteiden hoitoon.

3. Jos kansallinen sääntelyviranomainen aikoo toteuttaa toimenpiteitä, jotka

a) kuuluvat tämän direktiivin 15 tai 16 artiklan – – soveltamisalaan, ja

b) jotka vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan,

sen on 6 artiklassa tarkoitetun kuulemisen lisäksi asetettava toimenpide-ehdotus perusteluineen komission ja muiden jäsenvaltioiden kansallisten sääntelyviran-

omaisten saataville – – sekä ilmoitettava asiasta komissiolle ja muille kansallisille sääntelyviranomaisille. Kansallisilla sääntelyviranomaisilla ja komissiolla on mahdollisuus antaa lausuntonsa kyseiselle kansalliselle sääntelyviranomaiselle yhden kuukauden kuluessa tai 6 artiklassa tarkoitetussa määräajassa, jos se on pitempi. Tätä yhden kuukauden määräaikaa ei voida pidentää.

4. Jos 3 kohdassa tarkoitetulla aiotulla toimenpiteellä pyritään

a) sellaisten merkityksellisten markkinoiden määrittelemiseen, jotka eroavat 15 artiklan 1 kohdan mukaisessa suosituksessa määritellyistä, tai

b) päättämään, onko jollakin yrityksellä joko yksin tai yhdessä muiden kanssa huomattava markkinavoima 16 artiklan – – 4 tai 5 kohdan mukaisesti,

ja jos toimenpide vahingoittaisi jäsenvaltioiden välistä kauppaa ja jos komissio on ilmoittanut kansalliselle sääntelyviranomaiselle, että se katsoo toimenpide-ehdotuksen muodostavan esteen yhtenäismarkkinoille tai että se epäilee vakavasti ehdotuksen yhteensopivuutta yhteisön oikeuden ja erityisesti 8 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden kanssa, toimenpiteen hyväksymistä on lykättävä vielä kahdella kuukaudella. Tätä määräaikaa ei voida pidentää. Määräajan kuluessa komissio voi 22 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen tehdä päätöksen, jolla asianomaiselta kansalliselta sääntelyviranomaiselta edellytetään toimenpide-ehdotuksen perumista. Päätökseen on liitettävä yksityiskohtainen ja objektiivinen selvitys siitä, miksi komissio katsoo, että toimenpide-ehdotusta ei pidä hyväksyä, sekä yksityiskohtaiset ehdotukset toimenpide-ehdotuksen muuttamiseksi.

5. Kyseisen kansallisen sääntelyviranomaisen on otettava muiden kansallisten sääntelyviranomaisten ja komission lausunnot mahdollisimman laajasti huomioon ja se voi, 4 kohdassa tarkoitettuja tapauksia lukuun ottamatta, hyväksyä lopullisen toimenpide-ehdotuksen ja toimittaa sen tällöin komissiolle.

6. Jos kansallinen sääntelyviranomainen poikkeuksellisissa olosuhteissa katsoo, että kilpailun turvaamiseksi ja kuluttajien etujen suojaamiseksi on toimittava kiireellisesti noudattamatta 3 ja 4 kohdassa säädettyä menettelyä, se voi hyväksyä oikeasuhteiset ja tilapäiset toimenpiteet välittömästi. Sen on viipymättä ilmoitettava näistä toimenpiteistä perusteluineen komissiolle ja muille kansallisille sääntelyviranomaisille. Kansallisen sääntelyviranomaisen päätökseen tällaisten toimenpiteiden muuttamisesta pysyviksi tai niiden soveltamisajan pidentämisestä sovelletaan 3 ja 4 kohdan säännöksiä.”

6 Direktiivin 2002/21 8 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti ”kansallisten sääntelyviranomaisten on edistettävä kilpailua sähköisten viestintäverkkojen, sähköisten viestintäpalvelujen ja niiden liitännäistoimintojen ja -palvelujen tarjoamisessa muun muassa – – varmistamalla, ettei kilpailua sähköisen viestinnän alalla vääristetä tai rajoiteta”.

7 Direktiivin 2002/21 8 artiklan 3 kohdan d alakohdassa lisätään, että ”kansallisten sääntelyviranomaisten on osaltaan vaikutettava sisämarkkinoiden kehittymiseen muun muassa – – tekemällä keskenään ja komission kanssa avoimesti yhteistyötä johdonmukaisen sääntelykäytännön kehittämiseksi sekä tämän direktiivin – – johdonmukaisen soveltamisen varmistamiseksi”.

8 Direktiivin 2002/21 14 artiklassa täsmennetään yrityksen, jolla on huomattava markkinavoima, käsite. Tältä osin direktiivin 2002/21 14 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”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". Mainitussa säännöksessä lisätään, että "arvioidessaan, onko kahdella tai useammalla yrityksellä yhteinen määräävä asema markkinoilla, kansallisten sääntelyviranomaisten on toimittava yhteisön oikeuden mukaisesti ja otettava erittäin tarkasti huomioon komission 15 artiklan mukaisesti julkaisemat 'Markkina-analyysia ja merkittävän markkina-aseman arviointia koskevat suuntaviivat'".

9 Direktiivin 2002/21 15 artikla koskee markkinoiden määrittelyssä noudatettavaa menettelyä. Direktiivin 2002/21 15 artiklan 1 kohdan mukaisesti "komissio antaa suosituksen merkityksellisistä tuote- ja palvelumarkkinoista, jäljempänä 'suositus'". Täsmennetään, että "suosituksessa yksilöidään – – ne sähköisen viestinnän alan tuote- ja palvelumarkkinat, jotka ominaisuuksiensa perusteella saattavat edellyttää – – sääntelyvelvollisuuksien asettamista" ja että "komissio määrittelee markkinat kilpailulainsäädännön periaatteiden mukaisesti". Direktiivin 2002/21 15 artiklan 2 kohdassa säädetään, että "komissio julkaisee viimeistään päivänä, jona tämä direktiivi tulee voimaan, markkina-analyysia ja huomattavan markkinavoiman arviointia koskevat ja kilpailulainsäädännön periaatteiden kanssa yhdenmukaiset suuntaviivat, jäljempänä 'suuntaviivat'". Direktiivin 15 artiklan 3 kohdan mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten "on, suositus ja suuntaviivat mahdollisimman tarkasti huomioon ottaen, määriteltävä kilpailulainsäädännön periaatteiden mukaisesti kansallisia olosuhteita vastaavat merkitykselliset markkinat, erityisesti alueellaan vallitsevat merkitykselliset maantieteelliset markkinat" ja "noudatettava 6 ja 7 artiklassa tarkoitettuja menettelyjä ennen kuin ne määrittelevät markkinoita, jotka poikkeavat suosituksessa esitetyistä".

10 Direktiivin 16 artiklassa, jonka otsikko on "Markkina-analyysissä noudatettava menettely", säädetään seuraavaa:

"1. Mahdollisimman pian suosituksen tai sen ajan tasalle saattamisen jälkeen kansallisten sääntelyviranomaisten on suoritettava analyysi merkityksellisistä markkinoista

ottamalla suuntaviivat mahdollisimman tarkasti huomioon. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tämä analyysi suoritetaan tarvittaessa yhteistyössä kansallisten kilpailuviranomaisten kanssa.

– –

4. Jos kansallinen sääntelyviranomainen toteaa, ettei merkityksellisillä markkinoilla vallitse todellista kilpailua, sen on määriteltävä yritykset, joilla kyseisillä markkinoilla on huomattava markkinavoima 14 artiklan mukaisesti, ja kansallisen sääntelyviranomaisen on asetettava tällaisille yrityksille – – asianmukaisia erityisiä sääntelyvelvollisuuksia tai, jos niitä jo on, pidettävä tällaiset velvollisuudet edelleen voimassa tai muutettava niitä.

5. Edellä 15 artiklan 4 kohdassa tarkoitetussa päätöksessä määriteltyjen valtioiden rajat ylittävien markkinoiden osalta asianomaisten kansallisten sääntelyviranomaisten on yhdessä suoritettava markkina-analyysi ottamalla suuntaviivat mahdollisimman tarkasti huomioon ja tehtävä yhteensovitetusti päätös – – sääntelyvelvollisuuksien asettamisesta, voimassa pitämisestä, muuttamisesta tai poistamisesta.

6. Tämän artiklan – – 4 ja 5 kohdan mukaisia toimenpiteitä toteutettaessa on noudatettava 6 ja 7 artiklassa tarkoitettuja menettelyjä.”

2. *Suositus 2003/561/EY*

11 Ilmoituksista, määräajoista ja kuulemisista, joista säädetään sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä direktiivin 2002/21 7 artiklassa,

23.7.2003 annetun komission suosituksen 2003/561/EY (EUVL L 190, s. 13) 6 kohdan f alakohdassa säädetään, että kansallisen sääntelyviranomaisen toimenpide-ehdotusta koskevasta ilmoituksesta on soveltuvin osin käytävä ilmi ”kansallisen sääntelyviranomaisen toteuttaman julkisen kuulemisen tulokset”.

12 Suosituksen 2003/561 12 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos komissio tekee direktiivin 2002/21 – – 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti huomautuksia, se ilmoittaa tästä kyseiselle kansalliselle sääntelyviranomaiselle sähköisesti ja julkistaa huomautukset Internet-sivuillaan.”

13 Suosituksen 2003/561 14 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos komissio direktiivin 2002/21 – – 7 artiklan 4 kohtaa soveltaessaan katsoo, että toimenpide-ehdotus loisi esteen yhtenäismarkkinoille tai sillä on vakavia epäilyjä sen yhteensopivuudesta yhteisön oikeuden ja erityisesti niiden tavoitteiden kanssa, jotka mainitaan direktiivin 2002/21 – – 8 artiklassa; tai myöhemmin

a) peruuttaa yllä mainitut huomautukset; tai

b) tekee päätöksen, jonka mukaan kansallisen sääntelyviranomaisen on peruutettava toimenpide-ehdotus,

se ilmoittaa tästä kyseiselle kansalliselle sääntelyviranomaiselle sähköisesti ja laatii siitä tiedonannon Internet-sivuilleen.”

14 Suosituksen 2003/561 16 kohdassa todetaan, että ”kansallinen sääntelyviranomainen voi koska tahansa peruuttaa ilmoitetun toimenpide-ehdotuksen, jolloin kyseinen toimenpide poistetaan [komission] rekisteristä”.

15 Suosituksen 2003/561 17 kohdan mukaisesti ”jos kansallinen sääntelyviranomainen, joka on saanut direktiivin 2002/21 – – 7 artiklan 3 kohdan mukaisia huomautuksia komissiolta tai toiselta kansalliselta sääntelyviranomaiselta, toteuttaa ehdotetun toimenpiteen, sen on komission pyytäessä ilmoitettava komissiolle ja muille kansallisille sääntelyviranomaisille tavasta, jolla se on ottanut täysin huomioon tehdyt huomautukset”.

Tosiseikat

16 Vodafone España- ja Vodafone Group -yhtiöt (jäljempänä yhdessä Vodafone) hoitavat Espanjassa julkista matkaviestintäverkkoa ja tarjoavat tässä verkossa matkaviestintäpalveluita. Espanjan markkinoilla toimii kaksi muuta matkaviestintäverkkoyritystä eli Telefonica ja Amena. Xfera-yhtiölle on myönnetty taajuuden käyttöä koskeva lupa, ja se on hyväksytty markkinoille neljäntenä matkapuhelinverkkoyrityksenä.

17 Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (Espanjan televiestintämarkkinaviranomainen, jäljempänä CMT) ilmoitti 10.8.2004 verkkoon pääsyyn ja siirrettävistä laitteista lähteviin puheluihin liittyviä vähittäispalveluja koskevasta alustavasta kuulemisesta, jonka tarkoituksena oli vastaanottaa lausuntoja markkinoilla toimivilta yrityksiltä.

18 CMT päätti 7.7.2005 aloittaa menettelyn, jonka tavoitteena oli yleisiin matkaviestintäverkkoihin pääsyn ja lähtevien puheluiden markkinoiden määrittäminen ja analysointi, yritysten, joilla on huomattava markkinavoima, nimeäminen ja erityisten velvoitteiden asettaminen. Se päätti myös ilmoittaa julkisesta kuulemisesta ja pyytää kertomusta Espanjan kilpailuviranomaiselta. Tämä päätös julkistettiin Boletín Oficial del Estadossa 9.8.2005. Kansallinen kuuleminen tapahtui 9.8.–9.9.2005.

19 Espanjan kilpailuviranomainen toimitti 16.9.2005 CMT:lle kertomuksensa, joka koski yleisiin televiestintäverkkoihin pääsyn ja lähtevien puhelujen tarjonnan markkinoiden määrittämis- ja analyysimenettelyä.

20 Vodafone esitti lausuntonsa CMT:lle 23.9.2005.

21 CMT ilmoitti 6.10.2005, että menettelyn monimutkaisuuden vuoksi päätöksen tekemisen ja tiedoksi antamisen määräaikaa pidennetään kolmella kuukaudella.

22 CMT ja komissio pitivät 28.11.2005 ”ennakkotiedon antamista” koskevan kokouksen, jossa CMT esitti alustavat päätelmänsä. Komission yksiköt vastasivat esittämällä ensimmäisen kysymyssarjan.

23 Vodafone esitti 13.–23.12.2005 alustavat lausunnot komissiolle.

24 Komissio kirjasi 30.12.2005 viitteellä ES/2005/0330 ilmoituksen CMT:n toimenpide-ehdotuksesta, jolla CMT valmistautui ensinnäkin toteamaan, että Vodafonella ja kahdella muulla yhtiöllä eli Telefonicalla ja Amenalla on yhdessä huomattava markkinavoima, joka vastasi yhteisön kilpailuoikeuden mukaista määräävää markkina-asemaa Espanjan yleisiin televiestintäverkkoihin pääsyn ja lähtevien puhelujen tarjonnan tukkumarkkinoilla, ja toiseksi velvoittamaan Vodafonen sekä Telefonican ja Amenan hyväksymään kohtuulliset pyynnöt, jotka koskivat niiden verkkoihin pääsyä, ja ehdottamaan kohtuullisia ehtoja yhteyspalvelujen tarjonnan osalta.

25 Komissio julkisti CMT:n toimenpide-ehdotuksen 5.1.2006.

26 Komissio lähetti 10.1.2006 CMT:lle tietoja koskevan pyynnön direktiivin 2002/21 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Se sai CMT:n vastauksen 13.1.2006 ja lisätietoja 18.1.2006.

