



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
30 päivänä tammikuuta 2014¹

Asia C-475/12

UPC DTH Sàrl

vastaan

Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnökhelyettese

(Ennakkoratkaisupyyntö – Fővárosi Törvényszék (Unkari))

Sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteinen sääntelyjärjestelmä — Palvelujen tarjoamisen vapaus — Rajat ylittävien palvelujen valvontaa koskeva toimivalta — Rekisteröinti — Sijoittautumisvelvoite

I Johdanto

1. Sen jälkeen kun erään kansainvälisen konsernin liiketoimet järjestettiin uudelleen, sen unkarilainen tytäryhtiö ei ole enää tarjonnut unkarilaisille katsojille satelliitin välityksellä tiettyjä televisio-ohjelmia, vaan näin on tehnyt sen luxemburgilainen tytäryhtiö. Sähköisestä viestinnästä vastaavat Unkarin hallintoviranomaiset kiistelevät unkarilaisten tilaajien tekemän kantelun perusteella tämän luxemburgilaisyrityksen kanssa siitä, onko Unkarin viranomaisilla uudelleenjärjestelystä huolimatta oikeus toteuttaa tiettyjä valvontatoimenpiteitä.

2. Unkarin hallintoviranomaiset olisivat toimivaltaisia erityisesti silloin, jos luxemburgilaisyrityksen tarjoama palvelu on sähköisiä viestintäpalveluja koskevassa uudessa oikeudellisessa sääntelyssä (jäljempänä uusi sääntelyjärjestelmä) tarkoitettu sähköinen viestintäpalvelu. Uudella sääntelyjärjestelmällä ei kuitenkaan pyritä ensisijaisesti takaamaan pääasian oikeudenkäynnissä riidanalaista kuluttajansuojaa vaan jakamaan rajallisia resursseja, esimerkiksi taajuuksia, ja hallinnoimaan verkkoja erityisesti kilpailuoikeuden kannalta. Tästä syystä valvontaa voidaan arvioida myös palvelujen tarjoamisen vapauden kannalta, vaikka siinä edellytetään tarkkaa uuden sääntelyjärjestelmän säännösten rajaamista.

¹ — Alkuperäinen kieli: saksa.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

3. Uusi sääntelyjärjestelmä koostuu puitedirektiivin² lisäksi valtuutusdirektiivistä,³ käyttöoikeusdirektiivistä,⁴ yleispalveludirektiivistä⁵ ja sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivistä.⁶ Viimeksi mainitulla ei tosin ole merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta.

A Puitedirektiivi

4. Puitedirektiivin johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa selvennetään, että säännellyt palvelut voivat olla samoja kuin sääntelemättömät palvelut:

” – Sama yritys, esimerkiksi Internet-palveluntarjoaja, voi tarjota sekä sähköisen viestintäpalvelun, kuten Internet-yhteyden, että tämän direktiivin soveltamisalaan kuulumattomia palveluja, kuten Internet-sisältöjen toimittamisen”.

5. Puitedirektiivin ja uuden sääntelyjärjestelmän sääntelyn kohde vahvistetaan puitedirektiivin 1 artiklassa seuraavasti:

”1. Tällä direktiivillä perustetaan yhdenmukaistettu järjestelmä sähköisten viestintäpalvelujen, sähköisten viestintäverkkojen, niiden liitännäistoimintojen ja -palvelujen – – sääntelylle. Siinä säädetään kansallisten sääntelyviranomaisten tehtävistä ja määritellään joukko menettelyjä, joilla varmistetaan, että sääntelyjärjestelmää sovelletaan yhdenmukaisesti kaikkialla yhteisössä.

2. – –

3. Tällä direktiivillä ja erityisdirektiiveillä ei rajoiteta yhteisön tasolla tai kansallisella tasolla yhteisön oikeuden mukaisesti toteutettavia toimenpiteitä, joilla pyritään yleisen edun mukaisiin, erityisesti sisällön sääntelyyn ja audiovisuaalialan politiikkaan liittyviin tavoitteisiin.”

6. Puitedirektiivin 2 artiklassa määritellään erityisesti sähköiset viestintäverkot ja -palvelut sekä ehdollisen käyttöoikeuden järjestelmät seuraavasti:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan

a) ’sähköisellä viestintäverkolla’ siirtojärjestelmiä sekä soveltuvin osin kytkentä- tai reitityslaitteistoa ja muita välineitä – –, joilla voidaan siirtää signaaleja johtojen välityksellä, radioteitse, optisesti tai muulla sähkömagneettisella tavalla, mukaan luettuina satelliittiverkot, kiinteät (piiri- ja pakettikytkentäiset, mukaan luettuna Internet) ja maanpäälliset matkaviestintäverkot, sähkökaapelijärjestelmät siinä määrin kuin niitä käytetään signaalinsiirtoon, radio- ja televisiolähetyskäyttöön käytetyt verkot sekä kaapelitelevisioverkot riippumatta siitä, minkä tyyppistä informaatiota niissä siirretään;

2 – Sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/21/EY (EYVL L 108, s. 33) sellaisena kuin se on muutettuna 25.11.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/140/EY (EUVL L 337, s. 37).

3 – Sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/20/EY (EYVL L 108, s. 21), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/140.

4 – Sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/19/EY (EYVL L 108, s. 7), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/140.

5 – Yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/22/EY (EYVL L 108, s. 51) sellaisena kuin se on muutettuna 25.11.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/136/EY (EUVL L 337, s. 11).

6 – Henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla 12.7.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/58/EY (EYVL L 201, s. 37) sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/136.

