JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CHRISTINE STIX-HACKL
23 päivänä maaliskuuta 2006 [1]

I Johdanto

1. Euroopan unioni yhdistetään julkisessa keskustelussa toisinaan jo melkein kliseisesti kansalaisille etäiseen ja heidän yläpuolellaan olevaan poliittiseen prosessiin, jolla on vähän merkitystä yksittäisen kansalaisen kannalta. Nimenomaan tällaisena aikana olisi tuotava esiin myös ne edut ja parannukset, joita Euroopan unionin yhdentymishanke on monessakin mielessä aivan konkreettisesti tuonut yksittäiselle Euroopan unionin kansalaiselle.

2. Hyvä esimerkki tällaisesta "menestystarinasta" on epäilemättä yhteisön politiikka televiestinnän alalla, jolla 1980-luvulta lähtien asteittain toteutettu kansallisten televiestintämarkkinoiden ja televiestintäsäännösten vapauttaminen ja yhdenmukaistaminen ovat yleisesti lisänneet kilpailua, minkä seurauksena hinnat ja puhelumaksut ovat halventuneet huomattavasti, tuotevalikoima on suurentunut ja kuluttajat saavat entistä parempaa palvelua.

3. Nyt esillä olevassa asiassa Cour d'appel de Bruxelles (yhdeksäs jaosto) (Belgia) on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla 7 päivänä maaliskuuta 2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/22/EY (yleispalveludirektiivi) [2] sekä sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7 päivänä maaliskuuta 2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY (puitedirektiivi) [3] tulkinnasta.

4. Nämä ennakkoratkaisukysymykset koskevat puhelinnumeron siirrettävyyttä eli – nyt esillä olevassa asiassa matkapuhelimen – käyttäjän mahdollisuutta säilyttää vanha puhelinnumeronsa tai siirtää se uuteen puhelinverkkoon operaattorin vaihdon yhteydessä. Nimenomaan matkapuhelinmarkkinoiden kaltaisilla käytännössä kylläisillä markkinoilla numeron siirrettävyydellä on (ainakin joissakin jäsenvaltioissa) ratkai-

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

2 – EYVL L 108, s. 51.

3 – EYVL L 108, s. 33.

seva merkitys tehokkaan kilpailun kannalta, koska se lisää käyttäjien valmiutta vaihtaa operaattoria tai koska päinvastoin numeron siirrettävyysmahdollisuuden puuttuminen tai siitä aiheutuvat kustannukset voivat estää käyttäjää valitsemasta uutta palveluntarjoajaa.

5. Ennakkoratkaisukysymykset on esitetty Cour d'appel de Bruxellesissa vireillä olevassa oikeudenkäyntimenettelyssä, jossa belgialainen matkapuhelinoperaattori Mobistar on hakenut muutosta puitedirektiivissä tarkoitetun kansallisen sääntelyviranomaisen eli Institut belge des services postaux et des télécommunicationsin (jäljempänä IBPT) hallituksen 16.9.2003 tekemään päätökseen, joka koski käyttöönottokustannuksia siirrettyä matkapuhelinnumeroa kohden 1.10.2004 ja 2.10.2005 välisenä aikana (jäljempänä riidanalainen päätös).

6. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensinnäkin sitä, voiko jäsenvaltio tai käytännössä kansallinen sääntelyviranomainen määrätä etukäteen numeroiden siirrettävyyden käyttöönotosta aiheutuvista kustannuksista siten, että matkapuhelinoperaattoreille vahvistetaan numeron siirrettävyyden käyttöönoton enimmäiskustannukset linjaa tai numeroa kohden "tehokkaasti toimivan matkapuhelinoperaattorin teoreettisten kustannusten perusteella". Toiseksi on kyse prosessioikeudellisesta näkökohdasta eli siitä, missä määrin yhteisön lainsäädännöstä johtuu vaatimuksia, jotka koskevat sellaisia – erityisesti luottamuksellisia – tietoja, jotka kansallisella tuomioistuimella on oltava käytettävissään voidakseen ratkaista, onko riidanalaisen päätöksen muutoksenhakupyyntö perusteltu.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön lainsäädäntö*

1. Aikaisempi lainsäädäntö

7. Aikaisemmasta lainsäädännöstä on nyt esillä olevassa asiassa mainittava televiestinnän yhteenliittämisestä soveltaen avoimen verkon tarjoamisen (ONP) periaatteita yleispalvelun ja yhteentoimivuuden varmistamiseksi 30 päivänä kesäkuuta 1997 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/33/EY,[4] sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 98/61/EY[5] (jäljempänä direktiivi 97/33), joka kumottiin 25.7.2003 puitedirektiivillä.

4 – EYVL L 199, s. 32.

5 – Direktiivin 97/33/EY muuttamisesta numeron siirrettävyyden ja operaattorin ennaltavalinnan osalta 24 päivänä syyskuuta 1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL L 268, s. 37).

8. Direktiivin 97/33 1 artiklan mukaan kyseisellä direktiivillä annetaan säädöspuitteet Euroopan yhteisön televerkkojen yhteenliittämisen ja erityisesti palvelujen yhteentoimivuuden turvaamiseksi ja yleispalvelujen tarjoamisen varmistamiseksi avoimilla ja kilpailulle avoimilla markkinoilla.

9. Edellä mainitun direktiivin 2 artiklan mukaan "yhteenliittämisellä" tarkoitetaan "saman tai toisen organisaation käyttämien televerkkojen fyysistä ja loogista yhteenliittämistä, jotta yhden organisaation käyttäjät voivat olla yhteydessä saman tai toisen organisaation käyttäjien kanssa tai käyttää toisen organisaation tarjoamia palveluja".

10. Direktiivin 97/33 7 artiklassa säädetään yhteenliittämismaksujen ja kustannuslaskentajärjestelmien periaatteista. Lisäksi liitteessä IV on "esimerkkiluettelo yhteenliittämismaksujen osatekijöistä". Kyseisessä liitteessä todetaan muun muassa seuraavaa:

"Yhteenliittämismaksuihin voi suhteellisuusperiaatteen mukaisesti sisältyä kohtuullisesti yhteiskustannuksia, yhdenvertaisen verkkoon pääsyn varmistamisesta ja numeroiden siirrettävyydestä aiheutuvia kustannuksia sekä olennaisten vaatimusten täyttämisestä aiheutuvia kustannuksia (verkon toimintakyvyn ylläpito, verkon toimintojen varmistaminen hätätilanteissa, palvelun yhteentoimivuus ja tietosuoja)."

11. Direktiivin 97/33 12 artiklan 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Kansallisten sääntelyviranomaisten on edistettävä operaattorien välisen numeron siirrettävyyden mahdollisimman nopeaa käyttöönottoa, jotta tilaajat voivat halutessaan, palvelua tarjoavasta organisaatiosta riippumatta, säilyttää kiinteän yleisen puhelinverkon ja digitaalisen monipalveluverkon (ISDN) numeronsa, maantieteellisten numeroiden kyseessä ollen tietyssä paikassa sekä muiden kuin maantieteellisten numeroiden kyseessä ollen missä tahansa paikassa, ja niiden on varmistettava, että kyseinen järjestely on käytettävissä viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2000 tai, niissä valtioissa, joille on myönnetty pidempi siirtymäkausi, mahdollisimman pian ja viimeistään kahden vuoden kuluessa siitä tätä myöhäisemmästä ajankohdasta, jona puheensiirtopalvelut on sovittu vapautettaviksi täydellisesti.

Jotta kuluttajalle aiheutuvat kustannukset pysyisivät kohtuullisina, kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava, että järjestelyyn tehtävästä yhteenliittämisestä veloitettava hinta on kohtuullinen."