27 Vodafone toimitti 13.1.2006 komissiolle jäljennöksen lausunnosta, jonka se oli esittänyt CMT:ssä kansallisessa kuulemisessa.

28 Vodafone piti 16.1.2006 komission virkamiesten kanssa kokouksen, jossa käsiteltiin toimenpide-ehdotusta ES/2005/0330, ja toimitti näille virkamiehille lisätietoja. Lisäksi se toimitti komissiolle tietoja 17.1.2006 päivätyllä faksilla ja 24.1.2006 päivätyllä sähköpostilla.

29 Vodafone esitti 26.1.2006 pyynnön saada tutustua komission hallussa oleviin asiakirjoihin, jotka liittyivät toimenpide-ehdotukseen ES/2005/0330, Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43) perusteella.

30 Komissio osoitti CMT:lle 30.1.2006 päivätyllä kirjeellä direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan mukaisen lausunnon sisältävän kirjeen toimenpide-ehdotuksesta ES/2005/0330 (jäljempänä 30.1.2006 päivätty kirje tai riidanalainen toimi).

31 Komission lausunto koski CMT:n toteamaa yhteistä määräävää markkina-asemaa. Ensimmäinen kommentti koski kilpailun edellytyksiä vähittäismarkkinoilla. Todettuaan, että CMT:n arviointi vähittäismarkkinoiden dynamiikasta perustui minuuttimaksujen kokonaiskehitykseen, komissio kehotti CMT:tä tutkimaan tulevassa markkinoiden arvioinnissa vähittäishintojen kehitystä markkinaosuuksittain ja/tai kuluttajaprofiileittain. Komissio totesi sitten, että vähittäismarkkinoilla oli ilmeisesti joukko rakenteellisia ominaisuuksia, jotka kannustivat operaattoreita epäämään yhdessä pääsyn virtuaalisia matkaviestintäverkkoja hoitavilta yrityksiltä.

32 Toisessa kommentissa, joka koskee kiintopistettä, komissio huomautti, että CMT oli todennut kiintopisteen, joka oli avoin ja jona oli kolmansien pääsyn tukkumarkkinoille epääminen. Vaikka CMT ei ollut tunnistanut kiintopistettä vähittäismarkkinoilla, mikä ei ollut välttämätöntä, komissio piti uskottavana, kun otettiin huomioon kolmen verkko-yrityksen kaupalliset strategiat, että vähäisinkin poikkeaminen aggressiivisempaan hintakilpailuun voitaisiin helposti havaita.

33 Kolmas kommentti koski kostomekanismeja. Tukkumarkkinoiden osalta komissio totesi, että tämä mekanismi oli toteutettavissa mutta olisi voitu toimittaa enemmän todisteita sen kysymyksen osalta, voisiko tämä mekanismi olla välittömämpi ja oliko se riittävän kannustava poikkeavien yritysten rankaisemiseksi. Vähittäismarkkinoiden osalta komissio katsoi, että esiin tuli pääpiirteissään uskottavia kostomekanismeja.

34 Neljännessä kommentissa komissio kehotti Espanjan viranomaisia löytämään keinon käytettävissä olevien taajuuksien tehokkaan käytön varmistamiseksi, kun otettiin huomioon seikka, että luvan haltija (Xfera) ei ollut vielä tullut markkinoille, vaikka se oli saanut lupansa vuonna 2000. Jos tämä luvanhaltija tulisi markkinoille vuonna 2006, CMT:n olisi seurattava tarkasti yhteisen määräävän markkina-aseman kestävyyttä. Komissio totesi, että ”vähittäismarkkinoiden muutoksia, jotka eivät liity merkityksellisiä markkinoita koskeviin sääntelytoimenpiteisiin, koskeva konkreettinen näyttö, joka herättäisi epäilyksiä yhteisen määräävän markkina-aseman kestävyydestä – – tekisi merkityksellisten markkinoiden analyysin tarpeelliseksi” ja että tällaisesta analyysista olisi ilmoitettava sille direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan nojalla.

35 Komissio huomautti lisäksi 30.1.2006 päivätyssä kirjeessä, että lisätiedoilla, jotka CMT oli toimittanut tietoja koskevan pyynnön johdosta, oli ollut ratkaiseva merkitys sen arvioidessa CMT:n ilmoitusta. Näin ollen se kehotti CMT:tä käyttämään lopullisen toimenpiteensä perustana viimeisimpiä saatavilla olevia tietoja.

36 Komissio huomautti 30.1.2006 päivätyssä kirjeessä lopuksi, että ”direktiivin [2002/21] 7 artiklan 5 kohdan mukaisesti CMT:n [oli] otettava muiden kansallisten sääntelyviranomaisten ja komission lausunnot mahdollisimman laajasti huomioon” ja että se voisi ”hyväksyä lopullisen toimenpide-ehdotuksen ja toimittaa sen tällöin komissiolle”.

37 Komissio ja CMT julkaisivat kumpikin 31.1.2006 lehdistötiedotteen, joka koski 30.1.2006 päivättyä kirjettä.

38 CMT teki 2.2.2006 päätöksen, jolla hyväksyttiin yleisiin matkaviestintäverkkoihin pääsyn ja lähtevien puhelujen tarjonnan markkinoiden määritelmä ja markkina-analyysi, nimettiin yritykset, joilla oli huomattava markkinavoima, ja asetettiin erityisiä velvoitteita. Päätöksensä 4 kohdassa CMT huomautti, että direktiivin 2002/21 7 artiklan 5 kohdan mukaisesti ”se [huomioi] mahdollisuuksien mukaisesti komission ja kansallisten sääntelyviranomaisten antamat lausunnot ja [että] se [voi] hyväksyä lopullisen toimenpiteen, joka sen sitten olisi ilmoitettava komissiolle”. CMT:n päätöksen viimeisessä kohdassa täsmennetään, että ”uudelleentutkimusta koskeva vaatimus voidaan tehdä [CMT:lle] kuukauden määräajassa tiedoksiantamispäivää seuraavasta päivästä” ja että ”tuomioistuinvalvontaa koskeva vaatimus voidaan tehdä välittömästi korkeimman oikeuden tuomioistuinvalvontakamarille kahden kuukauden määräajassa tiedoksiantamispäivää seuraavasta päivästä”.

39 Vodafone nosti 7.4.2006 Tribunal Supremossa (Espanjan korkein oikeus) kanteen CMT:n päätöksestä.

40 Komissio osoitti 11.5.2006 Vodafonelle päätöksen, jolla vahvistettiin asetuksen N:o 1049/2001 mukaisen asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epääminen ja todettiin, että ”kyseiset asiakirjat kuuluvat komission sisäiseen käsittelyyn, joka koskee [kyseessä olevassa] asiassa noudatettavaa lähestymistapaa ja jotka liittyvät välittömästi komission päätöksentekomenettelyyn”.

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

41 Vodafone nosti esillä olevan kanteen 12.4.2006 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon jättämällään kannekirjelmällä.

42 Vodafone teki myös 12.4.2006 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon jätetyllä erillisellä asiakirjalla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 76 a artiklan perusteella nopeutettua menettelyä koskevan hakemuksen, joka hylättiin 16.5.2006 tehdyllä päätöksellä.

43 Komissio teki 28.6.2006 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon jättämällään kirjelmällä työjärjestyksen 114 artiklan 1 kohdan mukaisen oikeudenkäyntiväitteen.

44 Espanjan kuningaskunta pyysi 29.6.2006 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon jätetyllä asiakirjalla päästä väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia.

45 Väliintulohakemus hyväksyttiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen viidennen jaoston puheenjohtajan 6.9.2006 antamalla määräyksellä.

46 Kanteellaan Vodafone vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– kumoaa 30.1.2006 päivätyssä kirjeessä esitetyn komission päätöksen

– velvoittaa komission korvaamaan Vodafonen oikeudenkäyntikulut tästä oikeudenkäynnistä.

47 Oikeudenkäyntiväitteellään komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– jättää kanteen tutkimatta, koska sen tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuvat

– velvoittaa Vodafonen korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

48 Väliintulokirjelmässään Espanjan kuningaskunta vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– jättää kanteen tutkimatta

– velvoittaa Vodafonen korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

49 Oikeudenkäyntiväitettä koskevissa huomautuksissaan Vodafone vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– hylkää komission oikeudenkäyntiväitteen

– määrää, että oikeudenkäyntiä jatketaan pääasian osalta

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntiväitteestään aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

50 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 114 artiklan 1 kohdan mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi ratkaista tutkittavaksi ottamista koskevan kysymyksen käsittelemättä itse pääasiaa, jos asianosainen sitä vaatii. Saman artiklan 3 kohdan mukaan hakemuksen jatkokäsittely on suullinen, jollei ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätä toisin. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo saaneensa esillä olevassa asiassa riittävästi selvitystä asiakirja-aineistosta ja päättää, ettei suullista käsittelyä ole syytä aloittaa.

51 On aluksi tutkittava, onko esillä olevassa asiassa riidanalainen toimi eli direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan perusteella laadittu kirje EY 230 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi, ja sitten, onko Vodafonella EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu asiavaltuus.

1. *Riidanalaisen toimen luonne*

Asianosaisten lausumat

52 Komissio ja Espanjan kuningaskunta väittävät, että riidanalainen toimi ei ole EY 230 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi.

53 Vodafone huomauttaa, että määritettäessä sitä, tuottaako toimi sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi, on tarkasteltava toimen sisältöä, koska sillä, missä muodossa toimet tai päätökset on tehty, ei lähtökohtaisesti ole merkitystä, kun kyse on siitä, voidaanko niistä nostaa kumoamiskanne (ks. asia 60/81, IBM v. komissio, tuomio 11.11.1981, Kok. 1981, s. 2639, Kok. Ep. VI, s. 231, 9 kohta ja asia T-33/01, Infront WM v. komissio, tuomio 15.12.2005, Kok. 2005, s. II-5897, 89 kohta).

54 Vodafone väittää, että riidanalaisen toimen sisällöstä ja sen toteuttamisen asiayhteydestä ilmenee, että mainittu toimi on hyväksymispäätös, jolla komissio on laillistanut CMT:n ehdottaman toimenpiteen ja päättänyt olla aloittamatta menettelyn toista vaihetta direktiivin 2002/21 7 artiklan 4 kohdan nojalla. Se selittää tältä osin, että direktiivin 7 artiklan 3 ja 4 kohdalla jätetään komissiolle vain kaksi vaihtoehtoa sen jälkeen, kun se on tutkinut sille ilmoitetun toimenpide-ehdotuksen: joko komissio velvoittaa kyseessä olevan kansallisen sääntelyviranomaisen pidättymään toteuttamasta toimenpide-ehdotusta kahden lisäkuukauden kuluessa tai komissio ei aseta mitään lykkäystä, mikä mahdollistaa sen, että kansallinen sääntelyviranomainen hyväksyy toimenpide-ehdotuksen. Siinä tapauksessa, että komissio päättäisi olla lykkäämättä asiaa, se voi kuitenkin päättää esittää kansalliselle sääntelyviranomaiselle lausunnon, ja tämä lausunto voi koskea lukuisia eri seikkoja, joiden tärkeys vaihtelee. Lukuisten eri huomautusten mahdollisuus ei kuitenkaan muuta sitä, että komissiolla on valittavanaan ennen kaikkea kaksi vaihtoehtoa: velvoittaa kansallinen sääntelyviranomainen pidättymään toteuttamasta toimenpide-ehdotusta kahden lisäkuukauden kuluessa tai olla velvoittamatta tätä, jolloin tämä voi välittömästi jatkaa toimenpide-ehdotuksen toteuttamista.

55 Vodafone huomauttaa, että komission tehtävänä on valvoa direktiivin 2002/21 yhdenmukaista soveltamista. Tämä tavoite voidaan saavuttaa vain, jos komissiolla on velvollisuus tutkia jokainen ilmoitus ja tehdä päätös jokaisessa asiassa. Joka tapauksessa komissio itse tunnustaa Vodafonen mukaan sen, että se ottaa kantaa jokaiseen asiaan. Kuukauden kuluessa ilmoituksesta komissio joko hyväksyy toimenpide-ehdotuksen tai päättää aloittaa menettelyn toisen vaiheen.

56 Tässä asiassa komissio oli Vodafonen mukaan suorittanut toimenpide-ehdotuksen ES/2005/0330 arvioinnin sen ratkaisemiseksi, oliko mainitun ehdotuksen yhteensopivuudesta yhteisön oikeuden kanssa vakavia epäilyksiä, ja päätettyään, että niitä ei ollut, se oli hyväksynyt toimenpide-ehdotuksen. Komissio on kuvannut tehtäväänsä näin paitsi riidanalaisessa toimessa, myös 31.1.2006 päivätyssä lehdistötiedotteessa (IP/06/97), joka oli sen liitteenä, ja CMT:lle osoittamassaan lisätietoja koskevassa pyynnössä, joka seurasi ilmoitusta. Se korostaa sitä seikkaa, että useissa muissa ilmoituksissa, joissa kuvataan direktiivin 2002/21 7 artiklan menettelyä, mukaan lukien internetsivustollaan, komissio luokittelee kaikki mainitun direktiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaiset kirjeet ”päätöksiksi”. Vodafone viittaa lisäksi komission 11.5.2006 tekemään päätökseen, jolla evättiin oikeus tutustua toimenpide-ehdotukseen ES/2005/0330 liittyviin asiakirjoihin, jossa on useita viittauksia komission ”päätökseen” ja ”päätöksentekomenettelyyn”. Se huomauttaa vielä, että EU:n sääntelyjärjestelmän mukaisista markkina-analyyseistä – Sähköisen viestinnän sisämarkkinoiden vakiinnuttaminen – annetusta komission tiedonannosta neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle (KOM(2006) 28 lopullinen, s. 5 ja 10) ilmenee, että komissio, joka ottaa kantaa jokaiseen ilmoitettuun toimenpiteeseen, tarkastaa, onko kansallisen sääntelyviranomaisen arviointi yhteisön kilpailuoikeuden mukainen ja onko sen tukena riittävästi todisteita. Direktiivin 2002/21 7 artiklan mukaisesti noudatetun menettelyn sitovuus ja komission keskeinen rooli ilmoituksen tekevän kansallisen viranomaisen päätelmien arvioinnissa ja tarkastuksessa perustuu myös suositukseen 2003/561 ja komission 7.2.2006 päivättyyn muistioon 06/59, jonka otsikkona on ”Sähköinen viestintä: 7 artiklan mukainen menettely ja komission rooli – Usein kysyttyjä kysymyksiä”.