--

- c) 'sähköisellä viestintäpalvelulla' tavallisesti korvausta vastaan suoritettuja palveluja, jotka muodostuvat kokonaan tai pääosin signaalien siirtämisestä sähköisissä viestintäverkoissa, mukaan lukien televiestintäpalvelut ja siirtopalvelut radio- ja televisiotoiminnassa käytetyissä verkoissa, mutta jättäen ulkopuolelle sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen avulla siirretty sisältöpalvelut tai sisältöä toimituksellisessa valvonnassaan pitävät palvelut; kyseinen palvelu ei käsitä myöskään direktiivin 98/34/EY^[7] ensimmäisessä artiklassa määriteltyjä tietoyhteiskunnan palveluja, jotka eivät muodostu kokonaan tai pääosin signaalien siirtämisestä sähköisissä viestintäverkoissa;

--

- ea) 'liitännäispalvelulla' palveluja, jotka liittyvät sähköiseen viestintäverkkoon ja/tai sähköiseen viestintäpalveluun ja jotka mahdollistavat palvelujen tarjoamisen ja/tai tukevat palvelujen tarjoamista kyseisen verkon ja/tai palvelun kautta tai joilla on mahdollisuus toimia näin ja joihin sisältyy muun muassa numeronmuunnos- tai vastaavia toimintoja tarjoavia järjestelmiä, ehdollisen käyttöoikeuden järjestelmiä ja sähköisiä ohjelmaoppaita, sekä muita palveluja, kuten tunnistamis-, paikantamis- ja tilatietopalveluja;
- f) 'ehdollisen käyttöoikeuden (ehdollisen pääsyn) järjestelmällä' teknisiä toimenpiteitä ja/tai järjestelyjä, joissa oikeus käyttää suojattua ymmärrettävissä olevassa muodossa olevaa radio- tai televisiolähetyspalvelua edellyttää tilausta tai muunlaista yksittäistä ennakkolupaa”.

B Valtuutusdirektiivi

7. Valtuutusdirektiivin johdanto-osan 20 perustelukappaleessa selvennetään erilaisten liiketoimien päällekkäisyyttä yrityksessä seuraavasti:

”Sama yritys, esimerkiksi kaapelioperaattori, voi tarjota sekä sähköistä viestintäpalvelua, kuten televisiosignaalien siirtämistä, että tämän direktiivin soveltamisalaan kuulumattomia palveluja, kuten ääni- tai televisiolähetysvälineiden kaupallista tarjontaa, ja siksi kyseiselle yritykselle voidaan muiden kuin tämän direktiivin säännösten nojalla asettaa lisävelvollisuuksia, jotka liittyvät sen toimintaan sisällön tarjoajana tai jakajana, sanotun kuitenkin rajoittamatta tämän direktiivin liitteessä olevan ehtoja koskevan luettelon soveltamista.”

8. Valtuutusdirektiivin 3 artiklassa säädetään sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen tarjoamisen edellytyksistä seuraavaa:

”1. --

2. Sähköisten viestintäverkkojen tai -palvelujen tarjoajilta voidaan vaatia ainoastaan yleisvaltuus, sanotun kuitenkin rajoittamatta 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja erityisvelvollisuuksia tai 5 artiklassa tarkoitettuja käyttöoikeuksia. Asianomaiselta yritykseltä voidaan edellyttää ilmoituksen tekemistä, mutta ei kansallisten sääntelyviranomaisten nimenomaisen päätöksen tai muun hallinnollisen toimenpiteen saamista ennen kuin valtuutukseen perustuvia oikeuksia voidaan käyttää. Yritys voi aloittaa toiminnan tehtyään mahdollisesti edellytettävän ilmoituksen, noudattaen tarvittaessa kuitenkin 5, 6 ja 7 artiklassa olevien, käyttöä koskevista oikeuksista annettujen säännösten soveltamista.

7 — Teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 22.6.1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL L 204, s. 37), sellaisena kuin se on muutettuna 20.7.1998 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 98/48/EY (EYVL L 217, s. 18).

Useassa eri jäsenvaltiossa toimiville yrityksille rajat ylittäviä sähköisiä viestintäpalveluita tarjoavien yritysten tarvitsee tehdä ainoastaan yksi ilmoitus kutakin asianomaista jäsenvaltiota kohden.

3. Tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitettu ilmoitus merkitsee vain sitä, että luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö ilmoittaa kansalliselle sääntelyviranomaiselle aikomuksestaan aloittaa sähköisten viestintäverkkojen tai -palvelujen tarjonta, ja niiden vähimmäistietojen toimittamista, jotka kansalliset sääntelyviranomaiset tarvitsevat voidakseen pitää rekisteriä tai luetteloa sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen tarjoajista. Tietoihin on sisällyttävä ainoastaan tarjoajan tunnistamiseksi tarvittavat tiedot, kuten yrityksen rekisterinumero, tarjoajan yhteyshenkilöt, tarjoajan osoite, lyhyt kuvaus verkosta tai palvelusta sekä arvioitu toiminnan aloittamispäivä.”

9. Valtuutusdirektiivin 3 artiklassa mainittuun yleisvaltuutukseen voidaan 6 artiklan nojalla sisällyttää liitteessä mainittuja ehtoja. Liitteen 8 kohdassa mainitaan erityisesti sähköisen viestinnän alaa koskevat kuluttajansuojasäännöt.

C Yleispalveludirektiivi

10. Yleispalveludirektiivin 1 artiklan 4 kohdassa selvennetään, ettei direktiivi rajoita muiden kuluttajansuojasäännösten soveltamista: ”Tämän direktiivin loppukäyttäjien oikeuksia koskevia säännöksiä sovelletaan rajoittamatta kuluttajansuojaa koskevien yhteisön sääntöjen, erityisesti direktiivien 93/13/ETY ja 97/7/EY, ja yhteisön lainsäädännön mukaisten kansallisten sääntöjen soveltamista.”

D Direktiivi 2009/140

11. Muutosdirektiivin 2009/140 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa tiivistetään uuden sääntelyjärjestelmän tavoitteet seuraavasti:

”Tavoitteena on vähitellen vähentää alakohtaista ennakkosääntelyä sitä mukaa kuin kilpailu markkinoilla kehittyi siten, että lopulta sähköistä viestintää säännellään ainoastaan kilpailulainsäädäntönä. Koska sähköisen viestinnän markkinat ovat viime vuosina osoittaneet voimakasta kilpailudynamiikkaa, on ensisijaisen tärkeää, että ennakkosääntelyvelvoitteita määrätään ainoastaan siinä tapauksessa, että todellista ja kestävä kilpailua ei ole.”