2. Viestintää koskeva uusi lainsäädäntö

12. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto hyväksyivät 7.3.2002 kaikkia siirtoverkkoja ja siirtopalveluja koskevat uudet, yhtenäiset oikeussäännöt antamalla neljä direktiiviä: puitedirektiivin, yleispalveludirektiivin, sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä annetun direktiivin 2002/19/EY (käyttöoikeusdirektiivi) [6] sekä sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista annetun direktiivin 2002/20/EY (valtuutusdirektiivi). [7]

a) Yleispalveludirektiivi

13. Yleispalveludirektiivin 1 artiklan mukaan direktiivissä säädetään sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen tarjonnasta loppukäyttäjille. Tavoitteena on varmistaa hyvälaatuisten ja yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen saatavuus kaikkialla yhteisössä todellisen kilpailun ja valinnanvapauden avulla sekä käsitellä tilanteita, joissa markkinat eivät tyydyttävästi täytä loppukäyttäjien tarpeita.

14. Direktiivin 30 artiklassa säädetään numeron siirrettävyydessä seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikki yleisesti saatavilla olevien puhelinpalvelujen, matkapuhelupalvelut mukaan luettuina, tilaajat voivat pyynnöstä säilyttää numeronsa riippumatta siitä, mikä palveluja tarjoava yritys on kyseessä

a) maantieteellisten numeroiden osalta määritellyssä sijaintipaikassa, ja

b) muiden kuin maantieteellisten numeroiden osalta missä tahansa sijaintipaikassa.

Tätä kohtaa ei sovelleta numeroiden siirtämiseen kiinteitä palveluja tarjoavien verkkojen ja matkapuhelinverkkojen välillä.

2. Kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava, että numeron siirrettävyyteen

6 – EYVL L 108, s. 7.
7 – EYVL L 108, s. 21.

liittyvän yhteenliittämisen hinnoittelu on kustannuslähtöistä ja että tilaajille mahdollisesti aiheutuvat välittömät kustannukset eivät vaikuta näiden toimintojen käyttöä ehkäisevästi.

3. Kansalliset sääntelyviranomaiset eivät saa määrätä numeron siirrettävyyttä koskevia kuluttajahintoja kilpailua vääristävällä tavalla, esimerkiksi siten, että määrätään tietyt tai yhteiset kuluttajahinnat."

b) Puitedirektiivi

15. Puitedirektiivin 4 artiklassa säädetään oikeudesta hakea muutosta 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."

B *Kansallinen lainsäädäntö*

16. Matkapuhelinnumeroiden siirrettävyydestä säädetään Belgiassa yleisölle tarjottavien matkaviestintäpalveluiden käyttäjien numeroiden siirrettävyydestä 23 päivänä syyskuuta 2002 annetussa kuninkaan asetuksessa (jäljempänä kuninkaan asetus).

17. Kuninkaan asetuksessa on muun muassa säännöksiä operaattoreille matkapuhelinnumeroiden siirron yhteydessä aiheutuvien kustannusten maksamisesta. Asetuksessa erotetaan neljäntyyppisiä kustannuksia:

numeroiden siirrettävyyden käyttöönotosta aiheutuvat kustannukset, käyttöönottokustannukset linjaa tai numeroa kohden (jäljempänä käyttöönottokustannukset), keskustietopankkiin liittyvät kustannukset sekä numeroiden siirrettävyyteen liittyvät tietoliikennekustannukset (jäljempänä tietoliikennekustannukset).

18. Käyttöönottokustannukset määritellään kuninkaan asetuksen 18 §:ssä seuraavasti:

"– – ylimääräiset kustannukset, jotka aiheutuvat yhden tai useamman matkapuhelinnumeron siirtämisestä niiden kustannusten lisäksi, jotka aiheutuvat yhden tai useamman matkapuhelimen muun kuin siirrettävän numeron siirtämisestä toiselle operaattorille tai matkapuhelinpalvelujen tarjoajalle tai palvelun toimittamisen lopettamisesta."

19. Kuninkaan asetuksen 19 §:n mukaan "IBPT vahvistaa käyttöönottokustannukset linjaa tai numeroa kohden – – tehokkaasti toimivan matkapuhelinoperaattorin teoreettisten kustannusten perusteella. IBPT:n käyttöönottokustannusten kattamiseksi linjaa tai numeroa kohden vahvistamat määrät – – vahvistetaan kustannusten perusteella".

20. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että käyttöönottokustannuksiin luetaan ainoastaan kustannukset, jotka aiheutuvat matkapuhelinoperaattorille, jolta matkapuhelinnumero siirretään (jäljempänä aikaisempi operaattori). Aikaisempi operaattori voi laskuttaa käyttöönottokustannukset matkapuhelinoperaattorilta, jolle matkapuhelinnumero siirretään (jäljempänä uusi operaattori), IBPT:n vahvistaman hinnaston perusteella. IBPT on vahvistanut tätä varten kustannusten kattamiseksi perittävien maksujen enimmäismäärän, mutta matkapuhelinoperaattorit voivat neuvotella keskenään myös pienemmän määrän maksamisesta. Toisaalta aikaisempi operaattori voi kuitenkin lähtökohtaisesti vaatia IBPT:n kustannusten kattamiseksi vahvistaman määrän soveltamista myös silloin, kun sille aiheutuvat todelliset käyttöönottokustannukset ovat sitä pienemmät.

21. Kuninkaan asetuksen 11 §:n mukaan aikaisempi operaattori ei sen sijaan voi vaatia korvausta käyttäjältä, joka siirtää numeronsa. Uudella operaattorilla on kuitenkin oikeus vaatia käyttäjältä lähtökohtaisesti enintään 15 euron korvaus numeron siirtämisestä.

22. Tietoliikennekustannukset ovat 18 §:n mukaan "lisäkustannuksia, joita verkossa aiheutuu siirrettyihin numeroihin kohdistuvista puheluista verrattuna siirtämättömiin numeroihin kohdistuviin puheluihin". Operaattorin, jonka verkosta puhelu on peräisin ja joka laskuttaa puhelun käyttäjältä, on korvattava kyseiset tietoliikennekustannukset aikaisemmalle operaattorille.

III Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

23. Belgiassa matkaviestintäpalveluja tarjoavat yhtiöt Belgacom Mobile, Mobistar ja Base. Belgacom Mobile, joka on Belgacomin tytäryhtiö, käyttää matkapuhelinverkkoa nimeltä Proximus. Se on toiminut matkapuhelinmarkkinoilla vuodesta 1994, ja sillä on ollut näillä markkinoilla lakiin perustuva monopoli noin kahden vuoden ajan. On kiistatonta, että sen markkinaosuus on yli 50 prosenttia (liikevaihdosta 59 prosenttia) ja yli 70 prosenttia liikeasiakkaille tarkoitettujen matkaviestintäpalvelujen segmentillä.

24. Mobistar on toiminut kyseisillä markkinoilla elokuusta 1996 lähtien ja on toiseksi suurin matkapuhelinoperaattori Belgiassa.

25. Base tuli markkinoille vasta vuonna 1998 ja arvioi markkinaosuudekseen noin 14 prosenttia, mikä vastaa noin 1 105 000:ta käyttäjää.

26. IBPT vahvisti kuninkaan asetuksen 19 §:n mukaisella, 13.9.2003 tekemällään riidanalaisella päätöksellä 1.10.2002 ja 1.10.2005 välisenä ajanjaksona onnistuneesti siirretyn matkapuhelinnumeron käyttöönottokustannuksiksi 3,86 euroa tavanomaisen asennuksen osalta ja 23,41 euroa monimutkaisen asennuksen osalta. Se teki kyseisen päätöksensä kuninkaan asetuksessa tarkoitettujen "tehokkaasti toimivan matkapuhelinoperaattorin teoreettisten kustannusten" perusteella kuultuaan belgialaisia matkapuhelinoperaattoreita Basea, Mobistaria ja Belgacomia.