57 Vodafone viittaa edellä 53 kohdassa mainitussa asiassa Infront WM vastaan komissio annettuun tuomioon ja toteaa, että komission itse antama kuvaus roolistaan ja menettelystä on vakuuttava todiste siitä, että toimella on sitovia oikeusvaikutuksia ja että se on kannekelpoinen EY 230 artiklassa tarkoitetulla tavalla (edellä 53 kohdassa mainittu asia Infront WM v. komissio, tuomion 106 ja 107 kohta). Lisäksi asiassa, jonka johdosta edellä 53 kohdassa mainitussa asiassa Infront WM vastaan komissio annettiin tuomio, tehdyn päätöksen tapaan on katsottava, että tässä asiassa riidanalaisella toimella on sitovia vaikutuksia, jotta turvataan direktiivin 2002/21 tavoitteena

oleva yhteisön oikeuden oikea ja yhdenmukainen soveltaminen. On näet niin, että vain, jos komissiolla on velvollisuus arvioida jokainen sille ilmoitettu toimenpide-ehdotus ja ratkaistava, onko kyseinen toimenpide ”suodatettava” direktiivin 2002/21 tai yhteisön oikeuden vastaisena, 7 artiklan mukainen menettely voi edesauttaa tehokkaasti direktiivin 2002/21 oikeaa ja yhdenmukaista soveltamista.

58 Perustelusta, joka koskee sitä, että 30.1.2006 päivätyssä kirjeessä ei ole päätösosaa, Vodafone toteaa, että sen kannalta, onko toimella sitovia oikeusvaikutuksia, ratkaisevaa ei ole toimen muoto vaan sisältö (edellä 53 kohdassa mainittu asia Infront WM v. komissio, tuomion 110 kohta). Se huomauttaa tältä osin, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on jo katsonut, että toimet, joilla ei ole virallista päätösosaa, ovat kannekelpoisia toimia (asia T-3/93, Air France v. komissio, tuomio 24.3.1994, Kok. 1994, s. II-121, Kok. Ep. XV, s. II-1, 44 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

59 Joka tapauksessa Vodafone katsoo, että riidanalaisen toimen osa, jossa komissio esittää direktiivin 2002/21 7 artiklan 5 kohdan säädöstekstin, muodostaa päätösosan, jolla komissio on vahvistamalla, että CMT voi hyväksyä lopullisen toimenpide-ehdotuksen ja päättämällä siten olla aloittamatta menettelyn toista vaihetta poistanut ainoan jäljellä olevan esteen siltä, että CMT hyväksyy toimenpide-ehdotuksen, ES/2005/0330. Esittämällä riidanalaisen toimen päätösosassa direktiivin 2002/21 7 artiklan 5 kohdan mainitsematta kuitenkaan sanoja ”4 kohdassa tarkoitettuja tapauksia lukuun ottamatta”, jotka ovat sen kiinteä osa, komissio on selvästi päättänyt, että CMT:n ehdottama toimenpide ei kuulunut direktiivin 2002/21 7 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan sikäli kuin komissiolla ei ollut ollut vakavia epäilyksiä toimenpiteen yhteensopivuudesta yhteisön oikeuden kanssa ja sikäli kuin se oli päättänyt olla aloittamatta menettelyn toista vaihetta.

60 Espanjan kuningaskunnan väliintulokirjelmää koskevissa huomautuksissaan Vodafone huomauttaa, että sovellettavassa säännöstössä annetaan komissiolle ratkaiseva rooli yhteisön oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen takaamisessa. Direktiivin 2002/21 7 artiklalla toteutetaan tätä tavoitetta säätämällä, että komissio vastaanottaa

jokaisen toimenpide-ehdotuksen, arvioi sen ja antaa siitä ratkaisun oikeudellisesti sitovassa järjestelmässä. Direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan mukaisen kirjeen oikeudellinen sitovuus ilmenee lisäksi 20.10.2006 päivätystä lehdistötiedotteesta (IP/06/1439) ja tietoyhteiskunnasta vastaavan komission jäsenen 16.11.2006 pitämästä puheesta. Komission näissä asiakirjoissa käyttämät ilmaisut vastaavat täysin Vodafonen antamaa kuvausta komission velvollisuudesta tutkia jokainen tiedonanto, päättää sitten mahdollisesti syvemmän tutkimuksen toteuttamisesta ja lopuksi käyttää kielto-oikeuttaan yhteisön oikeuden vastaisten toimenpiteiden osalta. Direktiivin 2002/21 7 artiklan mukainen menettely ei ole kokemusten vaihtamista tai vuoropuhelua koskeva järjestely vaan oikeudellisesti sitova hyväksymismenettely. Vodafone muistuttaa tältä osin direktiivin 2002/21 7 artiklan 5 kohdan sanamuodosta, jonka mukaan kansallisen sääntelyviranomaisen on otettava komission lausunnot mahdollisimman laajasti huomioon, ja suosituksen 2003/561 17 kohdan sanamuodosta, jonka mukaan kansallisen sääntelyviranomaisen on ilmoitettava komissiolle tavasta, jolla se on ottanut täysin huomioon direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti tehdyt huomautukset.

61 Toiseksi Vodafone väittää, että koska riidanalaisella toimella poistetaan viimeinen este toimenpide-ehdotuksen ES/2005/0330 hyväksymiseltä ja lopetetaan toimenpide-ehdotuksen tarkastelu yhteisön tasolla, on muutettu paitsi CMT:n oikeudellista asemaa mahdollistamalla, että se voi laillisesti hyväksyä toimenpide-ehdotuksensa, ja asettamalla sille oikeudellinen velvoite ottaa täysin huomioon komission lausunnot, myös Vodafonen asemaa, koska sillä on evätty sen menettelylliset oikeudet, joita sillä olisi ollut, jos komissio olisi aloittanut menettelyn toisen vaiheen.

62 Vodafone katsoo tältä osin, että riidanalainen toimi vastaa joko komission yrityskeskittymien valvonnasta 20.1.2004 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 (EUVL L 24, s. 1) 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla toteuttamaa toimea silloin, kun komissio katsoo, ettei se ole toimivaltainen arvioimaan yrityskeskittymää, tai mainitun asetuksen 9 artiklan perusteella tehtyä päätöstä silloin, kun asia palautetaan kansallisille viranomaisille. Lopettamalla yhteisön oikeuden mukaisen tutkimuksen kummalla tahansa näistä toimista, jotka toteutetaan asetuksen N:o 139/2004

nojalla, vaikutetaan kantajana olevan kolmannen asemaan epäämällä tältä yhtäältä mahdollisuus saada komissio tutkimaan keskittymän laillisuus mainitun asetuksen näkökulmasta ja toisaalta menettelylliset oikeudet, joita sillä olisi ollut hallinnollisessa menettelyssä komissiossa (asia T-87/96, Assicurazioni Generali ja Unicredito v. komissio, tuomio 4.3.1999, Kok. 1999, s. II-203, 37–44 kohta ja asia T-119/02, Royal Philips Electronics v. komissio, tuomio 3.4.2003, Kok. 2003, s. II-1433, 282 kohta). Tämä tilanne on rinnastettavissa esillä olevaan asiaan, koska 30.1.2006 päivätyllä kirjeellä on lopetettu toimenpide-ehdotusta koskeva yhteisön valvonta saattamalla päätökseen direktiivin 2002/21 7 artiklan mukainen menettely ja sallimalla toimenpide-ehdotuksen hyväksymiseen tähtäävän kansallisen menettelyn jatkaminen.

63 Vodafone lisää, että toimen aineellinen vaikutus, jota ei arvioida komission yksinomaisen toimivallan perusteella vaan sen oikeudellisen järjestelmän yhteydessä, johon toimi kuuluu, on ratkaiseva määritettäessä toimen EY 230 artiklassa tarkoitettua kannekelpoisuutta. Joka tapauksessa komissiolla on direktiivin 2002/21 yhteydessä yksinomainen toimivalta päättää siitä, lykkääkö se kansallisen sääntelyviranomaisen ilmoittaman toimenpiteen hyväksymistä aloittamalla menettelyn toisen vaiheen. Tällaisen toimivallan käyttö on voitava saattaa yhteisöjen tuomioistuimien valvottavaksi. On Vodafonen mukaan merkityksetöntä, onko komissiolla yksinomainen toimivalta koko menettelyssä, joka voi johtaa etukäteisiin sääntelytoimiin, vai onko myös kansallisilla sääntelyviranomaisilla toimivalta tietyissä menettelyn osissa.

64 Vodafone vetoaa myös valtiontukien alan oikeuskäytäntöön, jonka mukaan komission EY 88 artiklan 3 kohdan nojalla tekemä päätös olla aloittamatta menettelyn toista vaihetta ja hyväksyä jäsenvaltion ilmoittama uusi tuki tuottaa suoria vaikutuksia paitsi jäsenvaltiolle myös ehdotetun valtiontuen saajalle ja kantelijoina oleville kolmansille. Näiltä kolmansilta näet evätään menettelylliset oikeudet, jotka niillä olisi ollut tukisuunnitelmaa koskevassa komission täysimittaisessa tutkimuksessa (asia C-198/91, Cook v. komissio, tuomio 19.5.1993, Kok. 1993, s. I-2487, Kok. Ep. XIV, s.

I-211, 23–36 kohta; asia C-225/91, Matra v. komissio, tuomio 15.6.1993, Kok. 1993, s. I-3203, Kok. Ep. XIV, s. I-233, 17–20 kohta ja asia T-395/04, Air One v. komissio, tuomio 10.5.2006, Kok. 2006, s. II-1343, 30–31 kohta).

65 Vodafone huomauttaa lisäksi, että sen menettelylliset oikeudet perustuvat välittömästi yhteisön oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin. Menettelyllisten oikeuksien olemassaolo ei näet edellytä sitä, että johdetun yhteisön oikeuden säädöksessä säädetään nimenomaisesti niiden antamisesta (yhdistetyt asiat C-48/90 ja C-66/90, Alankomaat ym. v. komissio, tuomio 12.2.1992, Kok. 1992, s. I-565, Kok. Ep. XII, s. I-13, 44–51 kohta). Siten valtiontukien alalla yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt EY 88 artiklan 2 kohdan menettelyllisten oikeuksien edunsaajat sekä näiden oikeuksien sisällön, ennen kuin ne määritettiin nimenomaisesti [EY 88] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1) (asia 323/82, Intermills v. komissio, tuomio 14.11.1984, Kok. 1984, s. 3809, Kok. Ep. VII, s. 667, 16 ja 17 kohta). Tältä osin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kaksivaiheisissa menettelyissä valtiontukien alalla asianosaisilla, kuten Vodafonella, on oikeus riitauttaa komission päätös, jolla lopetetaan menettelyn ensimmäinen vaihe, niiden menettelyllisten oikeuksien takaamiseksi, joita niillä on menettelyn toisessa vaiheessa (edellä 64 kohdassa mainittu asia Cook v. komissio, tuomion 23 kohta; edellä 64 kohdassa mainittu asia Matra v. komissio, tuomion 17 kohta ja asia C-78/03 P, komissio v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, tuomio 13.12.2005, Kok. 2005, s. I-10737, tuomion 35 kohta; edellä 64 kohdassa mainittu asia Air One v. komissio, tuomion 31 kohta ja edellä 62 kohdassa mainittu asia Royal Philips Electronics v. komissio, tuomion 284 kohta).

66 Vodafonen menettelyllisten oikeuksien suoja kansallisella tasolla ei näin ollen merkitse sitä, että Vodafone ei voisi vedota menettelyllisiin oikeuksiin yhteisön tasolla. Menettely CMT:ssä ja yhteisön tasolla direktiivin 2002/21 7 artiklan nojalla aloitettu menettely ovat toisistaan erillisiä. Vodafonen yhteisön oikeuteen perustuvia oikeuksia voidaan soveltaa lisätietoihin, joita ei voida riitauttaa kansallisin muutoksenhakukeinoin, sillä ne eivät kuulu CMT:ssä käytävään menettelyyn. Tältä osin

Vodafone selittää, että sillä ei ole koskaan ollut tilaisuutta esittää kantaansa lisätiedoista, joita CMT on toimittanut komissiolle CMT:n pääjohtajan 24.1.2006 päivätyssä kirjeessä ja 25.1.2006 päivätyssä kirjeessä vastauksena komission tietoja koskevaan pyyntöön. Komissio itse myöntää tarpeen myöntää menettelyllisiä oikeuksia myös yhteisön tasolla huolimatta siitä, että niitä on kansallisella tasolla.

67 Se, että direktiivin 2002/21 4 artiklassa säädetään kansallisista muutoksenhakukeinoista, ei ole Vodafonen mukaan merkitystä esillä olevan kanteen tutkittavaksi ottamisen kannalta. Komissiolla direktiivin 2002/21 oikeassa ja yhdenmukaisessa soveltamisessa olevan keskeisen roolin, joka muodostuu jokaisen sille ilmoitetun toimenpiteen arvioinnista ja sen yhteensopivuuden yhteisön oikeuden kanssa ratkaisemisesta, on oltava yhteisöjen tuomioistuimien tuomioistuinvalvonnan kohteena, olivatpa kansalliset muutoksenhakukeinot kansallisesta toimenpiteestä mitä tahansa. Tältä osin Vodafone täsmentää, että sillä on oikeus nostaa kanne komission päätöksestä olla aloittamatta menettelyn toista vaihetta sillä perusteella, että saatuaan CMT:n ilmoituksessa olevat todisteet ainoa toimi, johon komissio olisi voinut ryhtyä, oli menettelyn toisen vaiheen aloittaminen. Tämä on täysin eri kysymys kuin se, oliko Vodafonella myös syitä hakea muutosta CMT:n kansallisella tasolla toteuttamaan toimenpiteeseen esimerkiksi sillä perusteella, että CMT oli tehnyt tosiseikkoja koskevia arviointivirheitä, jotka eivät ilmenneet sen komissiolle tekemän ilmoituksen perusteella ja joita komissio ei ollut voinut tunnistaa. Vodafone huomauttaa vielä, että esillä olevaan asiaan liittyy asiakysymyksiä, joita ei voida käsitellä yksityiskohtaisesti kansallisessa muutoksenhaussa. Se huomauttaa tältä osin, että se, että 30.1.2006 päivätty kirje on muiden jäsenvaltioiden osalta tehtyjen päätösten vastainen, on perustana kahdelle erityiselle kanneperusteelle, jotka on esitetty esillä olevassa kanteessa. Koska kansallisella ja yhteisön muutoksenhaulla on eri tavoitteet, esillä olevassa asiassa ei ole vaaraa asianosaiselle edullisimman oikeuspaikan etsimisestä. Joka tapauksessa sisäisten muutoksenhakukeinojen, jotka ovat mahdollisesti käytettävissä kansallisissa tuomioistuimissa, olemassaolo ei voi sulkea pois mahdollisuutta riitauttaa välittömästi yhteisöjen tuomioistuimissa EY 230 artiklan perusteella yhteisön toimielimen tekemän päätöksen laillisuutta (edellä 58 kohdassa mainittu asia Air France v. komissio, tuomion 69 kohta; edellä 62 kohdassa mainittu asia Royal Philips Electronics v. komissio, tuomion 290 kohta ja edellä 53 kohdassa mainittu asia Infront WM v. komissio, tuomion 109 kohta).