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö

12. UPC DTH Sàrl (jäljempänä UPC DTH) on Luxemburgissa rekisteröity kauppayhtiö, joka markkinoi audiovisuaalisista ja radio-ohjelmalveluista koostuvia ohjelmapaketteja. Siinä yhteydessä se tarjoaa palvelujaan Luxemburgista muissa jäsenvaltioissa, erityisesti Unkarissa, asuville tilaajille.

13. Kolmansien osapuolten tuottamat ohjelmat siirretään satelliitin välityksellä. Asianosaisten lausumista ilmenee, että UPC DTH ei ole satelliittilaitteiston omistaja vaan käyttää kolmansien osapuolten palveluja. UPC DTH ei myöskään valvo ohjelmia toimituksellisesti millään tavoin. Palvelusta laskutettava vastike kattaa sekä siirtokustannukset että maksut, jotka maksetaan yleisradiolaitoksille ja yhteisvalvontajärjestöille niiden sisältöpalvelujen julkaisun yhteydessä.

14. UPC DTH:n paikallinen tytäryhtiö oli tarjonnut aluksi vuodesta 2000 lähtien tätä palvelua Unkarissa. Vuonna 2010 palvelu siirrettiin UPC DTH:lle, ja tämä yhtiö on suorittanut tämän palvelun – yhdessä vastaavien Tšekin tasavaltaa ja Slovakian tasavaltaa koskevien palvelujen kanssa – siitä lähtien.

15. UPC DTH on Unkarin valtion media- ja viestintäalan viranomaisen (Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnökhelyettese) varapääjohtajan kanssa eri mieltä siitä, onko se velvollinen antamaan markkinavalvontamenettelyn yhteydessä käyttöön asiakirjat ja muut rekisteriinsä sisältyvät tiedot sopimussuhteista tiettyjen tilaajien kanssa.

16. UPC DTH vetoaa siihen, että toimivaltainen Luxemburgin viranomainen, Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR – Luxemburgin sääntelyinstituutti), on antanut virallisen kannanoton, jonka mukaan kantajan suorittamat palvelut kuuluvat Luxemburgin toimivallan piiriin eikä kantajan suorittamaa palvelua Luxemburgin lainsäädännön mukaan ole pidettävä sähköisenä viestintäpalveluna.

17. Asia on vireillä Fővárosi Törvényszék -nimisessä tuomioistuimessa. Tämä on esittänyt unionin tuomioistuimelle kuusi ennakkoratkaisukysymystä:

- ”1) Onko puitedirektiivin 2 artiklan c alakohtaa tulkittava siten, että palveluja, joissa palveluntarjoaja takaa korvausta vastaan ehdollisen käyttöoikeuden radio- ja televisio-ohjelmista koostuvaan satelliitilla välitettyyn ohjelmapakettiin, on pidettävä sähköisinä viestintäpalveluina?
- 2) Onko Euroopan unionin toiminnasta tehtyä sopimusta tulkittava siten, että jäsenvaltioiden välisen palvelujen tarjoamisen vapauden periaate koskee ensimmäisessä kysymyksessä kuvattua palvelua, kun kyse on Luxemburgista Unkarin valtion alueelle tarjotuista palveluista?
- 3) Voidaanko Euroopan unionin toiminnasta tehtyä sopimusta tulkita siten, että ensimmäisessä kysymyksessä kuvattun palvelun osalta palvelun kohdemaalla on oikeus rajoittaa tällaisten palvelujen tarjoamista määräämällä, että palveluntarjoajan on rekisteröidyttävä tässä jäsenvaltiossa ja perustettava joko sivuliike tai itsenäinen oikeussubjekti, ja edellyttämällä näin, että tällaisia palveluja voidaan tarjota ainoastaan sivuliikkeen tai tätä tarkoitusta varten perustetun itsenäisen oikeussubjektin välityksellä?
- 4) Voidaanko Euroopan unionin toiminnasta tehtyä sopimusta tulkita siten, että ensimmäisessä kysymyksessä kuvattua palvelua koskevan hallintomenettelyn toimittaa – siitä riippumatta, missä jäsenvaltiossa palveluja tarjoava yhtiö toimii tai on rekisteröity – palvelun suorituspaikan jäsenvaltion toimivallan nojalla viimeksi mainitun valtion viranomainen?
- 5) Voidaanko puitedirektiivin 2 artiklan c alakohtaa tulkita siten, että ensimmäisessä kysymyksessä kuvattua palvelua on pidettävä sähköisenä viestintäpalveluna, vai onko ensimmäisessä kysymyksessä kuvattua palvelua pidettävä puitedirektiivin 2 artiklan f alakohdassa määriteltäviä ehdollisen käyttöoikeuden järjestelmää käyttämällä tarjottuna ehdollisena käyttöoikeuspalveluna?
- 6) Voidaanko sovellettavia säännöksiä edellä esitetyn perusteella tulkita siten, että ensimmäisessä kysymyksessä kuvattun palvelun tarjoajaa on pidettävä unionin oikeussääntöjen perusteella sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajana?”

18. Kirjallisia huomautuksiaan ovat esittäneet UPC DTH, Unkarin valtion media- ja viestintäalan viranomainen (jäljempänä Unkarin sääntelyviranomainen) yhdessä Unkarin kanssa sekä Belgian kuningaskunta, Tšekin tasavalta, Liettuan tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Romania, Slovakian tasavalta ja Euroopan komissio. Istunto asianosaisten kuulemiseksi pidettiin 20.11.2013, ja siihen osallistuivat UPC DTH, Unkarin sääntelyviranomainen, Unkari, Tšekin tasavalta ja komissio.