27. Mobistar on hakenut ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa muutosta IBPT:n riidanalaiseen päätökseen, ja tässä muutoksenhakumenettelyssä ovat osallisina myös IBPT, Belgacom ja Base. Mobistarin mukaan käyttöönottokustannukset on määritetty riidanalaisessa päätöksessä liian suuriksi, eivätkä ne vastaa kuninkaan asetuksen 19 §:ssä tarkoitettuja tehokkaasti toimivan matkapuhelinoperaattorin teoreettisia kustannuksia. Base yhtyy pitkälti Mobistarin näkemykseen, mutta riitauttaa ennen kaikkea laskentamenetelmän, jonka mukaan käyttöönottokustannukset määritetään tehokkaasti toimivan matkapuhelinoperaattorin teoreettisten kustannusten perusteella. Basen mukaan käyttöönottokustannukset olisi vahvistettava kunkin matkapuhelinoperaattorin todellisten kustannusten perusteella. Näin ollen se pitää kuninkaan asetusta lainvastaisena, koska se on yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdan vastainen.

28. Belgacom sen sijaan pitää käyttöönottokustannusten kattamiseksi vahvistettua määrää liian pienenä, ja sekin vaatii riidanalaisen päätöksen kumoamista. Belgacom katsoo kuitenkin IBPT:n tavoin, ettei yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdassa tarkoiteta käyttöönottokustannuksia vaan ainoastaan tietoliikennekustannuksia numeron siirron yhteydessä ja ettei kyseistä säännöstä voida soveltaa käyttöönottokustannuksiin.

29. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa ensi arviolta, ettei riidanalaisella päätöksellä ole pätevää oikeudellista perustaa. Se katsoo ensinnäkin, että televiestintää koskevista uusista oikeussäännöistä ei ilmene, että jäsenvaltioilla olisi oikeus rajoittaa kaikkien operaattoreiden neuvotteluvapautta määräämällä niille kustannuslähtöisyyttä koskevan velvoitteen tai toteuttamalla toimenpiteitä, joilla vahvistetaan yleinen hinta operaattorin toiselle operaattorille antamalle palvelulle. Kansallisen tuomioistuimen mukaan Base vetoaa näin ollen perustellusti siihen, että yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdassa ei tarkoiteta yksinomaan puhelujen yhdistämisen hintoja vaan kaikkia kustannuksia, joita numeroiden siirrettävyydestä aiheutuu. Kansallisen tuomioistuimen mukaan edellä mainitusta säännöksestä ei kuitenkaan ilmene, että yhteisön lainsäätäjä olisi tarkoittanut, että kansallisten viranomaisten tehtäväksi annettaisiin operaattoreiden sijasta vahvistaa etukäteen käyttöönottokustannusten hinnoittelu yleisellä ja abstraktilla toimenpiteellä. Se pitää kuinkaan asetusta näin ollen yleispalveludirektiivin vastaisena laskentamenetelmästä riippumatta.

30. Kansallinen tuomioistuin toteaa, että mikäli riidanalaisen päätöksen oikeudellinen perusta ei ole yhteisön oikeuden vastainen, sen on tutkittava muun muassa, onko IBPT mahdollisesti tehnyt arviointivirheen vahvistaessaan kustannusten enimmäismäärät tai laatiessaan kustannuksia koskevan teoreettisen mallin. Kansallinen tuomioistuin huomauttaa, ettei sillä ole kuitenkaan käytettävissään kaikkia tietoja, jotka operaattorit ovat toimittaneet IBPT:lle, ja että IBPT vetoaa tältä osin salassapitovelvollisuuteensa.

31. Edellä esitetyn perusteella Cour d'appel de Bruxelles on pyytänyt 14.10.2004 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 19.10.2004, yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua seuraaviin kysymyksiin:

"Direktiivin 2002/22/EY (yleispalveludirektiivi) 30 artiklassa säädetyn numeroiden siirrettävyyspalvelun osalta:

1) Tarkoitetaanko yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdassa, jossa säädetään, että kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava, että numeron siirrettävyyteen liittyvän yhteenliittämisen hinnoittelu on kustannuslähtöistä, ainoastaan kustannuksia, jotka liittyvät siirrettyyn numeroon tuleviin puheluihin, vai myös operaattoreille numeroiden siirtopyyntöjen täytäntöönpanon yhteydessä aiheutuvien kustannusten hinnoittelua?

2) Mikäli direktiivin 30 artiklan 2 kohdassa tarkoitetaan ainoastaan siirrettyyn numeroon tuleviin puheluihin liittyviä kustannuksia, onko sitä tulkittava siten,

   a) että siinä annetaan operaattoreille vapaus neuvotella palvelun kaupal-

liset ehdot ja että siinä kielletään jäsenvaltioita asettamasta etukäteen siirtopyynnön täytäntöönpanoon liittyviä palvelusuorituksia koskevia kaupallisia ehtoja yrityksille, joita koskee velvoite tarjota numeron siirrettävyyspalvelua?

b) että siinä ei kielletä jäsenvaltioita asettamasta etukäteen tällaista palvelua koskevia kaupallisia ehtoja sellaisten operaattoreiden osalta, joilla on katsottava olevan huomattava markkinavoima tietyillä markkinoilla?

c) kansallinen toimenpide, jolla valtuutetaan kansallinen sääntelyviranomainen vahvistamaan etukäteen kaikkien operaattoreiden osalta ja tietyksi ajanjaksoksi niiden maksujen enimmäismäärä, joita aikaisempi operaattori voi vaatia uudelta operaattorilta?

d) kansallinen toimenpide, jolla annetaan aikaisemmalle operaattorille oikeus soveltaa kansallisen sääntelyviranomaisen määrittämää hinnoittelua ja vapautetaan tämä velvoitteesta osoittaa, että sen soveltama hinnoittelu perustuu sen omiin kustannuksiin?

3) Mikäli direktiivin 30 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että siinä asetetaan kaikille operaattoreille kustannuslähtöisyyttä koskeva velvoite numeron siirtämiskustannusten osalta, onko katsottava, että seuraavat toimenpiteet ovat sen vastaisia:

a) kansallinen sääntelytoimenpide, jossa määrätään tietystä laskentatavasta kustannusten laskemiseksi?

b) kansallinen toimenpide, jossa vahvistetaan kustannusten jako operaattoreiden kesken etukäteen?

Direktiivin 2002/21/EY (puitedirektiivi) 4 artiklassa tarkoitetun muutoksenhakuoikeuden osalta:

Onko puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että viranomaisella, joka on määrätty tutkimaan muutoksenhakupyynnöt, on oltava käytettävissään kaikki tiedot, joita se tarvitsee asian aineellisen kysymyksen asianmukaiseksi tutkimiseksi, mukaan lukien luottamukselliset tiedot, joiden perusteella kansallinen sääntelyviranomainen on tehnyt muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen?"

IV Vastaukset ennakkoratkaisukysymyksiin

A *Yleispalveludirektiivin 30 artiklan tulkinta (ensimmäinen, toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys)*

1. Ennakkoratkaisukysymysten kohde sekä asianosaisten ja muiden osapuolten pääasialliset väitteet ja niiden perustelut

32. Nyt esillä olevan asian kohdetta on ensinnäkin tarkasteltava hieman lähemmin siltä osin kuin kansallinen tuomioistuin pyytää kolmella ensimmäisellä useaan alakohtaan jakautuvalla kysymyksellään yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan yleispalveludirektiivin 30 artiklaa.

33. Kuten ennakkoratkaisupyyntöpäätöksestä ilmenee, edellä mainitut kolme ennakkoratkaisukysymystä koskevat riidanalaisen päätöksen oikeudellisen perustan laillisuutta eli välittömästi kuninkaan asetusta. Kansallinen tuomioistuin on esittänyt neljännen ennakkoratkaisukysymyksen siltä varalta, että riidanalaisen päätöksen oikeudellinen perusta on yhteisöjen tuomioistuimen vastauksen perusteella katsottava lailliseksi ja että näin ollen on tutkittava, onko riidanalaisessa päätöksessä tehty virheellinen arvio IBPT:stä kustannuksia koskevan teoreettisen mallin laadinnan ja määrien laskemisen osalta.