68 Lopuksi se, että komissiolla ei ole yhtä laajaa tutkintatoimivaltaa kuin sillä on asetuksen N:o 139/2004 nojalla, ei voi olla merkityksellinen tekijä määritettäessä esillä olevan kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä. Vodafone huomauttaa tältä osin, että komissiolla on direktiivin 2002/21 5 artiklan nojalla toimivalta vaatia, että kansalliset sääntelyviranomaiset toimittavat sille ”tiedot, joita se tarvitsee suorittaessaan perustamissopimuksen mukaisia tehtäviään” (mukaan lukien luottamuksellisina pidetyt tiedot) ja että komissio on käyttänyt tätä toimivaltaa esillä olevassa asiassa. Komission tutkintavaltaa rajoittaa Vodafonen mukaan ainoastaan se, että komissiolla ei ole velvollisuutta tai oikeutta suorittaa kaikkien kansallisen sääntelyviranomaisen toimenpide-ehdotukseen liittyvien tosiseikkojen täysimittaista tutkimusta. Komission rooli on erilainen kuin kansallisen sääntelyviranomaisen tai direktiivin 2002/21 4 artiklan nojalla perustetun kansallisen muutoksenhakuelimen. Komissiolla on kuitenkin sille toimitettujen tietojen (mukaan lukien direktiivin 2002/21 5 artiklan nojalla toimitettujen tietojen) rajoissa velvollisuus tutkia, aiheuttaako toimenpide esteen sisämarkkinoille, päättää, onko sillä vakavia epäilyksiä toimenpide-ehdotuksen yhteensopivuudesta yhteisön oikeuden kanssa, ja siinä tapauksessa, että täysimittaisen tutkimuksen päätteeksi se katsoo, että toimenpide-ehdotus on yhteisön oikeuden vastainen, kieltää mainittu toimenpide-ehdotus. Tämän tehtävän täyttämiseksi komission on harjoitettava oikeudellisesti asianmukaista valvontaa, jolla kunnioitetaan kansallisen sääntelyviranomaisen harkintavaltaa mutta jolla estetään yhteisön oikeuden vastaisten toimenpide-ehdotusten hyväksyminen.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

69 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 230 artiklassa tarkoitettuja, kumoamiskanteen kohteeksi kelpaavia toimia tai päätöksiä ovat sellaiset toimenpiteet, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi. Sillä, missä muodossa toimet tai päätökset on tehty, ei lähtökohtaisesti ole merkitystä, kun kyse on siitä, voidaanko niistä nostaa kumoamiskanne (edellä 53 kohdassa mainittu asia IBM v. komissio, tuomion 9 kohta ja asia T-241/97, Stork Amsterdam v. komissio, tuomio 17.2.2000, Kok. 2000, s. II-309, 49 kohta). Sen määrittämiseksi, onko riidanalaisella toimella tällaisia vaikutuksia, on nimittäin tarkasteltava toimen sisältöä (asia C-147/96, Alankomaat v. komissio, tuomio 22.6.2000, Kok. 2000, s. I-4723, 27 kohta).

70 Jotta voidaan arvioida edellä mainittujen periaatteiden valossa riidanalaisen toimen oikeudellinen luonne ja määrittää, onko sillä sitovia oikeusvaikutuksia, on näin ollen tutkittava samalla kertaa sen sisältöä ja asiayhteyttä, jossa se on toteutettu (ks. vastaavasti asia C-50/90, Sunzest v. komissio, määräys 13.6.1991, Kok. 1991, s. I-2917, 13 kohta).

Asiayhteys, jossa riidanalainen toimi on toteutettu

– Kansalliselle viranomaiselle ja komissiolle direktiivissä 2002/21 annetut tehtävät

71 Oikeudellinen asiayhteys, jossa riidanalainen toimi on toteutettu, muodostuu direktiivistä 2002/21. Direktiivin 2002/21 1 artiklan 1 kohdan mukaisesti direktiivillä ”perustetaan yhdenmukaistettu järjestelmä sähköisten viestintäpalvelujen, sähköisten viestintäverkkojen sekä niiden liitännäistoimintojen ja -palvelujen sääntelylle[,] – – säädetään kansallisten sääntelyviranomaisten tehtävistä ja määritellään joukko menettelyjä, joilla varmistetaan, että sääntelyjärjestelmää sovelletaan yhdenmukaisesti kaikkialla yhteisössä”.

72 Yhteisön lainsäätäjä on halunnut antaa kansallisille sääntelyviranomaisille keskeisen roolin direktiivin 2002/21 tavoitteiden, joihin kuuluu mainitun direktiivin 8 artiklan 2 kohdan mukaan kilpailun edistäminen sähköisten viestintäpalvelujen markkinoilla, saavuttamiseksi.

73 Tältä osin on aluksi todettava muotoseikkoja, kuten se, että oikeudellisena välineenä on käytetty direktiiviä, joka on osoitettu pelkästään jäsenvaltioille. Direktiivin, johon kuuluu viisi lukua, joiden otsikot ovat ”Soveltamisala, tavoite ja määritelmät” (1 luku:

1 ja 2 artikla), ”Kansalliset sääntelyviranomaiset” (2 luku: 3–7 artikla), ”Kansallisten sääntelyviranomaisten tehtävät” (3 luku: 8–13 artikla), ”Yleiset säännökset” (4 luku: 14–25 artikla) ja ”Loppusäännökset” (5 luku: 26–30 artikla), rakenne paljastaa myös kansallisten sääntelyviranomaisten keskeisen roolin.

74 Direktiivillä 2002/21 kansallisille sääntelyviranomaisille annetun täsmällisen toimivallan osalta on todettava, että mainituilla viranomaisilla on velvollisuus erityisesti määritellä kilpailuoikeuden periaatteiden perusteella niiden alueella sijaitsevat sähköisen viestinnän markkinat (direktiivin 2002/21 15 artiklan 3 kohta), tunnistaa yritykset, joilla on huomattava markkinavoima näillä markkinoilla (direktiivin 2002/21 14 artikla), ja määrittää erityiset velvollisuudet, jotka näille yrityksille on mahdollisesti asetettava (direktiivin 2002/21 16 artiklan 4 kohta).

75 Käyttäessään edellisessä kohdassa mainittua toimivaltaansa kansalliset sääntelyviranomaiset saavat apua komissiolta. Niinpä direktiivin 2002/21 15 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”komissio antaa suosituksen merkityksellisistä tuote- ja palvelumarkkinoista” ja että ”suosituksessa yksilöidään – – ne sähköisen viestinnän alan tuote- ja palvelumarkkinat, jotka ominaisuuksiensa perusteella saattavat edellyttää – – sääntelyvelvollisuuksien asettamista” ja että ”komissio määrittelee markkinat kilpailulainsäädännön periaatteiden mukaisesti”. Direktiivin 2002/21 15 artiklan 2 kohdassa lisätään, että ”komissio julkaisee – – markkina-analyysia ja huomattavan markkinavoiman arviointia koskevat ja kilpailulainsäädännön periaatteiden kanssa yhdenmukaiset suuntaviivat”.

76 Direktiivin 2002/21 14 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan, 15 artiklan 3 kohdan ja 16 artiklan 1 kohdan mukaisesti kansallisten sääntelyviranomaisten on ”otettava erittäin tarkasti huomioon” komission ohjeet ja suuntaviivat.

77 Direktiivissä 2002/21 säädetään komission välittömämmästä osallistumisesta ja muiden kansallisten sääntelyviranomaisten osallistumisesta silloin, kun kansallinen viranomainen aikoo ”määritellä markkinoita, jotka poikkeavat [komission] suosituksessa esitetyistä” (15 artiklan 3 kohta). Samoin on silloin, kun kansallinen sääntelyviranomainen – tai valtion rajat ylittävien markkinoiden osalta kansalliset sääntelyviranomaiset – aikovat asettaa, pitää voimassa tai muuttaa huomattavan markkinavoiman omaavien yritysten erityisiä velvollisuuksia markkinoilla, joilla ei vallitse todellista kilpailua (16 artiklan 4, 5 ja 6 kohta). Komission ja muiden kansallisten sääntelyviranomaisten osallistuminen sähköisen viestinnän sisämarkkinoiden vakiinnuttamiseen kuvataan direktiivin 2002/21 7 artiklassa, ja osallistumisen tarkoituksena on mainitun direktiivin johdanto-osan 15 perustelukappaleen mukaan, että ”kansallisilla päätöksillä ei olisi haittavaikutuksia yhtenäismarkkinoiden tai perustamissopimuksen muiden tavoitteiden kannalta”. Kyse on menettelystä, jonka tarkoituksena on taata sääntelyn yhtenäinen soveltaminen.

– Direktiivin 2002/21 7 artiklan mukaisen menettelyn kulku

78 Direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdassa säädetään, että ”jos kansallinen sääntelyviranomainen aikoo toteuttaa toimenpiteitä”, jotka kuuluvat erityisesti direktiivin 2002/21 15 tai 16 artiklan alaan ja ”jotka vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”, kyseisen kansallisen sääntelyviranomaisen on ”6 artiklassa tarkoitetun [asianosaisten] kuulemisen lisäksi” asetettava ”toimenpide-ehdotus perusteluineen komission ja muiden jäsenvaltioiden kansallisten sääntelyviranomaisten saataville” ja ”ilmoitettava asiasta komissiolle ja muille kansallisille sääntelyviranomaisille”. Tätä kansallisen sääntelyviranomaisen ilmoittamisvelvollisuutta vastaa komission velvollisuus tutkia toimenpide-ehdotus, ”jotta kansallisilla päätöksillä ei olisi haittavaikutuksia yhtenäismarkkinoiden tai perustamissopimuksen muiden tavoitteiden kannalta” (direktiivin 2002/21 johdanto-osan 15 perustelukappale).

79 Esillä olevassa asiassa toimenpide-ehdotus ES/2005/0330, joka on ilmoitettu komissiolle ja muille kansallisille sääntelyviranomaisille, kuuluu direktiivin 2002/21

16 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan. Toimenpide-ehdotuksen tarkoituksena on näet määritellä yritykset, joilla on huomattava markkinavoima, ja asettaa erityisiä velvollisuuksia.

80 On huomattava, että direktiivin 2002/21 7 artiklassa säädetään kahdesta mahdollisesta komission tavasta vastata direktiivin 2002/21 16 artiklan 4 kohdan mukaiseen toimenpide-ehdotusta koskevaan ilmoitukseen.

81 Ensimmäisessä tapauksessa, josta säädetään direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdassa, komissio katsoo, että toimenpide-ehdotus ei muodosta estettä yhtenäismarkkinoille, tai se ei epäile vakavasti sen yhteensopivuutta yhteisön oikeuden ja erityisesti mainitun direktiivin 8 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden kanssa. Tässä tapauksessa komissiolla ”on mahdollisuus antaa lausuntonsa kyseiselle kansalliselle sääntelyviranomaiselle yhden kuukauden kuluessa”, jos, kuten esillä olevassa asiassa, direktiivin 2002/21 6 artiklassa tarkoitettu asianosaisten kuuleminen on jo saatu valmiiksi toimenpide-ehdotuksen ilmoittamisen aikaan. Komissio on vahvistanut tässä oikeudenkäynnissä, että avoimuuteen liittyvistä syistä se ottaa kantaa jokaiseen ilmoitukseen esittämällä huomautuksia tai osoittamalla kirjeen, jossa todetaan, että sillä ei ole huomautettavaa asiasta (tiedonanto KOM(2006) 28 lopullinen, s. 3).

82 Toisessa tapauksessa, jota direktiivin 2002/21 7 artiklan 4 kohta koskee, komissio katsoo päinvastoin, että toimenpide-ehdotus ”vahingoittaisi jäsenvaltioiden välistä kauppaa” ja ”muodostaa esteen yhtenäismarkkinoille”, tai epäilee ”vakavasti ehdotuksen yhteensopivuutta yhteisön oikeuden ja erityisesti 8 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden kanssa”. Tässä tapauksessa se osoittaa samassa yhden kuukauden määräajassa kyseessä olevalle kansalliselle sääntelyviranomaiselle direktiivin 2002/21 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun kirjeen, jossa se ilmaisee vakavat epäilyksensä, ja mainitun säännöksen mukaisesti ”toimenpiteen hyväksymistä on lykättävä vielä

kahdella kuukaudella”. Tämän menettelyn toisen vaiheen aikana komissio suorittaa kyseessä olevan toimenpiteen täysimittaisen tutkimuksen. Vaikka missään säännöksessä ei säädetä asiasta nimenomaisesti, komissio on vahvistanut, että toisessa vaiheessa se kehottaa asianomaisia esittämään huomautuksensa.

83 Direktiivin 2002/21 7 artiklan 4 kohdasta ilmenee, että tässä kahden kuukauden lisämääräajassa ”komissio voi – – tehdä päätöksen, jolla asianomaiselta kansalliselta sääntelyviranomaiselta edellytetään toimenpide-ehdotuksen perumista”. Tällaiseen päätökseen ”on liitettävä yksityiskohtainen ja objektiivinen selvitys siitä, miksi komissio katsoo, että toimenpide-ehdotusta ei pidä hyväksyä, sekä yksityiskohtaiset ehdotukset toimenpide-ehdotuksen muuttamiseksi”. Komissio voi siten myös päätellä, että tähän toimenpiteeseen ei lopulta liity yhteensopivuusongelmia yhteisön oikeuden kanssa. Tässä tapauksessa se peruuttaa huomautuksensa suosituksen 2003/561 14 kohdan mukaisesti. Menettelyn toisen vaiheen aloittaminen ei johda välttämättä komission veto-oikeuden käyttämiseen.