IV Oikeudellinen arviointi

19. Ennakkoratkaisupyynnössä pyritään selvittämään, saako Unkarin sääntelyviranomaisen valvoa UPC DTH:n toimintaa. Esitetyt kysymykset voidaan tämän perusteella jakaa kahteen aihekokonaisuuteen: ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäinen, viides ja kuudes kysymys koskevat lähinnä sitä, kuuluuko UPC DTH:n toiminta ”sähköisenä viestintäpalveluna” uuden sääntelyjärjestelmän soveltamisalaan eli sähköistä viestintää koskevan uuden sääntelyjärjestelmän piiriin (tästä jäljempänä A jakso). Toinen, kolmas ja neljäs kysymys koskevat sitä vastoin sitä, estääkö SEUT 56 artiklassa tarkoitettu palvelujen tarjoamisen vapaus sen, että Unkarin viranomaiset valvovat UPC DTH:ta (tästä jäljempänä B jakso).

20. Voitaisiin epäillä sitä, onko molempiin kysymyskokonaisuuksiin tarpeen vastata. Koska uudessa sääntelyjärjestelmässä yhdenmukaistetaan tietyt kysymykset tyhjentävästi, siinä suljetaan pois palvelujen tarjoamisen vapauden soveltaminen.⁸ Tämä ei kuitenkaan koske välttämättä sähköisen viestintäpalvelun määritelmää. Jos näet jäsenvaltio rajaa sääntelyviranomaisen toimivallan tämän määritelmän avulla mutta antaa sille määritelmän piiriin kuuluvien palvelujen osalta valvontavaltaa, joka ylittää uuden sääntelyjärjestelmän mukaisen sääntelyvallan, palvelujen tarjoamisen vapautta saatetaan kuitenkin soveltaa näiden laajempien toimivaltuuksien osalta uudesta sääntelyjärjestelmästä huolimatta.

21. Kyseessä ovat tässä tapauksessa sellaiset toimenpiteet. Ennakkoratkaisupyynnöstä on pääteltävissä, että Unkarin sääntelyviranomaisen haluaisi tutkia erityisesti UPC DTH:n ja sen tilaajien välistä suhdetta eli kuluttajansuojan varmistamista. Tätä ei ole yhdenmukaistettu tyhjentävästi uudella sääntelyjärjestelmällä.⁹ Samalla on tutkittava huolellisesti, kattaako uusi sääntelyjärjestelmä jo kyseisen kysymyksen.

A Sähköisiä viestintäpalveluja koskeva lainsäädäntö

22. Uuden sääntelyjärjestelmän mukainen sähköisiä viestintäpalveluja koskeva lainsäädäntö koskee lähinnä sähköisten signaalien siirtämistä. Tällaiset siirtopalvelut olivat pitkään valtion monopolien hallinnassa, mutta uudella sääntelyjärjestelmällä pyritään sen johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaan vähitellen vähentämään ennakkosääntelyä sitä mukaa kuin kilpailu markkinoilla kehittyi siten, että lopulta sähköistä viestintää säännellään ainoastaan kilpailulainsäädännössä.

23. Ennakkosääntelyn vähentämisen tavoitteeseen pyritään valtuutusdirektiivillä siten, että siinä asetetaan palvelujen tarjoajille verrattain vähäisiä lupaehtoja. Yksi lupa ei tosin välttämättä riitä koko unionin alueelle. Jokainen jäsenvaltio, jossa palvelua tarjotaan, voi pikemminkin 3 artiklan 2 kohdan mukaan vaatia omaa lupaa.

24. Tämän lisäksi valtuutusdirektiiviin sisältyy säännöksiä radiotaajuuksien käyttöoikeuksista, joiden hallinnointia niin ikään käsitellään puitedirektiivissä.

8 — Asia C-380/05, Centro Europa 7, tuomio 31.1.2008 (Kok., s. I-349, 73 ja 77 kohta).

9 — Asia C-522/08, Telekomunikacja Polska, tuomio 11.3.2010 (Kok., s. I-2079, 29 kohta).

25. Lisäksi yrityksille, joilla on huomattavaa valtaa markkinoilla, voidaan käyttöoikeusdirektiivin mukaan asettaa erityisiä velvollisuuksia, jotta muutkin yritykset voivat päästä asianomaisille markkinoille. Nämä säännökset perustuvat niin sanottuun ”essential facilities” -teoriaan, jota käsitellään SEUT 102 artiklan mukaisen määräävien markkina-asemien väärinkäyttöä koskevan kiellon yhteydessä.¹⁰

26. Yleispalveludirektiivillä pyritään vielä varmistamaan, että kaikki loppukäyttäjät saavat tietyt vähimmäispalvelut. Nyt käsiteltävän asian kannalta vähemmän merkittävä sähköistä viestintää koskeva tietosuojadirektiivi koskee tämän alan erityisiä tietosuojavaatimuksia.

1. Riidanalaisen palvelun luokitteluun sähköistä viestintää koskevan uuden sääntelyjärjestelmän soveltamisalaan

27. Ensimmäisellä ja kuudennella kysymyksellä pyritään selvittämään, tarjoaako UPC DTH puitedirektiivin 2 artiklan c alakohdassa tarkoitettua sähköistä viestintäpalvelua, johon sovelletaan uutta sääntelyjärjestelmää.

28. Edellä mainittu määritelmä kattaa tavallisesti korvausta vastaan suoritettut palvelut, jotka muodostuvat kokonaan tai pääosin signaalien siirtämisestä sähköisissä viestintäverkoissa, mukaan lukien siirtopalvelut radio- ja televisiotoinnassa käytetyissä verkoissa, mutta jättäen ulkopuolelle sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen avulla siirretyt sisältöpalvelut tai sisältöä toimituksellisessa valvonnassaan pitävät palvelut. Kyseinen palvelu ei käsitä myöskään direktiivin 98/34 1 artiklassa määriteltyjä tietoyhteiskunnan palveluja, jotka eivät muodostu kokonaan tai pääosin signaalien siirtämisestä sähköisissä viestintäverkoissa.

a) Signaalien siirtäminen

29. Riidanalainen palvelu kattaa signaalien siirtämisen sähköisten viestintäverkkojen välityksellä eli siirron satelliitin välityksellä. Siirtojärjestelmät sekä muut välineet, joilla voidaan siirtää signaaleja satelliittiverkkojen välityksellä, ovat puitedirektiivin 2 artiklan a alakohdan mukaan ”sähköisiä viestintäverkkoja”. Tässä määritelmässä mainitaan nimenomaisesti radio- ja televisiolähetysiin käytetyt verkot.