34. Ensimmäisessä kysymyksessä tiedustellaan lähinnä sitä, tarkoitetaanko yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdassa myös numeron siirrettävyyden käyttöönotosta aiheutuvia kustannuksia vai ainoastaan tietoliikennekustannuksia.

35. Toinen kysymys on esitetty siltä varalta, että edelliseen kysymykseen vastataan, ettei kyseisessä säännöksessä tarkoiteta käyttöönottokustannuksia. Toisessa kysymyksessä tiedustellaan lähinnä, onko numeron siirrettävyyden käyttöönotosta aiheutuvien kustannusten määrääminen etukäteen yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdan vastaista vai sallitaanko kyseisessä säännöksessä joka tapauksessa tällainen kustannusten määrääminen sellaisten operaattoreiden osalta, joilla on huomattava markkinavoima.

36. Kolmas kysymys on esitetty selvästikin siltä varalta, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi ja että yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdassa tarkoitetaan kaikkien operaattoreiden käyttöönottokustannuksia. Kansallinen tuomioistuin viittaa tämän kysymyksen alakohdissa riidanalaisen päätöksen tai sen oikeudellisen perustan eri ominaispiirteisiin sekä päätöksessä sovellettuun menetelmään ja tiedustelee, ovatko nämä ominaispiirteet tai sovellettu menetelmä yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdan mukaisia.

37. Kolmella ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellä, joita tarkastellaan seuraavassa yhdessä, kansallinen tuomioistuin tiedustelee näin ollen lähinnä sitä, onko yleispalveludirektiivin 30 artikla ristiriidassa sellaisen kansallisen säännöksen (jäljempänä myös riidanalainen säännös) kanssa, jossa säädetään, että (enimmäis)määrät käyttöönottokustannusten kattamiseksi numeron siirrettävyyden yhteydessä vahvistetaan etukäteen kunkin matkapuhelinoperaattorin osalta kyseisillä markkinoilla tehokkaasti toimivan operaattorin teoreettisen mallin perusteella. [8]

38. Mobistar, Belgacom Mobile, Base, IBPT, komissio sekä Yhdistyneen kuningaskunnan, Liettuan, Italian ja Kyproksen hallitukset ovat nyt esillä olevassa asiassa esittäneet tästä kysymyksestä huomautuksia, jotka voidaan esitellä pääpiirteissään seuraavasti.

39. Mobistar katsoo, että yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdassa tarkoitetaan ainoastaan tietoliikennekustannuksia eikä numeron siirrettävyyden käyttöönotosta aiheutuvia kustannuksia, mutta yleispalveludirektiivin 30 artikla ei ole kuitenkaan sen mukaan kokonaisuudessaan ristiriidassa riidanalaisen kansallisen säännöksen kanssa.

40. Belgacom yhtyy pääpiirteissään Mobistarin näkemykseen ja huomauttaa muun muassa, ettei yleispalveludirektiivin tarkoituksena ole numeron siirrettävyyttä koskevien säännösten täydellinen yhdenmukaistaminen, vaan siinä säädetään tältä osin ainoastaan jäsenvaltioille asetettavista vähimmäisvaatimuksista.

41. Myös IBPT, komissio sekä Liettuan ja Kyproksen hallitukset katsovat, että yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdassa tarkoitetaan ainoastaan tietoliikennekustannuksia. Ne perustelevat väitteensä yksinomaan sillä, että siirtopyyntöjen täytäntöönpano ja näin ollen käyttöönottokustannukset eivät sisälly yhteenliittämisen käsitteeseen. Kyproksen hallitusta lukuun ottamatta nämä osapuolet ovat – erilaisin painotuksin – loppujen lopuksi yhtä mieltä siitä, että jäsenvaltiolla on oikeus antaa nyt esillä olevassa asiassa riidanalaisen säännöksen kaltaisia numeron siirrettävyyttä koskevia säännöksiä. Kyproksen hallitus sen sijaan katsoo puitedirektiivin 10 artiklan 1 kohdan nojalla, että yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdassa kielletään jäsenvaltioita asettamasta operaattoreille etukäteen numeron siirrettävyyspalvelua koskevia kaupallisia ehtoja ja että ne voivat toteuttaa tällaisia toimenpiteitä ainoastaan jälkikäteen.

42. Base, Italian hallitus ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus sen sijaan toteavat, että yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdassa tarkoitetaan sekä tietoliikennekustannuksia että numeron siirrettävyyden käyttöönotosta aiheutuvia kustannuksia. Molempien edellä mainittujen hallitusten mukaan jäsenvaltiot voivat kyseisen säännöksen nojalla antaa etukäteen riidanalaisen sään-

8 – Kansallinen tuomioistuin olettaa tässä yhteydessä, että yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohtaa voidaan soveltaa käyttöönottokustannuksiin ja että kuninkaan asetus on perustana käytetystä arviointimenetelmästä riippumatta kyseisen säännöksen vastainen jo siksi, että siinä annetaan kansallisten viranomaisten tehtäväksi vahvistaa käyttöönottokustannukset yleisesti ja etukäteen. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kuninkaan asetus on yleispalveludirektiivin vastainen myös siksi, että kansallinen sääntelyviranomainen velvoitetaan siinä soveltamaan kustannusten laskentaan tiettyä menetelmää. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo näin ollen, ettei riidanalaisella päätöksellä ole pätevää oikeudellista perustaa.

nöksen kaltaisia kaikkia operaattoreita koskevia säännöksiä. Base väittää kuitenkin, että yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdan nojalla käyttöönottokustannukset olisi vahvistettava aikaisemmalle operaattorille aiheutuvien todellisten kustannusten perusteella eikä kyseisillä markkinoilla tehokkaasti toimivan operaattorin teoreettisen mallin perusteella.

2. Asian arviointi

43. Alustavasti voidaan todeta, että kolmella ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellä yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään – kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksen laillisuutta koskevan menettelyn yhteydessä – toteamaan, estääkö yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohta jäsenvaltiota säätämästä, että kansallinen sääntelyviranomainen vahvistaa kustannuksia koskevan abstraktisen mallin avulla etukäteen enimmäismäärän kaikkia operaattoreita koskeville maksuille, joita aikaisempi operaattori voi periä uudelta operaattorilta numeron siirrettävyyden käyttöönotosta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi linjaa tai numeroa kohden.

44. Arvioin asiaa useimpien osapuolten tavoin pääasiallisesti kahdessa vaiheessa. Ensin on tutkittava, ovatko käyttöönottokustannukset sellaista hinnoittelua, jonka kustannuslähtöisyys kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Toiseksi on selvitettävä, voivatko kansalliset sääntelyviranomaiset tehdä tämän vahvistamalla etukäteen kaikkia operaattoreita koskevat enimmäismäärät abstraktin mallin avulla.

45. Ensinnäkin on todettava, ettei yleispalveludirektiivissä määritellä tarkemmin, mitä 30 artiklan 2 kohdassa tarkoitetaan "numeron siirrettävyyteen liittyvän yhteenliittämisen hinnoittelulla".

46. Useat osapuolet ovat todenneet, että kyseisessä säännöksessä tarkoitetaan tosiasiallisesti vain siirrettyyn numeroon tuleviin puheluihin liittyviä tietoliikennekustannuksia. Ne perustelevat väitteensä ennen kaikkea sillä, ettei numeron siirrettävyyden käyttöönotossa, joka on hallinnollinen tai tietotekninen toimenpide – toisin kuin siirrettyyn numeroon tulevat puhelut – toteuteta tai edellytetä yhteenliittämistä, jolla tarkoitetaan direktiivissä 97/33 sekä käyttöoikeusdirektiivissä "yleisten viestintäverkkojen fyysistä ja loogista yhdistämistä".