84 On todettava, että muiden kansallisten sääntelyviranomaisten rooli toimenpide-ehdotuksen ilmoittamisen jälkeen rajoittuu, päinvastoin kuin komission rooli, lausuntojen antamiseen direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan nojalla. Muilla kansallisilla sääntelyviranomaisilla ei nimittäin ole toimivaltaa vaatia ilmoituksen tehnyttä kansallista sääntelyviranomaista peruuttamaan toimenpide-ehdotustaan.

– Direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan mukaisen kirjeen oikeudellinen luonne

85 Esillä olevassa asiassa riidanalainen toimi on direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan mukainen komission lausunnon sisältävä kirje.

86 Vodafone katsoo, että kirjeellä on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa sen etuihin edellä 69 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

87 Ensinnäkin se toteaa, että toteuttamalla riidanalaisen toimen komissio on hyväksynyt toimenpide-ehdotuksen ES/2005/0330 ja päättänyt olla asettamatta direktiivin 2002/21 7 artiklan 4 kohdan mukaista lisämääräaikaa ja aloittamatta samassa säännöksessä säädetyn menettelyn toista vaihetta.

88 Tältä osin on todettava, että direktiivin 2002/21 8 artiklan 2 kohdalla asetetaan kansallisille sääntelyviranomaisille velvollisuus muun muassa edistää kilpailua sähköisten viestintäverkkojen, sähköisten viestintäpalvelujen ja niiden liitännäistoimintojen ja -palvelujen tarjoamisessa. Toimenpide-ehdotuksen ES/2005/0330, joka perustuu direktiivin 2002/21 16 artiklan 4 kohtaan, tarkoituksena on toteuttaa tätä tavoitetta asettamalla erityisiä velvollisuuksia kolmelle Espanjassa toimivalle yleiselle matkaviestintäverkkoyritykselle, joilla oli CMT:n mukaan yhdessä huomattava markkinavoima.

89 Menettelyssä, joka johtaa siihen, että kansallinen sääntelyviranomainen hyväksyy lopullisen toimenpiteen direktiivin 2002/21 16 artiklan 4 kohdan perusteella, kyseessä oleva kansallinen sääntelyviranomainen ilmoittaa direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan nojalla toimenpide-ehdotuksensa komissiolle ja muille kansallisille sääntelyviranomaisille, ”jotta niillä olisi mahdollisuus antaa lausuntonsa” (direktiivin 2002/21 johdanto-osan 15 perustelukappale). Direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdassa säädetty menettely on siten yhtäältä ilmoituksen tekijänä olevan kansallisen sääntelyviranomaisen ja toisaalta muiden kansallisten sääntelyviranomaisten ja komission välinen kuulemis- ja yhteistyömenettely.

90 Kuten direktiivin 2002/21 1 artiklan 1 kohdassa todetaan, komission ja muiden kansallisten sääntelyviranomaisten osallistumisella direktiivin 2002/21 7 artiklan mukaiseen menettelyyn ”varmistetaan, että sääntelyjärjestelmää sovelletaan yhdenmukaisesti kaikkialla yhteisössä”.

91 Tämä seikka ei kuitenkaan merkitse sitä, että komission direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan nojalla antamilla lausunnoilla olisi sitovia oikeusvaikutuksia.

92 Ensinnäkin vaikka yhtäältä on totta, että direktiivillä 2002/21 annetaan komissiolle tärkeä rooli menettelyissä, joilla tähdätään säännöstön yhdenmukaiseen soveltamiseen koko yhteisössä, tästä huolimatta direktiivin 2002/21 7 artiklan 2 kohdan ja 8 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaisesti kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava säännöstön yhdenmukainen soveltaminen toimimalla avoimesti yhteistyössä toistensa ja komission kanssa. Kansallisilla sääntelyviranomaisilla on siis myös avainvastuu säännöstön yhdenmukaisen soveltamisen varmistamisessa yhteisössä komission ja muiden kansallisten sääntelyviranomaisten kanssa käytävän yhteistyön perusteella.

93 Toisaalta on todettava, että direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan mukaisen kirjeen oikeusvaikutukset täsmennetään mainitun säännöksen 5 kohdassa, jonka mukaan ilmoituksen tehneen kansallisen sääntelyviranomaisen ”on otettava muiden kansallisten sääntelyviranomaisten ja komission lausunnot mahdollisimman laajasti huomioon”. Tällä muotoilulla korostetaan direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan mukaisen komission kirjeen sitomattomuutta. Niinpä on todettava, että direktiivin 2002/21 7 artiklan 5 kohdassa ei säädetä, että komission lausunnoilla olisi jonkinlainen etusija muiden kansallisten sääntelyviranomaisten antamiin lausuntoihin nähden. Tältä osin suosituksen 2003/561 17 kohdassa säädetään, että ”jos kansallinen sääntelyviranomainen, joka on saanut direktiivin 2002/21 – – 7 artiklan 3 kohdan mukaisia huomautuksia komissiolta tai toiselta kansalliselta sääntelyviranomaiselta, toteuttaa ehdotetun toimenpiteen, sen on komission pyytäessä ilmoitettava komissiolle ja muille kansallisille sääntelyviranomaisille tavasta, jolla se on ottanut täysin huomioon tehdyt huomautukset”. Näin ollen siinä tapauksessa, että jonkin kansallisen sääntelyviranomaisen ja komission lausunnot ovat ristiriidassa keskenään, ilmoituksen tehnyt kansallinen sääntelyviranomainen ei riko direktiivin 2002/21 7 artiklan 5 kohtaa, jos se tutkittuaan tarkkaan eri lausuntoja noudattaa toisen kansallisen sääntelyviranomaisen eikä komission lausuntoa.

94 Lisäksi jos, kuten Vodafone väittää, komissiolla olisi toimivalta hyväksyä direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan perusteella ilmoitettu kansallinen toimenpide, ei olisi tällaisessa tilanteessa riittävää, että kansallinen sääntelyviranomainen ottaisi mahdollisimman laajasti huomioon komission ”päätöksen”, koska EY 249 artiklan mukaisesti se olisi vastaanottajansa kannalta kaikilta osiltaan velvoittava.

95 Toiseksi se, että komissio voi direktiivin 2002/21 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuissa olosuhteissa aloittaa menettelyn toisen vaiheen, joka voi johtaa kieltämistä koskevaan päätökseen, ei myöskään merkitse sitä, että mainitun direktiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisella kirjeellä annettaisiin kyseessä olevalle kansalliselle sääntelyviranomaiselle oikeus hyväksyä suunniteltu kansallinen toimenpide.

96 On tältä osin todettava, että toimenpide-ehdotus ES/2005/0330, jonka CMT on ilmoittanut esillä olevassa asiassa komissiolle ja muille kansallisille sääntelyviranomaisille, on direktiivin 2002/21 16 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu toimenpide. Tällä säännöksellä annetaan kyseessä olevalle kansalliselle sääntelyviranomaiselle välittömästi lupa toteuttaa kyseessä oleva toimenpide, koska siinä säädetään, että kansallisen sääntelyviranomaisen, joka toteaa, ettei merkityksellisillä markkinoilla vallitse todellista kilpailua, ”on määriteltävä yritykset, joilla kyseisillä markkinoilla on huomattava markkinavoima”, ja ”asetettava tällaisille yrityksille asianmukaisia erityisiä sääntelyvelvollisuuksia”. Vaikka direktiivin 2002/21 7 artiklan 4 kohdassa määritellyissä tilanteissa komissio voi vaatia kyseessä olevaa kansallista sääntelyviranomaista peruuttamaan ilmoitetun toimenpide-ehdotuksen, jos toimenpide muodostaisi esteen yhtenäismarkkinoille tai olisi yhteensopimaton yhteisön oikeuden ja erityisesti niiden poliittisten tavoitteiden kanssa, joita kansallisten sääntelyviranomaisten on noudatettava, se, että kansallinen sääntelyviranomainen käyttää toimivaltaa, joka sillä on välittömästi direktiivin 2002/21 16 artiklan 4 kohdan perusteella, ei edellytä minkäänlaista komission ”lupaa”. Lisäksi missään direktiivin 2002/21 säännöksessä ei säädetä, että se, että komissio ei aloita tutkimuksen toista vaihetta, rinnastettaisiin ilmoitetun toimenpide-ehdotuksen hyväksymiseen, jolla annetaan kansalliselle sääntelyviranomaiselle lupa toimia.

97 Kolmanneksi komission ja muiden kansallisten sääntelyviranomaisten neuvoa-antavasta roolista direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan mukaisessa menettelyssä on todettava, että mainitun säännöksen mukainen komission lausunnon sisältävä kirje on valmisteleva yhteisön toimi menettelyssä, joka johtaa siihen, että kyseessä oleva kansallinen sääntelyviranomainen toteuttaa kansallisen toimenpiteen. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että yhteisön toimielimien toteuttamat valmistelevat toimenpiteet eivät voi olla itsenäisen kumoamiskanteen kohteena (edellä 69 kohdassa mainittu asia Alankomaat v. komissio, tuomion 35 kohta ja asia T-311/04, Buendía Sierra v. komissio, tuomio 19.10.2006, Kok. 2006, s. II-4137, 98 kohta).

98 Direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan mukainen komission osallistuminen ei johda sellaisen lopullisen yhteisön toimen toteuttamiseen, joka voi olla välittömästi kanteen kohteena yhteisön tuomioistuimissa.

99 Päinvastoin kuin Vodafone väittää, oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan ei edellytä mahdollisuutta nostaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kanne direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan mukaisen lausunnon sisältävästä kirjeestä.

100 On tältä osin todettava, että direktiivin 2002/21 4 artiklalla velvoitetaan jäsenvaltiot ottamaan käyttöön järjestelmät, joilla voidaan hakea muutosta niiden kansallisten sääntelyviranomaisten päätöksistä riippumattomalta muutoksenhakuelimeltä. Siinä on täsmennetty, että jos tämä elin ei ole luonteeltaan tuomioistuin, ”päätöksestä on – – voitava – – valittaa perustamissopimuksen 234 artiklassa tarkoitettuun jäsenvaltion tuomioistuimeen”.

101 Direktiivillä 2002/21 järjestetään siten kattava oikeussuojajärjestelmä.

102 Yhtäältä jos, kuten esillä olevassa asiassa, komission rooli rajoittuu direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan mukaiseen kuulemiseen, joka johtaa lähtökohtaisesti siihen, että kyseessä oleva kansallinen sääntelyviranomainen tekee päätöksen, muutoksenhakuoikeutta voidaan käyttää kyseessä olevassa kansallisessa tuomioistuimessa, joka voi EY 234 artiklan nojalla esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä sovellettavan yhteisön säännöstön tulkinnasta. On korostettava, että Vodafone on nostanut Tribunal Supremossa kanteen CMT:n päätöksestä. Koska EY 234 artiklan mukainen ennakkoratkaisupyyntö voi koskea myös sellaisia yhteisön toimia, jotka eivät sido (ks. vastaavasti asia C-322/88, Grimaldi, tuomio 13.12.1989, Kok. 1989, s. 4407, Kok. Ep. X, s. 303, 8 kohta ja asia C-94/91, Wagner, tuomio 8.4.1992, Kok. 1992, s. I-2765, 16 ja 17 kohta), kyseessä oleva kansallinen tuomioistuin voi tällaisen ennakkoratkaisupyynnön avulla selvittää muun muassa, perustuuko direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan mukaisen komission lausunnon sisältävä kirje yhteisön oikeuden oikeaan tulkintaan.

103 Toisaalta jos komissio käyttää 7 artiklan 4 kohdan mukaista kielto-oikeuttaan, menettely ei johda kansalliseen päätökseen vaan sellaisen yhteisön toimen toteuttamiseen, jolla on sitovia oikeusvaikutuksia ja joka mahdollistaa muutoksenhaun ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa.

104 Toiseksi Vodafone pyrkii osoittamaan direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan mukaisen komission kirjeen sitovuuden korostamalla komissiolla mainitun direktiivin 7 artiklan 4 kohdan nojalla olevaa kielto-oikeutta, joka osoittaa Vodafonen mukaan että komission tehtävään kuuluu 7 artiklan yhteydessä päätösten tekeminen.

105 Tältä osin on todettava, että direktiivin 2002/21 7 artiklan 4 kohdassa mahdollistetaan se, että komissio ”tekee päätöksen, jolla asianomaiselta kansalliselta sääntelyviranomaiselta edellytetään toimenpide-ehdotuksen perumista”. Vaikka kielto-oikeuden tosiasiallinen käyttö aiheuttaa sitovia oikeusvaikutuksia, koska kyseessä olevalla kansallisella sääntelyviranomaisella ei enää ole oikeutta toteuttaa suunniteltua toimenpidettä, on katsottava, että kielto-oikeuden käyttämättä jättäminen on rinnastettavissa päätöksen tekemättä jättämiseen, joka ei aiheuta sitovia oikeusvaikutuksia (ks. vastaavasti asia C-27/04, komissio v. neuvosto, tuomio 13.7.2004, Kok. 2004, s. I-6649, 31–34 kohta).

106 Tästä seuraa, että jos komissio, kuten tässä asiassa, tyytyy esittämään lausuntoja direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan nojalla eikä käytä 7 artiklan 4 kohdassa säädettyä kielto-oikeuttaan, komission osallistumisella ei ole sitovia oikeusvaikutuksia. Jos kansallinen sääntelyviranomainen päättää hyväksyä kansallisen toimenpiteen, tästä toimenpiteestä aiheutuvat sitovat oikeusvaikutukset johtuvat kansallisen sääntelyviranomaisen toiminnasta eivätkä komission lausunnosta tai direktiivin 2002/21 7 artiklan 4 kohdan mukaisen menettelyn aloittamatta jättämisestä.