30. Se, että kolmannet osapuolet huolehtivat siirtämisestä satelliitin välityksellä, ei kyseenalaista palvelun luokittelusta tällä tavoin, toisin kuin UPC DTH esittää. UPC DTH ei näet ainoastaan mahdollista pääsyä palveluunsa tästä palvelusta erillisen olemassa olevan verkon, esimerkiksi internetin tai puhelinverkon, välityksellä vaan järjestää ensin signaalien siirtämisen ja antaa tilaajille pääsyn palveluun Unkarissa.

31. Tämä tilaajien pääsy palveluun Unkarissa on ratkaisevaa arvioitaessa, onko tässä jäsenvaltiossa ylipäänsä tarpeen säännellä palvelua uuden sääntelyjärjestelmän mukaisesti. Jäsenvaltioissa, joissa satelliittilähetykset vastaanotetaan mutta koodeja ei kyetä purkamaan, koska UPC DTH:n tarjonta puuttuu, ei näet myöskään ole sääntelyn tarvetta. Vastaavasti uuden sääntelyjärjestelmän mukaisten sääntelytoimenpiteiden oikea kohde ei ole satelliitin toiminnan harjoittaja vaan enintään UPC DTH.

10 — Ks. yhdistetyt asiat C-241/91 P ja C-242/91 P, RTE ja ITP v. komissio, tuomio 6.4.1995 (Kok., s. I-743, 52 kohta ja sitä seuraavat kohdat); asia C-7/97, Bronner, tuomio 26.11.1998 (Kok., s. I-7791, 37 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja asia C-52/09, TeliaSonera Sverige, tuomio 17.2.2011 (Kok., s. I-527, 60 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

b) Sisältöpalvelut

32. On myös kiistatonta, että UPC DTH:n korvausta vastaan tarjoaman palvelun yhteydessä levitetyt ohjelmat eivät ole toimituksellisessa valvonnassa.

33. UPC DTH:n palvelu näyttää sitä vastoin ensi arviolta koostuvan sisältöpalveluista. Silloin kyseessä ei olisi puitedirektiivin 2 artiklan c alakohdan mukaan sähköinen viestintäpalvelu.

34. Unionin tuomioistuin on kuitenkin käsitellyt aikaisemmassa ennakkoratkaisuasiassa tätä kysymystä sellaisen UPC DTH:n alankomaalaisen tytäryhtiön vastaavan palvelun osalta, joka koski ohjelmapakettien siirtämistä kaapeliverkossa. Sen mukaan sovellettavissa direktiiveissä, erityisesti puitedirektiivissä ja sisältöpalveluja sääntelevässä audiovisuaalisia mediapalveluja koskevassa direktiivissä,¹¹ erotetaan selkeästi toisistaan sisällön tuotanto, johon kuuluu toimituksellinen vastuu, ja sisällön siirto, johon ei sisälly mitään toimituksellista vastuuta, siten, että sisältö ja sen siirto kuuluvat eri sääntelyjärjestelmiin, joilla on omat tavoitteensa, viittaamatta tarjottavien palvelujen asiakkaisiin tai asiakkailta laskutettavien siirtokustannusten rakenteeseen.¹²

35. Ratkaisevaa ei siis ole se, onko palvelun kohteena sisältöjen tarjoaminen, jotta se voitaisiin sulkea pois sähköisten viestintäpalvelujen määritelmän ulkopuolelle, vaan se, sisältääkö se niiden *tuotannon* ja/tai toimituksellisen valvonnan. Näin ei kuitenkaan ole käsiteltävässä asiassa.

c) Palvelun painopiste

36. Kyseessä voisi kuitenkin olla palvelu, joka jää uuden sääntelyjärjestelmän soveltamisalan ulkopuolelle, koska se ei muodostu *kokonaan tai pääosin* signaalien siirtämisestä. Kuten UPC DTH esittää, signaalien siirtäminen on näet vain yksi monista palvelulle tyyppillisistä seikoista.

37. Myös tätä seikkaa käsiteltiin kuitenkin jo edellä mainitussa tuomiossa, joka koski UPC DTH:n alankomaalaista tytäryhtiötä. Sen mukaan on merkityksetöntä, että asiakkaat tilaavat palvelun saadakseen tietyt sisältöpalvelut¹³ eli että palvelua ei tilata tietyn siirtojärjestelmän vuoksi. Tällaisen palvelun on pikemminkin kuuluttava uuden sääntelyjärjestelmän soveltamisalaan ainakin siltä osin kuin se käsittää signaalinsiirron.¹⁴

38. Unionin tuomioistuin perustelee tätä lopputulosta erityisesti sillä, että muunlainen tulkinta rajoittaisi huomattavasti uuden sääntelyjärjestelmän soveltamisalaa ja häittäisi uuteen sääntelyjärjestelmään sisältyvien säännösten tehokasta vaikutusta sekä vaarantaisi täten kyseisellä järjestelmällä tavoiteltujen päämäärien toteutumisen. Koska uuden sääntelyjärjestelmän varsinaisena tavoitteena on puitedirektiivin johdanto-osan 27 perustelukappaleesta ja direktiivin 2009/140 johdanto-osan viidennestä perustelukappaleesta ilmenevällä tavoin luoda todelliset sähköisen viestinnän sisämarkkinat, jonka yhteydessä sähköisiä viestintäpalveluja on lopulta säänneltävä ainoastaan kilpailulainsäädännössä, uusi sääntelyjärjestelmä menettäisi kaiken merkityksensä, mikäli ohjelmapakettien tarjoaminen kaapeliverkon välityksellä jätettäisiin uuden sääntelyjärjestelmän soveltamisalan ulkopuolelle siitä syystä, ettei siinä tyydytä ainoastaan siirtämään signaalia.¹⁵

11 — Audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 10.3.2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/13/EU (EUVL L 95, s. 1).