47. Siitä riippumatta, ettei yhteenliittämisen käsitteellä, sellaisena kuin se on määritelty käyttöoikeusdirektiivin 2 artiklan b alakohdassa tai direktiivin 97/33 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa, tarvitse välttämättä olla samaa

merkitystä yleispalveludirektiivissä, en pidä tätä suppeaa, yhteenliittämisen käsitteeseen ja siirron tekniseen toteutukseen perustuvaa tulkintaa vakuuttavana.

48. Voi kuitenkin pitää paikkansa, että numeron siirtäminen on lähtökohtaisesti teknisesti mahdollista myös ilman aikaisemman ja uuden operaattorin käyttämien verkkojen "fyysistä ja loogista yhdistämistä", kuten esimerkiksi Belgacom on todennut, kun taas siirrettyyn numeroon tulevat puhelut edellyttävät joka tapauksessa tällaista yhdistämistä. Tämä ero vaikuttaa kuitenkin hieman keinotekoiselta, ja siihen on suhtauduttava siinä mielessä varauksellisesti, että numeron siirrettävyys on loppujen lopuksi mielekästä vain sellaisessa televiestintäympäristössä, jossa verkot, joiden välillä siirrettävyys voidaan toteuttaa, on liitetty yhteen siten, että viestintä on mahdollista verkkorajojen yli. Lisäksi siirrettävyyden käyttöönotto eli aikaisemman operaattorin toteuttama siirron hallinnollinen käsittely ja tekninen käyttöönotto ovat edellytyksenä sille, että siirrettyyn numeroon voidaan ylipäätään luoda yhteys uuden operaattorin verkossa. Edellä esitetyn perusteella mielestäni ei ole mitään perusteita sille, ettei siirrettävyyden käyttöönoton samoin kuin uuden operaattorin verkkoon siirrettyyn numeroon tulevien puhelujen tai puhelun reitittämisen uuden operaattorin verkkoon voitaisi katsoa sisältyvän "numeron siirrettävyyteen liittyvän yhteenliittämisen" käsitteeseen.

49. Edellä esitettyä tulkintaa on kuitenkin vastustettu sillä perusteella, että direktiivin 97/33 liitteessä IV todetaan, että yhteenliittämismaksuihin voi sisältyä muun muassa myös kohtuullisessa määrin kustannuksia, jotka aiheutuvat numeroiden siirrettävyyden varmistamisesta. Tämän on väitetty osoittavan, ettei siirrettävyyden käyttöönotto ole yhteenliittämispalvelu, koska muussa tapauksessa tämä erillinen maininta olisi turha.

50. Edellä esitetty direktiivin 97/33 liitteessä IV oleva maininta numeroiden siirrettävyyden varmistamisesta aiheutuvista kustannuksista mielestäni päinvastoin vahvistaa siirrettävyyden varmistamisen ja yhteenliittämisen välisen yleisen yhteyden, koska kustannukset, jotka aiheutuvat numeroiden siirrettävyyden varmistamisesta, mainitaan "esimerkkiluettelossa yhteenliittämismaksujen osatekijöistä". Lisäksi kyseisen direktiivin liitteessä VII olevan 1 osan a kohdan nojalla numeroiden siirrettävyyden varmistamista koskevat vaatimukset kuuluvat otsikon "Puitteet yhteenliittämissopimuksista käytäville neuvotteluille" alla lueteltuihin aloihin, joilla kansalliset sääntelyviranomaiset voivat asettaa ennakkoehtoja.

51. Yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdan tulkinta erityisesti sen asiayhteyden tai tavoitteen ja päämäärän perusteella viittaa siihen, että kyseisessä säännöksessä tarkoitetaan tietoliikennekustannusten lisäksi myös käyttöönottokustannuksia.

52. Televiestintää koskevan yhteisön sääntelyn, johon yleispalveludirektiivi kuuluu, tavoitteena on nimittäin muun muassa varmistaa tehokas kilpailu kyseisellä alalla. [9] Yleispalveludirektiivin johdanto-osan 40 perustelukappaleessa numeron siirrettävyyden todetaan olevan "keskeinen kuluttajan valinnanvaraa helpottava ja todellista kilpailua telealan kilpailumarkkinoilla lisäävä tekijä".

53. Kuten edellä mainitusta otteesta voidaan päätellä, numeron siirrettävyys vaikuttaa tarkalleen ottaen kahteen asiaan, jotka ovat saman mitalin kaksi eri puolta. Numeron siirrettävyys edistää ensinnäkin matkapuhelinoperaattoreiden välistä tehokasta kilpailua, koska sen ansiosta – nimenomaan koska numeron vaihtumisesta aiheutuvilta haitoilta vältytään – kuluttajien on helpompi vaihtaa operaattoria, ja operaattorit voivat näin ollen kilpailla matkapuhelimen käyttäjistä. Toisaalta numeron siirrettävyys vaikuttaa kuluttajien halukkuuteen vaihtaa mahdollisimman vaivattomasti operaattoria siten, että he voivat säilyttää entisen puhelinnumeronsa, jolloin valinnanmahdollisuudet lisääntyvät. Viimeksi mainittua, pikemminkin kuluttajiin liittyvää näkökohtaa korostetaan yleispalveludirektiivissä, sillä sen IV luvussa, jonka otsikkona on "Loppukäyttäjien edut ja oikeudet", säädetään numeron siirrettävyydestä.

9 – Vrt. mm. puitedirektiivin 8 artikla.

54. Numeron siirrettävyyden käyttöönotosta aiheutuvat liialliset kustannukset ovat selvästikin haitta operaattorille, joka haluaa saada uusia asiakkaita, ja ne voivat näin ollen vaikeuttaa uuden operaattorin markkinoillepääsyä. Mikäli uusi operaattori siirtää käyttöönottokustannukset käyttäjälle – minkä se joutunee tekemään, ellei suoraan niin ainakin epäsuorasti yleisen hinnoittelunsa kautta – numeron siirrettävyydestä aiheutuvat kustannukset voivat estää kuluttajaa hyödyntämästä numeronsiirtomahdollisuutta ja vaihtamasta verkkoa.

55. Näin ollen numeronsiirtomahdollisuus ei voi tehdä tyhjäksi "puhelinnumerotekijää" yhtenä palveluntarjoajan valintaperusteena laadun ja hinnan kaltaisten asianmukaisten kilpailukriteerien ohella, vaan puhelinnumero edelleen pikemminkin estää numeron siirrettävyydestä aiheutuvien kustannusten vuoksi matkapuhelinasiakkaiden halukkuuden vaihtaa operaattoria sekä matkapuhelinoperaattoreiden välisen tehokkaan kilpailun. Myös yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdan toisesta lauseesta, jossa viitataan mahdollisiin välittömiin kustannuksiin, käy ilmi, että yleispalveludirektiivissä velvoitetaan varmistamaan, etteivät mitkään tekijät estä kuluttajia käyttämästä numeronsiirtopalvelua.

56. Tässä yhteydessä on lisäksi otettava huomioon, että markkinoilla asemansa jo vakiinnuttaneet operaattorit tai huomattavan markkinavoiman omaavat operaattorit ovat usein yrityksiä, joilla oli yksinoikeudet ennen

markkinoiden vapauttamista. Tällaisilla yrityksillä on jo laaja asiakaskunta, ja ne pyrkivät pikemminkin säilyttämään asiakkaansa eivätkä ole yhtä riippuvaisia operaattoria vaihtavista asiakkaista kuin vasta markkinoille tulleet kilpailijat. Nämä asemansa vakiinnuttaneet operaattorit – joista tulee sitä todennäköisemmin aikaisempia operaattoreita, mitä enemmän niillä on jo käyttäjiä – haluavat näin ollen luonnollisesti asettaa käyttöönottokustannukset mahdollisimman suuriksi. Kun siirrettävyyskustannukset määritetään liian suuriksi, operaattorit, jolta matkapuhelinnumero saatettaisiin siirtää uudelle operaattorille, voivat estää asiakkaitaan vaihtamasta operaattoria tai saada itselleen tietyn hyvityksen asiakkaiden menetyksestä niiden vaihtaessa operaattoria.