107 Tämän seikan osalta direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaiset menettelyt eroavat valtiontukiin ja yrityskeskittymien valvontaan liittyvistä menettelyistä, joiden osalta sovellettavissa oikeussäännöissä säädetään nimenomaisesti, että se, että komissio ei käytä toimivaltaansa tietyssä määräajassa, merkitsee implisiittistä hyväksymispäätöstä. On näet niin, että jos komissio ei ole tehnyt päätöstä 25 päivän kuluessa yrityskeskittymän ilmoittamisesta tai kahden kuukauden kuluessa tukitoimenpiteen ilmoittamisesta, yrityskeskittymää tai tukitoimenpidettä pidetään yhteismarkkinoille soveltuvana asetuksen N:o 139/2004 10 artiklan 6 kohdan ja asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 6 kohdan mukaisesti. Missään direktiivin 2002/21 säännöksessä ei kuitenkaan säädetä, että se, että komissio ei käytä direktiivin 2002/21 7 artiklan 4 kohtaan perustuvaa toimivaltaansa, vastaa kansallisen toimenpiteen implisiittistä hyväksymistä. Koska yhteisön oikeudessa ei ole ainoatakaan määräystä tai säännöstä, jossa asetettaisiin määräaika, jonka päätyttyä katsottaisiin, että on implisiittisesti tehty päätös, ja joka määrittelisi tämän päätöksen sisällön, sitä, että toimielin ei ole tehnyt päätöstä, ei voida pitää EY 230 artiklassa tarkoitettuna kannekelpoisena toimena (ks. vastaavasti edellä 105 kohdassa mainittu asia komissio v. neuvosto, tuomion 32 ja 34 kohta).

108 Kolmanneksi Vodafone vetoaa useita kertoja edellä 53 kohdassa mainitussa asiassa Infront WM vastaan komissio annettuun tuomioon tukeakseen väitteitään, joiden mukaan 30.1.2006 päivätty kirje on EY 230 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi.

109 Siitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on ottanut kanteen tutkittavaksi edellä kohdassa 53 mainitussa asiassa Infront WM vastaan komissio annetussa tuomiossa, ei voida päätellä, että esillä oleva kanne voitaisiin ottaa tutkittavaksi.

110 On näet aluksi huomautettava, että asiassa, jonka johdosta on annettu tuomio edellä 53 kohdassa mainitussa asiassa Infront WM vastaan komissio, riidanalainen toimi oli televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 3.10.1989 annetun neuvoston direktiivin 89/552/ETY (EYVL L 298, s. 23), jota on muutettu 30.6.1997 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/36/EY (EYVL L 202, s. 60), 3 a artiklaan perustuva komission kirje. Direktiivillä 89/552 pyrittiin helpottamaan televisiolähetysten vapaata liikkuvuutta yhteisön alueella ottaen samalla huomioon audiovisuaalisten ohjelmien erityisluonne, erityisesti niiden kulttuuriin liittyvät ja yhteiskunnalliset vaikutukset. Sillä mahdollistettiin muun muassa se, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa toimenpiteitä suojatakseen tiedonsaantioikeuden ja taatakseen televisiolähetysten laajan saatavuuden yleisölle, kun on kyse kansallisista tai muista kuin kansallisista yhteiskunnallisesti erityisen merkittävistä tapahtumista. Tässä yhteydessä säädettiin, että jäsenvaltiot varasivat itselleen oikeuden toteuttaa yhteisön oikeuden mukaisia toimenpiteitä säännelläkseen lainkäyttövaltaansa kuuluvien lähetystoiminnan harjoittajien käyttämiä yksinoikeuksia tällaisten tapahtumien osalta. Jotta muut jäsenvaltiot tunnustaisivat tällaiset toimenpiteet direktiivin 89/552 3 a artiklan 3 kohdan nojalla, jäsenvaltion toteuttamat tai suunnittelemat toimenpiteet oli ilmoitettava komissiolle. Direktiivin 3 a artiklan 2 kohdassa säädettiin tältä osin, että komissio varmistaa kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksesta, että nämä valtion toimenpiteet ovat yhteisön oikeuden mukaisia. Komission siten hyväksymät toimenpiteet julkistettiin virallisessa lehdessä.

111 Asiassa, jonka johdosta annettiin tuomio edellä 53 kohdassa mainitussa asiassa Infront WM vastaan komissio, riidanalaisena toimena oli komission kirje, jossa komissio oli todennut Yhdistyneen kuningaskunnan toimenpiteiden, jotka oli ilmoitettu sille direktiivin 89/552 3 a artiklan nojalla, yhteensopivuuden yhteisön oikeuden kanssa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan tällä ”kirjeellä [oli] näin ollen jäsenvaltioihin kohdistuvia oikeusvaikutuksia, koska siinä [ilmoitettiin] kyseisten kansallisten toimenpiteiden julkaisemisesta Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä, sillä tämä julkaiseminen käynnistää direktiivin [89/552] 3 a artiklan 3 kohdassa tarkoitetun vastavuoroista tunnustamista koskevan menettelyn” (95 kohta). Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin korostaa tältä osin, että direktiivin 89/552 3 a artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisesti ”ilmoitettujen kansallisten toimenpiteiden vastavuoroisen tunnustamisen edellytyksenä [oli] sen varmistaminen, että nämä toimenpiteet ovat yhteisön oikeuden mukaisia” (101 kohta).

112 Sitä vastoin direktiivin 2002/21 7 artiklassa säädetyssä menettelyssä ei ole kyse siitä, että ilmoittava kansallinen sääntelyviranomainen aiheuttaisi ilmoituksellaan oikeusvaikutuksia muissa jäsenvaltioissa. Ilmoitus tehdään kansallisten sääntelyviranomaisten ja komission välisessä kuulemis- ja yhteistyömenettelyssä säännöstön yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi. Lausunnolla, jonka komissio antaa direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan mukaisessa kirjeessä, kuten esillä olevassa asiassa riidanalaisena olevassa toimessa, ei ole sitovia oikeusvaikutuksia ilmoituksen tekevälle kansalliselle sääntelyviranomaiselle eikä muille kansallisille sääntelyviranomaisille. Kyse on pelkästään lausunnoista, jotka ilmoituksen tekevää kansallista sääntelyviranomaista kehotetaan ottamaan muilta kansallisilta sääntelyviranomaisilta saatujen lausuntojen tapaan mahdollisimman laajasti huomioon.

113 Neljänneksi Vodafonen väite, jonka mukaan 30.1.2006 päivätty kirje on implisiittinen päätös olla aloittamatta direktiivin 2002/21 7 artiklan 4 kohdan mukaista menettelyä ja joka on tästä syystä voitava riitauttaa niiden menettelyllisten oikeuksien turvaamiseksi, jotka sillä olisi voinut olla tässä toisessa vaiheessa, on myös hylättävä.

114 Vaikka yhteisöjen tuomioistuin on poikkeuksellisesti päätynyt luokittelemaan menettelyn aloittamista koskevan päätöksen kannekelpoiseksi toimeksi (ks. EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn aloittamisen osalta asia C-400/99, Italia v. komissio, tuomio 9.10.2001, Kok. 2001, s. I-7303), on todettava, että tähän mennessä yhteisöjen tuomioistuimet eivät ole koskaan luokitelleet päätöstä olla aloittamatta menettelyä kannekelpoiseksi toimeksi.

115 Vaikka oletettaisiin, että asianomaisen osapuolen menettelyllisten oikeuksien turvaaminen voisi vaikuttaa päätöksen, jolla ollaan aloittamatta erityistä menettelyä, kannekelpoisuuteen, on vielä tutkittava, onko Vodafonella direktiivin 2002/21 nojalla menettelyllisiä oikeuksia, jotka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen olisi turvattava.

116 Tältä osin on aluksi todettava, että direktiivin 2002/21 6 artiklassa säädetään, että kansallisten sääntelyviranomaisten on silloin, kun ne aikovat mainitun direktiivin mukaisesti toteuttaa merkityksellisiin markkinoihin huomattavalla tavalla vaikuttavia toimenpiteitä, annettava ”asianomaisille osapuolille mahdollisuus esittää kohtuullisessa määräajassa lausuntonsa ehdotetuista toimenpiteistä”.

117 Sitten direktiivin 2002/21 4 artiklan 1 kohdassa säädetään tosiasiallisesta oikeudesta muutoksenhakuun kansallisten sääntelyviranomaisten päätöksistä kansallisissa tuomioistuimissa.

118 Menettelylliset oikeudet, jotka direktiivin 2002/21 6 artiklalla annetaan asianomaisille osapuolille menettelyssä kansallisissa sääntelyviranomaisissa, on siten turvattava kansallisissa tuomioistuimissa.

119 Direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdassa ei anneta asianomaisille osapuolille muita menettelyllisiä oikeuksia, koska tämä menettely ei johda sellaisen yhteisön toimen toteuttamiseen, jolla on sitovia oikeusvaikutuksia. Direktiivin 2002/21 mukainen menettely koskee siis yksinomaan yhtäältä kyseessä olevan kansallisen sääntelyviranomaisen ja toisaalta muiden kansallisten sääntelyviranomaisten ja komission, jotka voivat antaa sille lausuntoja, välisiä suhteita. Jotta komissio voisi tämän menettelyn yhteydessä määritellä hyödyllisesti kantansa, sille ilmoitetaan asianomaisten osapuolien lausunnot, jotka on annettu kansallisen menettelyn aikana. Suosituksen 2003/561 6 kohdan f alakohdan mukaisesti ilmoituksen tekevän kansallisen sääntelyviranomaisen on näet ilmoitettava komissiolle ”kansallisen sääntelyviranomaisen toteuttaman julkisen kuulemisen tulokset”.

120 Yhteisön lainsäätäjän lähestymistapa, jolla pyritään turvaamaan asianomaisten osapuolien menettelyllisten oikeuksien kunnioitus kansallisella tasolla, selittyy sillä, että direktiivillä 2002/21 käyttöön otetuissa oikeussäännöissä kansalliset sääntelyviranomaiset, ei komissio, toteuttavat toimenpiteet, jotka vaikuttavat sähköisen viestinnän markkinoilla toimivien yritysten etuihin, ja erityisesti direktiivin 16 artiklassa tarkoitetut toimenpiteet.

121 Menettelystä, jota sovelletaan, jos komissio esittää vakavia epäilyksiä ilmoitetun toimenpiteen yhteensopivuudesta yhteisön oikeuden kanssa, on aluksi todettava, että direktiivin 2002/21 7 artiklan 4 kohdassa ei lausuta mitään asianomaisten osapuolten mahdollisesta osallistumisesta tähän menettelyyn. Vaikka komissio toteaa, että menettelyn toisen vaiheen aloittaminen direktiivin 2002/21 7 artiklan 4 kohdan nojalla julkistetaan komission internetsivustolla ja asianomaisia osapuolia kehotetaan esittämään huomautuksensa viiden työpäivän määräajassa, tällaisen menettelyn aloittamatta jättäminen ei vaikuta asianomaisen osapuolen menettelyllisiin oikeuksiin. Direktiivin 2002/21 7 artiklan 4 kohdan mukaisen menettelyn aloittamatta jättäminen merkitsee näet sitä, että lopullinen päätös asiassa tehdään kansallisella tasolla. Menettelylliset oikeudet, jotka asianomaisilla osapuolilla on silloin, kun komissio tyytyy antamaan direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan mukaisen lausunnon, turvataan menettelyssä kansallisissa tuomioistuimissa. Niinpä vaikka Vodafone katsoo, kuten kolmannessa kanneperusteessaan, että se ei ole voinut esittää huomautuksiaan olennaisista tiedoista eli tiedoista, jotka olisi voitu esittää ensimmäistä kertaa menettelyssä komissiossa, se voisi vedota tällaiseen kanneperusteeseen kansallisessa tuomioistuimessa.

122 Mihinkään menettelyllisten oikeuksien loukkaamiseen yhteisön tasolla ei siis voida vedota silloin, kun komissio tyytyy, kuten esillä olevassa asiassa, antamaan sitomattoman lausunnon direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan nojalla.

123 Yrityskeskittymien valvontaan ja valtiontukiin liittyvällä oikeuskäytännöllä, johon Vodafone viittaa, ei ole merkitystä esillä olevassa asiassa.

124 Ensinnäkin oikeuskäytännössä, johon Vodafone vetoaa, kanne ei kohdistunut päätökseen olla aloittamatta menettelyn toista vaihetta. Kanteella vaadittiin sellaisen toimen kumoamista, jolla oli sitovia oikeusvaikutuksia ja joka jokaisen kyseessä olevan kantajan mukaan oli tehty loukaten sen menettelyllisiä oikeuksia.

125 Siten valtiontukien valvonnan osalta menettelyllisten oikeuksien kunnioittamiseen liittyvään kysymykseen on vedottu asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen riitauttamiseksi (edellä 64 kohdassa mainitut asia Cook v. komissio ja asia Matra v. komissio sekä edellä 64 kohdassa mainittu asia Air One v. komissio, tuomion 30–31 kohta). Tällaisella päätöksellä on sitovia oikeusvaikutuksia, koska sillä todetaan kyseinen tuki nimenomaisesti yhteismarkkinoille soveltuvaksi.

126 Yrityskeskittymien valvonnan osalta menettelyllisten oikeuksien kunnioittamista koskeva kysymys on otettu esiin kanteessa, joka on nostettu asetuksen (ETY) N:o 4064/89 (EYVL L 395, s. 1) 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan (josta on tullut asetuksen N:o 139/2004 6 artiklan 1 kohdan a alakohta) perusteella tehdystä päätöksestä, jolla todetaan, että ilmoitettu toimenpide ei ole yrityskeskittymä (edellä 62 kohdassa mainitussa asiassa Assicurazoni Generali ja Unicredito v. komissio annettu tuomio), tai asetuksen N:o 4064/89 9 artiklan 1 kohtaan (josta on tullut asetuksen N:o 139/2004 9 artiklan 1 kohta) perustuvasta päätöksestä, jolla yrityskeskittymän valvonta siirretään kansalliselle viranomaiselle (edellä 62 kohdassa mainitussa asiassa Royal Philips Electronics annettu tuomio). Myös tällaisilla päätöksillä on sitovia oikeusvaikutuksia, koska niiden vaikutuksena on kyseessä olevaan keskittymään sovellettavan oikeusjärjestelmän eli EY 81 artiklan ja asetuksella N:o 1/2003 käyttöön otetun itsenäisen

ja erillisen menettelyn (edellä 62 kohdassa mainittu asia Assicurazioni Generali ja Unicredito v. komissio, tuomion 41 kohta) tai yrityskeskittymiä koskevan kansallisen lainsäädännön (edellä 62 kohdassa mainittu asia Royal Philips Electronics, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion 282 kohta ja yhdistetyt asiat T-346/02 ja T-347/02, Cableuropa ym. v. komissio, tuomio 30.9.2003, Kok. 2003, s. II-4251, 59 ja 60 kohta) vaihtuminen.