12 — Asia C-518/11, UPC Nederland, tuomio 7.11.2013, 41 kohta.

13 — Edellä alaviitteessä 12 mainittu asia UPC Nederland, tuomion 43 kohta.

14 — Edellä alaviitteessä 12 mainittu asia UPC Nederland, tuomion 44 kohta.

15 — Edellä alaviitteessä 12 mainittu asia UPC Nederland, tuomion 45 kohta.

39. Eri palvelujen yhdistelmä ei kuitenkaan johda siihen, että palvelun *kaikkiin* osatekijöihin sovellettaisiin uuden sääntelyjärjestelmän mukaista sääntelyä. Kuten valtuutusdirektiivin johdanto-osan 20 perustelukappaleessa todetaan, sisältöpalvelujen tarjoajalle tai välittäjälle voidaan pikemminkin asettaa muiden säännösten perusteella velvoitteita, ilman että tämä rajoittaisi uuden sääntelyjärjestelmän mukaisten edellytysten soveltamista.¹⁶

40. Ensimmäiseen ja kuudenteen kysymykseen on näin ollen vastattava, että palvelut, joissa palveluntarjoaja takaa korvausta vastaan ehdollisen käyttöoikeuden radio- ja televisio-ohjelmista koostuvaan satelliitilla välitettyyn ohjelmapakettiin, ovat puitedirektiivin 2 artiklan c alakohdassa tarkoitettuja sähköisiä viestintäpalveluja siltä osin kuin niiden kohteena on signaalien siirtäminen sähköisten viestintäverkkojen välityksellä. Näiden palvelujen tarjoajia on näin ollen pidettävä sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajina.

2. Luokittelu ehdollisen käyttöoikeuden järjestelmäksi

41. Viides kysymys koskee sitä, onko palveluita, joissa palveluntarjoaja takaa korvausta vastaan ehdollisen käyttöoikeuden radio- ja televisio-ohjelmista koostuvaan satelliitilla välitettyyn ohjelmapakettiin, pidettävä sähköisinä viestintäpalveluina vai puitedirektiivin 2 artiklan f alakohdassa tarkoitettuina ehdollisina käyttöoikeuspalveluina.

42. On selvää, että UPC DTH:n tarjoama palvelu sisältää ehdollisen käyttöoikeuden *järjestelmän*. Puitedirektiivin 2 artiklan f alakohdassa määritellään tällaisella järjestelmällä tarkoitettavan teknisiä toimenpiteitä ja/tai järjestelyjä, joissa oikeus käyttää suojattua ymmärrettävissä olevassa muodossa olevaa radio- tai televisiolähetyspalvelua edellyttää tilausta tai muunlaista yksittäistä ennakkolupaa. UPC DTH:n tarjoama pääsy lukittuihin ohjelmapaketteihin on juuri tällainen.

43. Kysymys näyttää tosin perustuvan siihen oletukseen, että sähköinen viestintäpalvelu ja ehdollisen käyttöoikeuden järjestelmä sulkevat toisensa pois. Jos kyseessä olisi ehdollisen käyttöoikeuden järjestelmä, sähköisiä viestintäpalveluja koskevat säännöt eivät sen mukaan olisi sovellettavissa.

44. Tällainen oletus olisi kuitenkin virheellinen. Pitää paikkansa, että on olemassa erityisiä ehdollisen käyttöoikeuden järjestelmiä koskevia sääntöjä. Ehdolliseen pääsyyn perustuvien tai ehdollisen pääsyn sisältävien palvelujen oikeussuojasta annetun direktiivin¹⁷ lisäksi on mainittava myös käyttöoikeusdirektiivin 6 artikla ja liite I. Jos ehdollisen käyttöoikeuden järjestelmää tarjotaan erillään viestintäpalvelusta, siihen sovelletaan yksinomaan näitä sääntöjä.

45. Tällaisella erillisellä tarjonnalla pyritään kuitenkin puitedirektiivin 2 artiklan ea kohdan määritelmän mukaisesti siihen, että palvelujen vastaanottaja, joka puolestaan tarjoaa viestintäpalvelua, ottaa järjestelmän käyttöön *liitännäispalveluna*. Kyseessä on sen mukaan nimittäin palvelu, joka liittyy sähköiseen viestintäpalveluun ja joka mahdollistaa palvelujen tarjoamisen ja/tai tukee palvelujen tarjoamista kyseisen palvelun kautta tai joilla on mahdollisuus toimia näin.

46. Sähköisen viestintäpalvelun sääntely ei kuitenkaan estä sitä, että se yhdistetään ehdollisen käyttöoikeuden järjestelmään. Siitä, että palvelua tukee toinen palvelu, joka mahdollistaa sen tarjoamisen, ei näet seuraa, että ensin mainittu palvelu pitäisi luokitella samalla tavoin kuin jälkimmäinen palvelu. Jälkimmäinen palvelu on pikemminkin osa ensin mainittua.

16 — Ks. myös puitedirektiivin johdanto-osan kymmenes perustelukappale.

17 — 20.11.1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/84/EY (EYVL L 320, s. 54).

47. Siten viidenteen kysymykseen on vastattava, että palvelut, joissa palveluntarjoaja takaa korvausta vastaan ehdollisen käyttöoikeuden radio- ja televisio-ohjelmista koostuvaan satelliitilla välitettyyn ohjelmapakettiin, voivat sisältää puitedirektiivin 2 artiklan e ja f kohdassa tarkoitettuja ehdollisen käyttöoikeuden järjestelmiä, mutta niitä ei pidä tästä syystä pitää kokonaan tällaisina järjestelminä.