57. Edellä esitetyn perusteella tulkinta, jonka mukaan käyttöönottokustannukset eivät kuulu yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdassa säädetyn kustannuslähtöisyyden periaatteen soveltamisalaan, olisi yleispalveludirektiivin tavoitteen ja päämäärän vastainen ja rajoittaisi huomattavasti direktiivin käytännön tehokkuutta numeron siirrettävyyden varmistamisen osalta.

58. Ei olisi myöskään järkevää, että yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdassa tarkoitettaisiin tietoliikennekustannuksia mutta ei käyttöönottokustannuksia, kuten useimmat asianosaiset ovat väittäneet, sillä numeronsiirtomahdollisuutta käyttävä kuluttaja vastaa suoraan (Belgiassa uudella operaattorilla on oikeus vaatia käyttäjältä enintään 15 euron korvaus numeron siirtämisestä) tai ainakin välillisesti nimenomaan käyttöönottokustannuksista. Aikaisempi operaattori laskuttaa sen sijaan tietoliikennekustannukset operaattorilta, jonka verkosta puhelu tulee siirrettyyn numeroon, eli loppujen lopuksi kulloiseltakin soittajalta.

59. Tietoliikennekustannukset ovat siis kustannuksia, joista numeronsiirtomahdollisuutta käyttävä kuluttaja ei joudu vastaamaan, kun taas käyttöönottokustannukset ovat kustannuksia, jotka uusi operaattori veloittaa suoraan tai välillisesti kuluttajalta.

60. Kun asiaa tarkastellaan realistisesti, operaattorin vaihtamista koskevaan päätökseen vaikuttavat mielestäni ennen kaikkea ne kustannukset, joista kuluttajan on itse vastattava, eivätkä hänelle soittavalle henkilölle mahdollisesti aiheutuvat lisäkustannukset.

61. Näin tarkasteltuna käyttöönottokustannukset vaikuttavat oikeastaan jopa tietoliikennekustannuksia enemmän kuluttajan mahdollisuuteen käyttää numeronsiirtopalvelua tai hänen päätökseensä olla vaihtamatta operaattoria. Tämä pätee erityisesti esimerkiksi Belgiassa käytössä olevan suoran reitityksen järjestelmään, jossa belgialaisista verkoista peräisin olevat puhelut reititetään suoraan siirrettyyn numeroon siten, että tietoliikennekustannuksia aiheutuu ainoas-

taan ulkomailta peräisin olevista siirrettyyn numeroon tulevista puheluista, kuten asiakirjoista käy ilmi.

62. Tästäkin näkökulmasta tarkasteltuna vaikuttaa johdonmukaiselta, että yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdassa säädetty kansallisen sääntelyviranomaisen velvoite varmistaa numeron siirrettävyyteen liittyvän hinnoittelun kustannuslähtöisyys koskee tietoliikennekustannusten lisäksi myös käyttöönottokustannuksia.

63. Seuraavaksi on näin ollen selvitettävä, voivatko kansalliset sääntelyviranomaiset varmistaa käyttöönottokustannusten kustannuslähtöisyyden vahvistamalla etukäteen kaikkia operaattoreita koskevat enimmäismäärät abstraktin mallin avulla. Ennakkoratkaisupyyntöpäätöksen sekä asianosaisten väitteiden ja niiden perustelujen perusteella tässä yhteydessä on tarkasteltava lähinnä kahta näkökohtaa. Ensinnäkin on tarkasteltava yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdassa säädetyn kustannuslähtöisyyden periaatteen soveltamisalaa ratione personae numeron siirrettävyyden yhteydessä ja sitä, kielletäänkö jäsenvaltioita myöntämästä kansallisille sääntelyviranomaisille oikeus asettaa numeron siirrettävyyteen liittyviä kustannuksia koskevia ennakkoehtoja tai velvoitteita kaikille operaattoreille vai mahdollisesti vain sellaisille operaattoreille, joilla on huomattava markkinavoima. Toiseksi on tarkasteltava, onko sääntelymenetelmä eli enimmäishinnan vahvistaminen kyseisillä markkinoilla tehokkaasti toimivan operaattorin teoreettisen mallin perusteella yhteisön oikeuden mukainen.

64. Kuten edellä esittämistäni toteamuksista käy ilmi, numeron siirrettävyys on kuluttajalle tai käyttäjälle yleispalveludirektiivissä myönnetty oikeus, jota tämän, kuten kyseisen direktiivin johdanto-osan 40 perustelukappaleesta nimenomaisesti ilmenee, on voitava käyttää palvelua tarjoavasta organisaatiosta riippumatta – toisin sanoen siitä riippumatta, mikä aikaisempi tai uusi operaattori on kyseessä. Tämän perusteella 30 artiklan kolmessa kohdassa yrityksiä ei erotella sillä perusteella, onko niillä huomattava markkinavoima vai ei.

65. Näin ollen on todettava, että kustannuslähtöisyyttä koskeva velvoite koskee yleisesti "numeron siirrettävyyteen liittyvän yhteenliittämisen hinnoittelua", nyt esillä olevassa asiassa siis käyttöönottokustannuksia, ja nimenomaan siitä riippumatta, vaativatko näitä hintoja operaattorit, joilla on markkinavoimaa, vai operaattorit, joilla ei ole markkinavoimaa.

66. On kuitenkin pidettävä mielessä, että kansallinen tuomioistuin on esittänyt kansallisen sääntelyviranomaisen sääntelyvaltuuksia koskevan kysymyksen ottaen huomioon, että televiestintää koskevassa uudessa lainsäädännössä – kuten vanhassakin lainsäädännössä – yritysten vapautta neuvotella

keskenään televiestintäpalveluja koskevat ehdot kaupallisin perustein pidetään lähtökohtaisesti merkityksellisempänä kuin kansallisten sääntelyviranomaisten oikeutta säätää ja vahvistaa etukäteen velvoitteita, ja että siinä rajoitetaan kansallisten sääntelyviranomaisten valtuuksia asettaa etukäteen tiettyjä velvoitteita yrityksille, joilla on huomattava markkinavoima.[10] Direktiivissä 97/33/EY säädetyistä huomattavan markkinavoiman omaaville yrityksille asetettavista velvollisuuksista käyttöoikeusdirektiivin johdantoosan 14 perustelukappaleessa todetaan muun muassa, että "tämä mahdollisten velvollisuuksien valikoima olisi säilytettävä, mutta ylisääntelyn välttämiseksi ne olisi lisäksi määriteltävä joukoksi enimmäisvelvollisuuksia, joita yrityksiin voidaan soveltaa".

67. Kuten muun muassa komissio, Mobistar, Base, Belgacom ja IBPT ovat tässä yhteydessä perustellusti todenneet, yleispalveludirektiivin 30 artiklassa tarkoitettu numeron siirrettävyys ei käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 3 kohdan nojalla nimenomaan kuulu aloihin, joilla kansalliset sääntelyviranomaiset voivat asettaa käyttöoikeusdirektiivin 9–13 artiklassa tarkoitettuja velvollisuuksia ainoastaan sellaisille operaattoreille, joilla on määritelty olevan huomattava markkinavoima.

10 – Vrt. käyttöoikeusdirektiivin johdanto-osan 13 perustelukappale ja puitedirektiivin johdanto-osan 27 perustelukappale.