127 Esillä olevassa asiassa riidanalaisella toimella ei kuitenkaan todeta ilmoitettua toimea nimenomaisesti yhteensopivaksi yhteisön oikeuden kanssa, eikä sen vaikutuksena ole myöskään ilmoitettuun toimenpiteeseen sovellettavan oikeuden vaihtuminen. Direktiivillä 2002/21 käyttöön otettuja oikeussääntöjä sovellettiin ennen toimenpiteen ilmoittamista komissiolle ja niitä sovellettiin riippumatta komission 30.1.2006 päivätyssä kirjeessä omaksumasta kannasta. Niinpä riidanalaisella toimella ei ole sitovia oikeusvaikutuksia, ja edellisessä kohdassa mainittuja tuomioita ei voida siis soveltaa esillä olevassa asiassa.

128 Toiseksi on todettava, että valtiontukien ja yrityskeskittymien, joilla on yhteisönlaajuinen ulottuvuus, valvonta kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan EY 88 artiklan 3 kohdan mukaisesti (ks. vastaavasti asia 78/76, Steinike & Weinlig, tuomio 22.3.1977, Kok. 1977, s. 595, Kok. Ep. III, s. 341, 9 kohta) ja asetuksen N:o 139/2004 21 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Jollei yhteisöjen tuomioistuimien valvonnasta muuta johdu, yksin komissio voi siis lausua tällaisen keskittymän tai valtiontuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille. Tästä seuraa, että asianomaiset osapuolet voivat esittää mahdolliset huomautuksensa tehokkaasti ainoastaan yhteisön tasolla. Esillä olevassa asiassa kuitenkin, kun otetaan huomioon se, että direktiivissä 2002/21 tarkoitetut toimenpiteet toteutetaan lähtökohtaisesti kansallisella tasolla eikä komissio toteuta niitä, riittää, että asianomaisia osapuolia kuullaan kansallisella tasolla ainakin, jos komissio tyytyy antamaan direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan mukaisen lausunnon. Mikään ei näet estä asianomaisia osapuolia vetoamasta kansallisissa viranomaisissa ja tuomioistuimissa ehdotetun toimenpiteen yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa koskevaan kysymykseen.

129 Vodafonen perustelut, jotka koskevat menettelyllisten oikeuksien turvaamista, eivät siis mahdollista riidanalaisen toimen luonnehtimista EY 230 artiklassa tarkoitetuksi kannekelpoiseksi toimeksi.

130 Viidenneksi Vodafone korostaa, että eri asiakirjoissa komissio luonnehtii direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan nojalla laaditut kirjeet ”päätöksiksi”. Se viittaa tältä osin 31.1.2006 päivättyyn lehdistötiedotteeseen (IP/06/97), joka koskee riidanalaista toimea, CMT:n lisätietoja koskevaan pyyntöön, asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämistä koskevaan asetuksen N:o 1049/2001 nojalla 11.5.2006 tehtyyn päätökseen KOM(2006) 28 lopullinen (s. 5 ja 10), suositukseen 2003/561 ja 7.2.2006 päivättyyn muistioon, 20.10.2006 päivättyyn lehdistötiedotteeseen (IP/06/1439) ja tietoyhteiskunnasta vastaavan komission jäsenen 16.11.2006 pitämään puheeseen.

131 On kuitenkin todettava, että sillä, että komissio käyttää ilmaisua ”päätös” asiakirjoissaan, joista osa on tarkoitettu yleisölle, ei viitata oikeudelliseen ilmaisuun päätös, sellaisena kuin se on määriteltynä EY 249 artiklassa. Missään edellisessä kohdassa esitetyistä asiakirjoista komissio ei näet totea, että sen direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan mukaisella lausunnolla olisi sitovia oikeusvaikutuksia kansallisia sääntelyviranomaisia kohtaan.

132 Päinvastoin 31.1.2006 päivätyssä lehdistötiedotteessa, joka liittyy riidanalaiseen päätökseen, vahvistetaan, että direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan mukaisella komission lausunnolla ei ole sitovaa oikeusvaikutusta. Lehdistötiedotteessaan komissio on korostanut, että ”7 artiklan kuulemismenettely ei ole hyväksymisjärjestelmä”.

133 Joka tapauksessa, vaikka edellä 130 kohdassa mainituista asiakirjoista ilmenisi komission virheellinen näkemys roolistaan direktiivin 2002/21 7 artiklan mukaisessa menettelyssä, mikä ei ole asianlaita, tämä seikka ei kuitenkaan vaikuttaisi sovellettaviin oikeussääntöihin, joiden mukaan komissio esittää direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan nojalla vain ”lausunnon”, joka ilmoituksen tekevän kansallisen sääntelyviranomaisen ”on otettava mahdollisimman laajasti huomioon”.

134 Tästä seuraa, että asiayhteydestä, jossa riidanalainen toimi on toteutettu, ilmenee, että toimella ei ole sitovia oikeusvaikutuksia.

Riidanalaisen toimen sisältö

135 On vielä tutkittava riidanalaisen toimen sisältö sen selvittämiseksi, onko sillä sovellettavista oikeussäännöistä huolimatta tarkoitus olla sitovia oikeusvaikutuksia.

136 Kuten 30.1.2006 päivätyn kirjeen sisällöstä ilmenee, komissiolla ei ole ollut millään tavalla tarkoitus antaa kirjeelle sitovia oikeusvaikutuksia.

137 Niinpä ensimmäisessä kommentissa, jonka se esittää riidanalaisessa toimessa ja joka liittyy kilpailuolosuhteisiin vähittäismarkkinoilla, komissio on huomauttanut, että CMT ei ole todennut yhteistä määräävää markkina-asemaa vähittäismarkkinoilla ja komissio on todennut tältä osin, että ”[yhteisen huomattavan markkinavoiman] toteamiseksi verkkoon pääsyn ja lähtevien matkapuhelujen tukkumarkkinoilla, ei [ollut] välttämätöntä löytää [yhteistä huomattavaa markkinavoimaa] vähittäismarkkinoilla”. Sitten komissio on tutkinut edellytyksiä ”kilpailulle vähittäismarkkinoilla” ja arvioinut, olivatko ne ratkaisevia yhteisen huomattavan markkinavoiman toteamisen kannalta tukkumarkkinoilla. Se kommentoi vielä ”tuottojen tasoa vähittäismarkkinoilla”, joka CMT:n oli osoitettava voidakseen todeta yllyttämisen tai salaisen

yhteistyön tukkumarkkinoilla, ja totesi, että ”määräävän markkina-aseman toteaminen [toi] esiin erityisen monimutkaisia taloudellisia kysymyksiä”, ennen kuin se huomautti, että vaikka toimitetut kokonaisvaltaiset tiedot olivat ”huomattavia ja hyödyllisiä, tiedot hintakehityksestä yksityiskohtaisemmalla tasolla tarjoaisivat parempaa näyttöä”. Näin ollen komissio kehotti CMT:tä tarkkailemaan ”tulevaa markkina-analyysiä varten” vähittäishintojen kehitystä markkinaosuuksittain ja/tai kuluttajaprofiileittain. Se huomautti lopuksi, että vähittäismarkkinoilla oli oletettavasti joukko rakenteellisia ominaisuuksia, jotka ilmeisesti riittivät kannustamaan yrityksiä epäämään yhteisesti verkkoon pääsyn virtuaalisia matkaviestintäverkkoja hoitavilta yrityksiltä.

138 Riidanalaisen toimen ensimmäinen kommentti vaikuttaa CMT:n oikeudelliseen asemaan enintään niiden tulevien markkina-analyysien osalta, joita sen suoritettavaksi tulee. Se ei kuitenkaan vaikuta mitenkään CMT:n oikeudelliseen asemaan sen toimenpiteen osalta, jonka se oli ilmoittanut komissiolle (ja muille kansallisille sääntelyviranomaisille), ja vielä vähemmän Vodafonen oikeudelliseen asemaan.

139 Toisessa kommentissa, joka koskee kiintopistettä, komissio huomautti riidanalaisessa toimessa, että CMT oli todennut kiintopisteen, joka oli avoin ja jona oli kolmansien pääsyn tukkumarkkinoille epääminen. Vaikka CMT ei ollut tunnistanut kiintopistettä vähittäismarkkinoilla, mikä ei ollut välttämätöntä, komissio piti riidanalaisessa toimessa uskottavana, kun otettiin huomioon kolmen verkkoyrityksen kaupalliset strategiat, että vähäisinkin poikkeaminen aggressiivisempaan hintakilpailuun voitaisiin helposti havaita.

140 Toisen kommentin sisältö osoittaa, että myöskään sen tarkoituksena ei ole tuottaa sitovia oikeusvaikutuksia.

141 Kolmannessa kommentissaan, joka koski kostomekanismeja, komissio huomautti tukkumarkkinoiden osalta, että tämä mekanismi [oli] ”toteutettavissa” mutta että ”CMT olisi voinut hankkia enemmän todisteita” sen kysymyksen osalta, ”voisiko tämä mekanismi olla välittömämpi ja [oliko] se riittävän kannustava poikkeavien yritysten rankaisemiseksi”. Sitten se lisäsi, että ”kansallisia sääntelyviranomaisia kehotetaan arvioimaan markkina-analyysissä, voisivatko muut matkaviestintäverkkoyritykset, jotka eivät poikkea joukosta, tehdä helposti sopimuksen sellaisen [virtuaalisen matkaviestintäverkkoyrityksen] kanssa, jonka markkinoille tulo ja erityinen kaupallinen strategia ovat omiaan saattamaan poikkeavat matkaviestintäverkkoyritykset järjestykseen”. Komissio tutki koston mahdollisuudet vähittäismarkkinoilla, jotka CMT myös mainitsi. Se katsoi, että näillä markkinoilla oli pääpiirteissään uskottavia kostomekanismeja.

142 Myöskään tämä riidanalaisen toimen kommentti ei muuta CMT:n oikeudellista asemaa sen toimenpiteen hyväksymisen osalta, jonka CMT oli ilmoittanut komissiolle (ja muille kansallisille sääntelyviranomaisille), ja vielä vähemmän Vodafonen oikeudellista asemaa.

143 Neljännessä kommentissa, joka koskee markkinoiden tarkkaa valvontaa ja neljännen matkaviestintäverkkoyrityksen markkinoille tuloa, komissio huomautti riidanalaisessa toimessa, että Xfera ei ollut vielä tullut markkinoille, ja kehotti ”Espanjan viranomaisia löytämään keinon käytettävissä olevien taajuuksien tehokkaan käytön varmistamiseksi”. Komissio neuvoi CMT:tä seuraamaan tarkasti Xferan mahdollisen vuonna 2006 tapahtuvan markkinoille tulon seurauksia yhteisen määräävän markkina-aseman kestävyyden kannalta ja lisäsi, että ”vähittäismarkkinoiden muutoksia, jotka eivät liity merkityksellisiä markkinoita koskeviin sääntelytoimenpiteisiin, koskeva konkreettinen näyttö, joka herättäisi epäilyksiä yhteisen määräävän markkina-aseman kestävyydestä, tekisi merkityksellisten markkinoiden uudelleenanalysoinnin tarpeelliseksi”. Se huomautti, että tällaisesta analyysistä olisi ilmoitettava sille direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

144 Tälläkään riidanalaisen toimen kommentilla ei muuteta CMT:n oikeudellista asemaa sen toimenpiteen hyväksymisen kannalta, jonka se oli ilmoittanut komissiolle (ja muille kansallisille sääntelyviranomaisille), ja vielä vähemmän Vodafonen oikeudellista asemaa. Sillä asetetaan CMT:lle ainoastaan velvollisuus tarkkailla neljännen matkaviestintäverkkoyrityksen tuloa kyseessä oleville markkinoille ja suorittamaan tarvittaessa uusi markkina-analyysi. Se, että tällainen analyysi oli ilmoitettava komissiolle (ja muille kansallisille sääntelyviranomaisille), perustuu välittömästi direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohtaan, jolla asetetaan mainitun direktiivin 16 artiklaan perustuvia markkina-analyysejä koskeva ennakkoilmoitusvelvollisuus.

145 Lopuksi komissio päätti kirjeensä korostamalla, että CMT:n ilmoitusmenettelyn kuluessa toimittamilla lisätiedoilla oli ollut ratkaiseva merkitys sen arvioidessa CMT:n ilmoitusta, ja komissio kehotti CMT:tä ”käyttämään lopullisen toimenpiteensä perustana viimeisimpiä saatavilla olevia tietoja”.

146 Tämä seikka on ilmeisesti pikemminkin suositus tai neuvo kuin oikeudellisesti pakottava velvollisuus. Missään tapauksessa tämä kommentti ei vaikuta kantajan oikeudelliseen asemaan.

147 Komission riidanalaisessa toimessa esittämien eri kommenttien arvioinnista ei siis ilmene, että toimen tarkoituksena olisi tuottaa sitovia oikeusvaikutuksia. Joka tapauksessa on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimen perusteluista riippumatta vain sen päätösosalla on oikeusvaikutuksia (asia T-138/89, NBV ja NVB v. komissio, tuomio 17.9.1992, Kok. 1992, s. II-2181, 31 kohta ja asia T-213/00, CMA CGM ym. v. komissio, tuomio 19.3.2003, Kok. 2003, s. II-913, 186 kohta). On todettava, että riidanalaisessa toimessa ei ole päätösosaa.

148 Vodafonen mukaan seuraava riidanalaisen toimen lopussa oleva ilmoitus kuitenkin muodostaa sen päätösosan: ”Direktiivin [2002/21] 7 artiklan 5 kohdan mukaisesti CMT:n on otettava muiden kansallisten sääntelyviranomaisten ja komission lausunnot mahdollisimman laajasti huomioon ja se voi hyväksyä lopullisen toimenpide-ehdotuksen ja toimittaa sen tällöin komissiolle.” Se vetoaa siihen, että tästä lainauksesta on jätetty pois ilmaisu ”4 kohdassa tarkoitettuja tapauksia lukuun ottamatta”, jotka ovat direktiivin 2002/21 7 artiklan 5 kohdassa.