B Palvelujen tarjoamisen vapaus

48. Toinen, kolmas ja neljäs kysymys koskevat palvelujen tarjoamisen vapauden soveltamista. Aluksi on selvitettävä, kuuluuko riidanalainen palvelu palvelujen tarjoamisen vapauden soveltamisalaan siltä osin kuin sitä tarjotaan Luxemburgista Unkarin alueelle (tästä jäljempänä 1 jakso). Tämän jälkeen on tutkittava, onko tämän vapauden mukaista, että vastaanottajavaltion viranomaiset toteuttavat tätä palvelua koskevia hallinnollisia menettelyjä (tästä jäljempänä 2 jakso), ja voiko tämä valtio vaatia rekisteröintiä (tästä jäljempänä 3 jakson b kohta) ja/tai sijoittautumista alueelleen (tästä jäljempänä 3 jakson c kohta).

1. Palvelujen tarjoamisen vapauden sovellettavuus

49. Televisio-ohjelmien lähettäminen ja niiden välittäminen kuuluvat EUT-sopimuksen palvelujen tarjoamista koskevien määräysten soveltamisalaan.¹⁸ Lisäksi on selvää, että pääasian oikeudenkäynti koskee Luxemburgiin sijoittautuneen yrityksen tällaisten palvelujen tarjoamista Unkarissa asuville henkilöille.

50. Se, että UPC DTH ei tarjoa vastaavia palveluja jäsenvaltiossa, johon se on sijoittautunut, ei estä SEUT 56 artiklassa tarkoitetun palvelujen tarjoamisen vapauden soveltamista. Jäsenvaltioon sijoittautuneelle talouden toimijalle annetulle oikeudelle tarjota palveluja toisessa jäsenvaltiossa ei ole asetettu edellytystä, jonka mukaan kyseisen toimijan olisi tarjottava tällaisia palveluja myös sijoittautumisjäsenvaltiossaan. Tältä osin SEUT 56 artiklassa edellytetään pelkästään, että palvelun tarjoaja on sijoittautunut muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon.¹⁹

51. Uudella sääntelyjärjestelmällä toteutettu yhdenmukaistaminen voisi kuitenkin tehdä tarkastelun palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella mahdottomaksi (tästä jäljempänä a jakso). Lisäksi esitetään, että palvelujen tarjoamisen vapauden vetoaminen merkitsisi säännösten väärinkäyttöä (tästä jäljempänä b jakso).

a) Yhdenmukaistaminen

52. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kaikkia kansallisia toimenpiteitä alalla, joka on ollut unionin tasolla tyhjentävän yhdenmukaistamisen kohteena, on arvioitava suhteessa kyseisen yhdenmukaistamistoimenpiteen säännöksiin eikä suhteessa primaarioikeuden määräyksiin.²⁰

18 — Asia 155/73, Sacchi, tuomio 30.4.1974 (Kok., s. 409, Kok. Ep. II, s. 271, 6 kohta); asia C-17/00, De Coster, tuomio 29.11.2001 (Kok., s. I-9445, 28 kohta) ja asia C-250/06, United Pan-Europe Communications Belgium ym., tuomio 13.12.2007 (Kok., s. I-11135, 28 kohta).

19 — Asia C-56/96, VT4, tuomio 5.6.1997 (Kok., s. I-3143, 22 kohta) ja asia C-46/08, Carmen Media Group, tuomio 8.9.2010 (Kok., s. I-8149, 43 kohta).

20 — Asia C-37/92, Vanacker ja Lesage, tuomio 12.10.1993 (Kok., s. I-4947, 9 kohta); asia C-322/01, Deutscher Apothekerverband, tuomio 11.12.2003 (Kok., s. I-14887, 64 kohta) ja asia C-265/12, Citroën Belux, tuomio 18.7.2013, 31 kohta.

53. Unionin tuomioistuin pitää vastaavasti lähtökohtana, että palvelujen tarjoamisen vapaus pannaan täytäntöön uudella sääntelyjärjestelmällä sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla,²¹ joten ainoastaan uuden sääntelyjärjestelmän säännökset ovat sovellettavissa.²² Tämä pätee televisiolähetysten alalla esimerkiksi lähetyslupien ja lähetystaajuuksien myöntämiseen.²³ Uudella sääntelyjärjestelmällä ei pyritä kuitenkaan *kaikkien* sähköisiä viestintäpalveluja koskevien säännösten tyhjentävään yhdenmukaistamiseen. Puitedirektiivin 1 artiklan 3 kohdan mukaan direktiivillä ei rajoiteta kansallisella tasolla unionin oikeuden mukaisesti toteutettavia toimenpiteitä, joilla pyritään yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin.

54. Ennakkoratkaisupyyntö on tältä osin vain viitteellinen, mutta erityisesti Unkarin sääntelyviranomaisen lausuma osoittaa, että pääasian oikeudenkäynti koskee ennen kaikkea UPC DTH:n ja sen tilaajien välistä suhdetta eli kuluttajansuojaa.

55. Puitedirektiivissä ja yleispalveludirektiivissä ei säädetä niiden seikkojen täydellisestä yhdenmukaistamisesta, jotka koskevat kuluttajansuojaa. Yleispalveludirektiivin 20 artiklaa, joka koskee kuluttajien ja sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajien välillä tehtyjä sopimuksia, sovelletaan näet tämän direktiivin 1 artiklan 4 kohdan mukaan rajoittamatta kuluttajansuojaa koskevien unionin sääntöjen ja unionin lainsäädännön mukaisten tätä alaa koskevien kansallisten sääntöjen soveltamista.²⁴

56. Tätä ei muuta millään tavoin sekään, että valtuutusdirektiivissä säädettyyn kyseisen direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa ja liitteen 8 kohdassa tarkoitettuun sähköisten viestintäverkkojen tai -palvelujen tarjontaa koskevaan yleisvaltuutukseen voidaan sisällyttää muun muassa kuluttajansuojasäännöksiä, jotka koskevat erityisesti sähköistä viestintää. On näet jäsenvaltioiden tehtävänä vahvistaa näiden erityisten kuluttajansuojasäännösten sisältö siten, että unionin oikeuden yleiset oikeussäännöt otetaan huomioon.