68. Katson tämän seikan tukevan sitä näkemystä, että kansallisella sääntelyviranomaisella on oikeus asettaa yleispalveludirektiivissä tarkoitetun numeron siirrettävyyden yhteydessä, käytännössä numeron siirrettävyyteen liittyvän hinnoittelun kustannuslähtöisyyden yhteydessä, etukäteen velvoitteita myös sellaisille operaattoreille, joilla ei katsota olevan huomattavaa markkinavoimaa. Kun otetaan huomioon televiestintäalan liiallinen sääntely, jota pyritään välttämään uudessa lainsäädännössä, johon yleispalveludirektiivi kuuluu, on mielestäni merkityksellistä, että riidanalaisen säännöksen nojalla kansallinen sääntelyviranomainen ei vahvista käyttöönottokustannusten kiinteää hintaa vaan ainoastaan niiden enimmäismäärän siten, ettei operaattoreiden mahdollisuutta neuvotella vapaasti keskenään käyttöönottokustannusten suuruus evätä kokonaan vaan että tällaisia neuvotteluja varten asetetaan ainoastaan (ylä)raja.

69. Lisäksi on todettava, että jäsenvaltioille asetetut numeron siirrettävyyttä koskevat velvoitteet on määritetty yleisdirektiivin 30 artiklassa erittäin väljästi.

70. Edellä mainitun artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikki yleisesti saatavilla olevien puhelinpalvelujen, matkapuhelupalvelut mukaan luettuina, tilaajat voivat siirtää numeronsa riippumatta siitä, mikä palveluja tarjoava yritys on kyseessä. Artiklan 2 kohdassa tätä velvoitetta täsmennetään säätämällä, että kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava, että numeron siirrettävyyteen liittyvien kustannusten – näin ollen myös käyttöön-

ottokustannusten – hinnoittelu on kustannuslähtöistä ja että tilaajille mahdollisesti aiheutuvat välittömät kustannukset eivät vaikuta näiden toimintojen käyttöä ehkäisevästi. Artiklan 3 kohdassa kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltaa lopulta rajoitetaan siltä osin, että ne eivät saa määrätä numeron siirrettävyyttä koskevia kuluttajahintoja kilpailua vääristävällä tavalla, esimerkiksi siten, että määrätään tietyt tai yhteiset kuluttajahinnat.

71. Jäsenvaltioille annetaan näin ollen yleispalveludirektiivissä huomattavan suuri liikkumavara numeron siirrettävyyden varmistamista koskevien velvoitteiden täytäntöönpanossa.

72. Käyttökustannusten osalta voidaan huomauttaa, ettei yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdassa todeta mitään sellaista, jonka perusteella voitaisiin olettaa, että enimmäishinnan vahvistaminen etukäteen kyseisillä markkinoilla tehokkaasti toimivan operaattorin teoreettisen mallin perusteella olisi tämän säännöksen vastaista tai ettei se olisi asianmukainen keino varmistaa, että käyttöönottokustannukset, joista aikaisemmalla operaattorilla on oikeus vaatia korvaus uudelta operaattorilta, on hinnoiteltu kustannuslähtöisesti.

73. Tulkintaa, jonka mukaan numeron siirrettävyyteen liittyvän yhteenliittämisen hinnoittelun ei yleispalveludirektiivin nojalla tarvitse perustua operaattoreiden todellisiin kustannuksiin, vaan hinnat voidaan määrittää etukäteen kustannuksia koskevan abstraktin mallin avulla, tukee myös yleispalveludirektiivin johdanto-osan 42 perustelukappale, jonka mukaan kansalliset sääntelyviranomaiset voivat 30 artiklan 2 kohdassa säädettyä velvoitetta täyttäessään ottaa huomioon myös vertailukelpoisilla markkinoilla käytössä olevat hinnat.

74. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa kolmeen ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen, että yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohta ei estä jäsenvaltiota säätämästä, että kansallinen sääntelyviranomainen vahvistaa tehokkaasti toimivan operaattorin teoreettisen mallin avulla etukäteen kaikkia operaattoreita koskevan enimmäismäärän, joka aikaisemmalla operaattorilla on oikeus vaatia uudelta operaattorilta numeron siirrettävyyden käyttöönotosta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi linjaa tai numeroa kohden.

B *Puitedirektiivin 4 artiklan tulkinta (neljäs ennakkoratkaisukysymys)*

1. Ennakkoratkaisukysymyksen kohde sekä asianosaisten ja muiden osapuolten pääasialliset väitteet ja niiden perustelut

75. Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomiois-

tuimella ei ole käytettävissään kaikkia tietoja (numerotietoja), joita operaattorit ovat toimittaneet IBPT:lle ja joiden perusteella IBPT on vahvistanut tehokkaasti toimivan matkapuhelinoperaattorin teoreettiset kustannukset. Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa IBPT vetoaa Belgian posti- ja televiestinnän sääntelyä koskevista säännöistä 17 päivänä tammikuuta 2003 annetussa laissa säädettyyn salassapitovelvollisuuteensa.

76. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko sillä puitedirektiivin 4 artiklan nojalla oltava käytettävissään kaikki tiedot, joita tarvitaan kyseisessä säännöksessä tarkoitetun muutoksenhaun perusteltavuuden tutkimiseen, mukaan lukien tiedot, jotka ovat liikesalaisuuksia koskevan kansallisen lainsäädännön ja yhteisön lainsäädännön perusteella luottamuksellisia.

77. Asianosaiset ja muut osapuolet [11] ovat yhtä mieltä siitä, että puitedirektiivin 4 artiklassa tarkoitetulla muutoksenhakuelimellä, jonka tehtävänä on tutkia kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksestä tehty muutoksenhakupyyntö, on oltava käytettävissään kaikki tiedot, mukaan lukien luottamukselliset tiedot, jotta se voi päättää muutoksenhaun perusteltavuudesta. Ne kuitenkin katsovat, että luottamuksellisten tietojen ja liikesalaisuuksien suoja on varmistettava ja että asiaa käsittelevän tuomioistuimen on kansallisen prosessioikeuden perusteella sovitettava tämä suoja yhteen tehokasta oikeussuojaa koskevien vaatimusten ja oikeudenkäynnin asianosaisten puolustautumisoikeuden kanssa. Osapuolet tuovat esiin muun muassa mahdollisuuden rajoittaa oikeudenkäynnin osapuolten oikeutta saada käyttöönsä luottamuksellisina käsiteltäviä tietoja.

78. IBPT toteaa lisäksi toimittaneensa varauksellisesti kyseisiä tietoja asiaa käsittelevälle tuomioistuimelle salassapitovelvoitteidensa vuoksi, mutta se ei kuitenkaan vastustaisi, jos tuomioistuin vaatisi tai määräisi, että nämä tiedot on toimitettava.

2. Asian arviointi

79. Kuten myös puitedirektiivin johdantoosan 12 perustelukappaleesta ilmenee, direktiivin 4 artiklan nojalla kaikilla osapuolilla, joita kansallisen sääntelyviranomaisen päätös koskee, on oltava oikeus hakea siihen muutosta riippumattomalta elimeltä.

80. Puitedirektiivin 5 artiklaan sisältyy säännöksiä tietojen toimittamisesta kansallisille sääntelyviranomaisille ja komissiolle, mutta siinä ei nimenomaisesti säädetä muutoksenhakuelimistä, joiden tehtävänä on – nyt esillä olevassa tapauksessa kansallisen tuomioistuimen tapaan – tutkia kansallisten sääntelyviranomaisten päätöksiä kansallisen oikeuden perusteella. Kuten asianosaiset ja muut osapuolet ovat perustellusti tässä yhteydessä todenneet, tehokasta oikeussuojaa koskevan

11 – Liettuan hallitus ei ole esittänyt huomautuksia tästä kysymyksestä.

oikeuden varmistaminen kansallisen sääntelyviranomaisen päätösten yhteydessä edellyttää kuitenkin, että muutoksenhakuelimellä – esimerkiksi puitedirektiivin 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuilla kansallisilla sääntelyviranomaisilla ja 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla komissiolla – on lähtökohtaisesti käytettävissään kaikki tiedot, joita se tarvitsee voidakseen päättää asianmukaisesti muutoksenhaun perusteltavuudesta.