149 Tältä osin riittää, että todetaan, että direktiivin 2002/21 7 artiklan 5 kohdan uudelleen esittämisellä ainoastaan vahvistetaan riidanalaisen toimen olevan sitomaton luonne (ks. edellä 93 kohta). Poisjättäminen, johon Vodafone vetoaa, selittyy sillä, että riidanalainen toimi kuuluu kokonaan 7 artiklan 3 kohdan mukaiseen menettelyyn ja että direktiivin 2002/21 7 artiklan 4 kohdan edellytykset eivät täyty. Ainoastaan direktiivin 2002/21 7 artiklan 4 kohdan mukaisen menettelyn aloittaminen olisi voinut johtaa esillä olevassa asiassa sellaisen toimenpiteen toteuttamiseen, jolla on sitovia oikeusvaikutuksia.

150 Tästä seuraa, että riidanalaisen toimen sisältö tai oikeudellinen asiayhteys, jossa se on toteutettu, eivät osoita, että toimella olisi sitovia oikeusvaikutuksia. Kyse ei siis ole EY 230 artiklassa tarkoitetusta kannekelpoisesta toimesta. Niinpä esillä oleva kanne on jätettävä tutkimatta.

151 Joka tapauksessa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että siinä tapauksessa, että riidanalainen toimi olisi kannekelpoinen toimi, Vodafonella ei olisi jäljempänä esitettävistä syistä asiavaltuutta.

2. *Vodafonen asiavaltuus*

Asianosaisten lausumat

152 Komissio ja Espanjan kuningaskunta väittävät, että riidanalainen toimi ei koske Vodafonea suoraan EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla.

153 Vodafone katsoo, että riidanalainen toimi koskee sitä suoraan. Se, että CMT tekee päätöksensä, on näet ollut automaattista, kun otetaan huomioon riidanalaisen toimen sisältö. Mahdollisuus, että CMT ei olisi noudattanut riidanalaista päätöstä, on täysin teoreettinen, ja sen aikomuksesta toimia komission lausunnon mukaisesti ei ole epäilystä (asia 62/70, Bock v. komissio, tuomio 23.11.1971, Kok. 1971, s. 897; asia 11/82, Piraiki-Patraiki ym. v. komissio, tuomio 17.1.1985, Kok. 1985, s. 207, 8–10 kohta; asia C-386/96 P, Dreyfus v. komissio, tuomio 5.5.1998, Kok. 1998, s. I-2309, 44 kohta ja edellä 126 kohdassa mainittu asia Cableuropa ym., tuomion 66 kohta). Se, että CMT oli aikonut toteuttaa ehdotetun toimenpiteen, kunhan se oli saanut komission vahvistuksen, ilmeni siitä seikasta, että 31.1.2006, seuraavana päivänä siitä, kun komissio oli toteuttanut riidanalaisen toimen, ja ennen kuin CMT oli kokoontunut toimenpide-ehdotuksen hyväksymistä varten, se oli julkaissut lehdistötiedotteen, jossa mainittiin, että saatuaan komission hyväksynnän analyysinsä osalta se asetti ehdotetut velvollisuudet sen takaamiseksi, että kolmansilla oli pääsy kolmen matkaviestintäyrityksen verkkoihin.

154 Vodafone katsoo, että esillä oleva asia vastaa asiaa, jonka johdosta on annettu tuomio edellä 153 kohdassa mainitussa asiassa Bock vastaan komissio, jossa yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että se, että komissio on antanut jäsenvaltiolle luvan evätä tuontiluvan, koski välittömästi kyseisen asian kantajaa, koska toimivaltaiset Saksan virastot olivat ilmoittaneet tälle, että ne hylkäisivät tämän vaatimuksen, kunhan saisivat komission asianmukaisen luvan (tuomion 7 kohta).

155 Menettelyä tässä asiassa voi Vodafonen mukaan myös verrata yrityskeskittymien ja valtiontukien valvontaan liittyviin menettelyihin, koska myöskään näissä menettelyissä komission päätöksellä ei velvoiteta panemaan täytäntöön ilmoitettua yrityskeskittymää tai valtiontukea vaan pelkästään poistetaan viimeinen este ilmoitetun toimenpiteen toteuttamiselta, mikä ei estä sitä, että komission päätöksellä voi olla välitön vaikutus jopa kolmansia kohtaan (asia T-177/04, easyJet v. komissio, tuomio 4.7.2006, Kok. 2006, s. II-1931, 32 kohta). Se huomauttaa vielä, että riidanalaisella toimella on vaikutettu välittömästi sen oikeudelliseen asemaan epäämällä siltä menettelylliset oikeudet, jotka sillä olisi ollut tutkimuksen toisessa vaiheessa.

156 Lopuksi riidanalainen toimi koskee Vodafonea erikseen EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla, mitä komissio ei lisäksi kiistä. Vodafone korostaa tältä osin, että se kuuluu vain kolmen yrityksen ryhmään, joita riidanalainen toimi erityisesti koskee, että sille asetetaan direktiivin 2002/21 16 artiklan mukaisia ennakkovalvontavelvoitteita ja että se on lisäksi mainitun direktiivin 6 artiklassa tarkoitettu asianomainen osapuoli. Se toteaa myös, että se on osallistunut hallinnolliseen menettelyyn komissiossa toimenpide-ehdotuksen ES/2005/0330 tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa, se on esittänyt toimenpide-ehdotukseen liittyviä kommentteja ja sillä olisi ollut oikeus osallistua täysimittaiseen menettelyyn komissiossa, jos menettelyn toinen vaihe olisi aloitettu.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

157 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 230 artiklan neljännen kohdan nojalla yksityishenkilöt voivat riitauttaa toimen tai päätöksen, jolla on heitä koskevia sitovia oikeusvaikutuksia, vain, jos tämä toimi tai tämä päätös koskee heitä suoraan ja erikseen (asia 25/62, Plaumann v. komissio, tuomio 15.7.1963, Kok. 1963, s. 197, s. 223, Kok. Ep. I, s. 181 ja asia C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto,

tuomio 25.7.2002, Kok. 2002, s. I-6677, 44 kohta; ks. myös vastaavasti edellä 62 kohdassa mainittu asia Royal Philips Electronics v. komissio, 272 ja 291 kohta).

158 Jotta yhteisön toimen voidaan katsoa koskevan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä suoraan, sen on vaikutettava suoraan kyseessä olevan henkilön oikeudelliseen asemaan ja sen täytäntöönpanon on oltava automaattista ja perustuttava pelkästään yhteisön lainsäädäntöön niin, ettei täytäntöönpano edellytä välissä olevien sääntöjen soveltamista (edellä 153 kohdassa mainittu asia Dreyfus v. komissio, tuomion 43 kohta; edellä 62 kohdassa mainittu asia Royal Philips Electronics v. komissio, tuomion 272 kohta ja asia T-127/05, Lootus Teine Osaühing v. neuvosto, tuomio 9.1.2007, 39 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa (Kok. 2007, s. II-1*)).

159 Näin on muun muassa silloin, kun niillä, joille toimenpide on osoitettu, on vain teoreettinen mahdollisuus olla ryhtymättä tässä toimessa edellytettyihin toimiin ja kun heidän tahdostaan ryhtyä tämän toimen mukaisiin toimenpiteisiin ei ole epäilystäkään (edellä 153 kohdassa mainittu asia Piraiki-Patraiki ym. v. komissio, tuomion 8–10 kohta; edellä 153 kohdassa mainittu asia Dreyfus v. komissio, tuomion 44 kohta; asia T-54/96, Oleifici Italiani ja Fratelli Rubino v. komissio, tuomio 15.9.1998, Kok. 1998, s. II-3377, 56 kohta ja edellä 62 kohdassa mainittu asia Royal Philips Electronics v. komissio, tuomion 273 kohta).

160 Näin ei ole tässä asiassa, kun otetaan huomioon kansallisten sääntelyviranomaisten keskeinen rooli direktiivin 2002/21 tavoitteiden saavuttamisessa (ks. edellä 72–74 kohta). Direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan mukainen menettely on näet kansallisten sääntelyviranomaisten ja komission välinen kuulemis- ja yhteistyömenettely, jossa paitsi komissio myös muut kansalliset sääntelyviranomaiset voivat direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan nojalla antaa lausuntoja ilmoitetusta toimenpideehdotuksesta. Vaikka 7 artiklan 5 kohdan mukaisesti CMT:n on otettava ”muiden kansallisten sääntelyviranomaisten ja komission lausunnot mahdollisimman laajasti

huomioon", sillä on liikkumatilaa lopullisen toimenpiteen sisällön määrittämisessä, joten direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohtaan perustuvan yhteisön toimen ei voida katsoa vaikuttavan suoraan kyseessä olevien yritysten oikeudelliseen asemaan.

161 Vodafone ei voi väittää, että kansallisen sääntelyviranomaisen mahdollisuus olla toteuttamatta toimenpide-ehdotusta sen jälkeen, kun komissio on antanut lausuntonsa, olisi vain teoreettinen. Vaikka näet on hyvin todennäköistä, että kansallinen sääntelyviranomainen tosiasiassa hyväksyy toimenpide-ehdotuksen, päätös tämän toimenpiteen toteuttamisesta ja sisällöstä kuuluu yksin sille.

162 Esillä olevassa asiassa riidanalaisen päätöksen sisältö – sikäli kuin se olisi kannekelpoinen toimi – eroaa siis perustavanlaatuisesti sellaisen komission päätöksen oikeusvaikutuksista, jolla todetaan valtiontuki tai yrityskeskittymä yhteismarkkinoille soveltuvaksi. On nimittäin niin, että sillä, jolle tällainen päätös on osoitettu, ei ole liikkumatilaa lopullisen toimenpiteen sisällön osalta, kun direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan mukaisen lausunnon vastaanottajalla taas on tällainen liikkumatila.

163 CMT:n asema esillä olevassa asiassa eroaa myös perustavanlaatuisesti Saksan viranomaisten asemasta asiassa, jonka johdosta annettiin edellä 153 kohdassa mainittu tuomio asiassa Bock vastaan komissio. Mainitussa asiassa Saksan viranomaiset näet olivat pyytäneet komissiolta lupaa evätä tuontilupa. Saksan viranomaiset olivat tiedottaneet kantajalle, että tämän hakemus hylättäisiin, kunhan viranomaiset saisivat komission luvan. Komission myöntämä lupa vaikutti siis suoraan kantajan

oikeudelliseen asemaan. Esillä olevassa asiassa kuitenkin, kun otetaan huomioon CMT:llä oleva liikumatila riidanalaisen toimen täytäntöönpanossa, vaikka se voi olla rajallinen, on katsottava, että toimi ei ole vaikuttanut suoraan Vodafonen oikeudelliseen asemaan.

164 Vodafonen väite, jonka mukaan riidanalainen toimi koskee sitä suoraan niiden menettelyllisten oikeuksien vuoksi, jotka siltä evätään päätöksellä olla aloittamatta direktiivin 20092/21 7 artiklan 4 kohdassa säädettyä menettelyä, ei voi myöskään menestyä.

165 On tältä osin todettava, että siitä syystä, että kansalliset sääntelyviranomaiset hyväksyvät direktiivin 2002/21 16 artiklassa tarkoitetut toimenpiteet, mainitun direktiivin 6 artiklassa annetaan asianomaisille osapuolille menettelyllisiä oikeuksia menettelyssä kansallisissa sääntelyviranomaisissa, ja kansallisten tuomioistuimien on turvattava nämä oikeudet direktiivin 4 artiklan mukaisesti. Tässä kansallisessa menettelyssä asianomaiset osapuolet voivat esittää huomautuksensa toimenpiteen mahdollisesta soveltumattomuudesta yhteismarkkinoille.

166 Esillä oleva asia eroaa siten valtiontukiin ja yrityskeskittymiin liittyvistä asioista, joihin Vodafone viittaa. Koska komissiolla on yksinomainen toimivalta valtiontuen tai yrityskeskittymän, jolla on yhteisön ulottuvuus, yhteismarkkinoille soveltuvuuden arvioinnissa, menettelyn toisen vaiheen aloittamatta jättämisellä voidaan evätä asianomaisilta osapuolilta mahdollisuus esittää huomautuksensa ainoassa toimivaltaisessa viranomaisessa. Tässä asiassa Vodafone on kuitenkin voinut esittää huomautuksia lopullisen päätöksen tekemistä varten toimivaltaisessa viranomaisessa eli CMT:ssä, ja se voi vedota menettelyllisten oikeuksiensa loukkaamiseen kansallisissa tuomioistuimissa. Menettelyn toisen vaiheen aloittamatta jättämisellä ei siis evätä siltä menettelyllisiä oikeuksia, jotka sillä olisi direktiivin 2002/21 nojalla.

167 On siis todettava, että riidanalainen toimi ei koske Vodafonea suoraan EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla.

168 Tästä seuraa, että vaikka riidanalainen toimi olisi EY 230 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi, Vodafonella ei olisi tämän määräyksen neljännessä kohdassa tarkoitettua asiavaltuutta.

169 Kaiken edellä esitetyn perusteella esillä oleva kanne on jätettävä tutkimatta.

Oikeudenkäyntikulut

170 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Vodafone on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut komission vaatimusten mukaisesti.

171 Työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Espanjan kuningaskunta vastaa siis omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(viides jaosto)

on määrännyt seuraavaa:

1) Kanne jätetään tutkimatta.

2) Vodafone España, SA ja Vodafone Group plc vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan ja komission oikeudenkäyntikuluista.

3) Espanjan kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Annettiin Luxemburgissa 12 päivänä joulukuuta 2007.

E. Coulon — kirjaaja

M. Vilaras — jaoston puheenjohtaja

Sisällys

Asiaa koskevat oikeussäännöt ..... II - 5157

1. Direktiivi 2002/21/EY ..... II - 5157

2. Suositus 2003/561/EY ..... II - 5163

Tosiseikat ..... II - 5165

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset ..... II - 5171

Oikeudellinen arviointi ..... II - 5173

1. Riidanalaisen toimen luonne ..... II - 5173

Asianosaisten lausumat ..... II - 5173

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 5181

Asiayhteys, jossa riidanalainen toimi on toteutettu ..... II - 5182

– Kansalliselle viranomaiselle ja komissiolle direktiivissä 2002/21 annetut tehtävät ..... II - 5182

– Direktiivin 2002/21 7 artiklan mukaisen menettelyn kulku ..... II - 5184

– Direktiivin 2002/21 7 artiklan 3 kohdan mukaisen kirjeen oikeudellinen luonne ..... II - 5186

Riidanalaisen toimen sisältö ..... II - 5200

2. Vodafonen asiavaltuus ..... II - 5205

Asianosaisten lausumat ..... II - 5205

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 5206

Oikeudenkäyntikulut ..... II - 5210