81. Liikesalaisuuksia koskevan yhteisön lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön perusteella luottamuksellisiksi katsottavien tietojen toimittamisen osalta puitedirektiivin 5 artiklan 3 kohdassa säädetään, että komission ja kyseisten kansallisten sääntelyviranomaisten on turvattava tällainen luottamuksellisuus. Lisäksi jäsenvaltioiden on puitedirektiivin 5 artiklan 4 kohdan nojalla varmistettava, että tietojen julkaisemisessa noudatetaan muun muassa liikesalaisuuksia koskevia kansallisia ja yhteisön sääntöjä.

82. Edellä esitettyjen säännösten perusteella tietojen luottamuksellisuudesta ei siis seuraa, ettei niitä voida toimittaa kansallisille sääntelyviranomaisille tai komissiolle, vaan kansallisten sääntelyviranomaisten ja komission on "turvattava tällainen luottamuksellisuus".

83. Edellä mainittua säännöstä voidaan nähdäkseni soveltaa myös kansallisissa muutoksenhakuelimissä vireillä oleviin menettelyihin. Kansallisilla muutoksenhakuelimillä on näin ollen oltava käytettävissään tiedot, jotka ne tarvitsevat voidakseen velvoitteensa mukaisesti varmistaa tehokkaan oikeussuojan kansallisten sääntelyviranomaisten päätösten yhteydessä, myös silloin kun on kyse tiedoista, jotka on katsottava yhteisön lainsäädännön tai kansallisen lainsäädännön perusteella luottamuksellisiksi. Kansallisten muutoksenhakuelinten on kuitenkin turvattava niiden luottamuksellisuus.

84. Kansallinen säännös, joka estää kansallista muutoksenhakuelintä saamasta kansalliselta sääntelyviranomaiselta luottamuksellisia tietoja, joita muutoksenhakua koskevan päätöksen tekeminen edellyttää, on näin ollen ristiriidassa puitedirektiivin 4 artiklassa säädettyä tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden kanssa.

85. Vaikka menettelysäännöt annetaankin lähtökohtaisesti kunkin jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä, tämänsisältöiset kansalliset säännökset, joissa säädetään puitedirektiivin 4 artiklassa tarkoitetun kansallisessa muutoksenhakuelimessä toteutettavan menettelyn säännöistä, ovat nähdäkseni myös tehokkuusperiaatteen vastaisia, koska niiden vuoksi tosiasiallisen ja tehokkaan oikeussuojan toteutuminen kansallisten

sääntelyviranomaisten päätösten yhteydessä on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa. [12]

86. Kansallinen muutoksenhakuelin – nyt esillä olevassa tapauksessa siis ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin – ei saisi näin ollen soveltaa luottamuksellisuutta koskevia kansallisia säännöksiä eikä kansallisia menettelysääntöjä siltä osin kuin ne estävät sellaisten luottamuksellisten tietojen toimittamisen, joita se tarvitsee voidakseen tehdä asianmukaisen päätöksen muutoksenhaun perusteltavuudesta. [13]

87. Tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa ei esiintyne muutenkaan näin voimakasta ristiriitaa, koska – kuten asiakirjoista käy ilmi – posti- ja televiestinnän sääntelyä koskevista säännöistä 17 päivänä tammikuuta 2003 annetun lain 23 §:ssä, johon IBPT on ensinnäkin vedonnut ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, IBPT tai sen hallituksen jäsenet velvoitetaan yleisesti olemaan paljastamatta liikesalaisuuksia kolmansille osapuolille ja varmistamaan yritysten toimittamien tietojen luottamuksellisuus, eikä siinä säädetä nimenomaisesti kyseisten tietojen toimittamisesta muutoksenhakuelimelle. IBPT on jo myös todennut olevansa valmis noudattamaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen määräystä toimittaa kyseiset luottamukselliset tiedot.

88. Kuten useimmat asianosaiset ja muut osapuolet ovat todenneet, muutoksenhakuelimen – nyt esillä olevassa asiassa siis ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen – on siellä vireille pannun menettelyn yhteydessä toteutettava asianmukaisia toimia, jotta se voi sovittaa yhteen tehokasta oikeussuojaa koskevat vaatimukset tai muutoksenhaun perusteltavuuden asianmukaista tutkintaa koskevan tavoitteen sekä liikesalaisuuden säilyttämisen. [14]

89. Nyt esillä olevan asian kaltaisessa tapauksessa kansallinen tuomioistuin voi esimerkiksi määrätä, että sille on toimitettava kaikki tiedot, joita se tarvitsee päättääkseen asianmukaisesti sille kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksestä tehdyn muutoksenhaun perusteltavuudesta, ja se voi käsitellä kyseisiä tietoja luottamuksellisesti mahdollisesti myös suhteessa oikeudenkäynnin asianosaisiin siltä osin kuin se on välttämätöntä luottamuksellisten tietojen suojaamiseksi ja ottaen asianmukaisesti huomioon oikeudenkäynnin asianosaisten puolustautumisoikeudet.

12 – Vrt. mm. asia C-276/01, Steffensen, tuomio 10.4.2003 (Kok. 2003, s. I-3735, 60 kohta); asia C-453/99, Courage ja Crehan, tuomio 20.9.2001 (Kok. 2001, s. I-6297, 29 kohta) ja asia C-255/00, Grundig Italiana, tuomio 24.9.2002 (Kok. 2002, s. I-8003, 33 kohta).

13 – Vrt. mm. asia C-312/93, Peterbroeck, tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4599, 13 ja 21 kohta).

14 – Luottamuksellisten tietojen suojasta ks. mm. asia 110/84, Hillegom, tuomio 11.12.1985 (Kok. 1985, s. 3947, 33 kohta); yhdistetyt asiat 209/78–215/78 ja 218/78, Heintz van Landewyk, tuomio 29.10.1980 (Kok. 1980, s. 3125, Kok. Ep. V, s. 355, 46 kohta) ja asia T-353/94, Postbank NV v. komissio, tuomio 18.9.1996 (Kok. 1996, s. II-921, 69 kohta).

90. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen, että puitedirektiivin 4 artiklaa on tulkittava siten, että viranomaisella, joka on määrätty tutkimaan muutoksenhakupyynnöt, on oltava käytettävissään kaikki tiedot, joita se tarvitsee asian aineellisen kysymyksen asianmukaiseksi tutkimiseksi, mukaan lukien luottamukselliset tiedot, joiden perusteella kansallinen sääntelyviranomainen on tehnyt muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen. Muutoksenhakuelimen on siinä vireillä olevan oikeudenkäyntimenettelyn yhteydessä varmistettava asianmukaisin toimin, että kyseisiä tietoja käsitellään luottamuksellisesti.

V Ratkaisuehdotus

91. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Yleispalveludirektiivin (direktiivi 2002/22/EY) 30 artiklan 2 kohta ei estä jäsenvaltiota säätämästä, että kansallinen sääntelyviranomainen vahvistaa tehokkaasti toimivan operaattorin teoreettisen mallin avulla etukäteen kaikkien operaattoreiden osalta enimmäismäärän, joka aikaisemmalla operaattorilla on oikeus vaatia uudelta operaattorilta numeron siirrettävyyden käyttöönotosta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi linjaa tai numeroa kohden.

2) Puitedirektiivin (direktiivi 2002/21/EY) 4 artiklaa on tulkittava siten, että viranomaisella, joka on määrätty tutkimaan muutoksenhakupyynnöt, on oltava käytettävissään kaikki tiedot, joita se tarvitsee asian aineellisen kysymyksen asianmukaiseksi tutkimiseksi, mukaan lukien luottamukselliset tiedot, joiden perusteella kansallinen sääntelyviranomainen on tehnyt muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen. Muutoksenhakuelimen on siinä vireillä olevan oikeudenkäyntimenettelyn yhteydessä varmistettava asianmukaisin toimin, että kyseisiä tietoja käsitellään luottamuksellisesti.