57. Näin ollen pääasian oikeudenkäynnissä ei sovelleta (ainoastaan) uuden sääntelyjärjestelmän säännöksiä. Jos kansalliset tuomioistuimet eivät katso, että pitäisi soveltaa muita johdetun oikeuden säännöksiä, kuten sopimattomista kaupallisista menettelyistä annettua direktiiviä,²⁵ jolla säädetään myös tyhjentävästi tietyistä kysymyksistä,²⁶ on näin ollen sovellettava palvelujen tarjoamisen vapautta.

b) Palvelujen tarjoamisen vapauden väärinkäyttö

58. Tšekin tasavalta katsoo kuitenkin, ettei UPC DTH saa vedota palvelujen tarjoamisen vapauteen, koska se on sijoittautunut Luxemburgiin vain tarjotakseen palveluja muihin jäsenvaltioihin. Palvelujen tarjoamisen vapautta käytetään siten väärin.

21 — Edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Centro Europa 7, tuomion 76 ja 80 kohta.

22 — Edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Centro Europa 7, tuomion 73 ja 77 kohta.

23 — Edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Centro Europa 7, tuomion 85 kohta.

24 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Telekomunikacja Polska, tuomion 29 kohta.

25 — Sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla ja neuvoston direktiivin 84/450/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 97/7/EY, 98/27/EY ja 2002/65/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta 11.5.2005 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/29/EY (EUVL L 149, s. 22).Ks. tästä myös edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Telekomunikacja Polska, tuomion 31 ja 32 kohta sekä vireillä oleva asia C-388/13, UPC Magyarország.

26 — Yhdistetyt asiat C-261/07 ja C-299/07, VTB-VAB ja Galatea, tuomio 23.4.2009 (Kok., s. I-2949, 52 kohta); asia C-304/08, Plus Warenhandels-gesellschaft, tuomio 14.1.2010 (Kok., s. I-217, 41 kohta) ja edellä alaviitteessä 20 mainittu asia Citroën Belux, tuomion 20 kohta.

59. Tämän lausuman osalta on myönnettävä, että jäsenvaltiolla on oikeus ryhtyä toimenpiteisiin estääkseen sen, että jotkut sen kansalaiset yrittävät käyttää väärin EUT-sopimuksessa luotuja mahdollisuuksia ja näin välttää kansallisen lainsäädännön soveltamiselta. Oikeussubjektit eivät saa myöskään käyttää yhteisön oikeussääntöjä väärin tai vedota niihin vilpillisesti.²⁷

60. Se, että perusvapautta käytetään siinä tarkoituksessa, että hyödyttäisiin jonkin toisen jäsenvaltion edullisemmasta lainsäädännöstä, ei sellaisenaan riitä sen päätelmän tekemiseen, että tätä vapautta on käytetty väärin.²⁸

61. Vaikka voitaisiin todeta, että unkarilainen yhtiö on siirtänyt riidanalaisen palvelun UPC DTH:lle vain sen vuoksi, että välttäisi väärinkäytösluonteisesti Unkarin lainsäädännön soveltamisen tähän palveluun, tämä ei voisi estää palvelujen tarjoamisen vapauden soveltamista. Kyseisten artiklojen soveltamista koskeva kysymys on nimittäin erotettava siitä kysymyksestä, voiko jäsenvaltio ryhtyä toimenpiteisiin estääkseen sen, että turvautumalla EUT-sopimuksessa annettuihin mahdollisuuksiin jotkut kyseisen jäsenvaltion kansalaisista yrittävät väärinkäytösluonteisesti välttää kansallisen lainsäädäntönsä soveltamiselta.²⁹

62. Ei siis ole mitään, mikä puoltaisi sitä, että palvelujen tarjoamisen vapautta ei voitaisi soveltaa väärinkäytön vuoksi. Mahdollisia toimenpiteitä väärinkäytön estämiseksi pitäisi pikemminkin tutkia sen kannalta, ovatko kyseessä palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset ja ovatko ne siinä tapauksessa oikeutettuja.

c) Välipäätelmä

63. Kansallisiin säännöksiin, jotka koskevat palveluja, joita suoritetaan Luxemburgista Unkarin alueelle ja joissa palveluntarjoaja takaa korvausta vastaan ehdollisen käyttöoikeuden radio- ja televisio-ohjelmista koostuvaan satelliitilla välitettyyn ohjelmapakettiin, sovelletaan SEUT 56 artiklassa tarkoitettua palvelujen tarjoamisen vapautta siltä osin kuin uudella sääntelyjärjestelmällä tai muilla johdetun oikeuden säännöksillä ei yhdenmukaisteta tyhjentävästi niiden kohdetta.

2. Unkarin viranomaisten valvontavalta

64. Unkarin viranomaisten toimivaltaa koskevalla kysymyksellä pyritään selvittämään, salliiko palvelujen tarjoamisen vapaus vastaanottavan valtion viranomaisten suorittaman palvelujen valvonnan. Tältä osin on aluksi tutkittava, rajoitetaanko tällaisella valvonnalla palvelujen tarjoamisen vapautta, ja tarvittaessa siinä yhteydessä tarkasteltava, onko tällainen rajoitus oikeutettavissa.

65. Myös tässä yhteydessä on muistutettava siitä, että kun ala on yhdenmukaistettu tyhjentävästi johdetulla oikeudella, kansallisten viranomaisten toimivaltaa ei pidä arvioida palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella.³⁰ Uudessa sääntelyjärjestelmässä ei tosin anneta sähköisen viestinnän alan kuluttajansuojaa koskevia sisällöllisiä säännöksiä, mutta jäsenvaltiot voivat valtuutusdirektiivin 6 artiklan ja liitteessä olevan 8 kohdan mukaan sisällyttää tällaisia palveluja koskevaan yleisvaltuutukseen erityisesti sähköistä viestintää koskevia kuluttajansuojasäännöksiä. Näiden säännösten valvonta kuuluu tämän direktiivin 10 artiklan nojalla kansallisille sääntelyviranomaisille.

27 — Asia 33/74, van Binsbergen, tuomio 3.12.1974 (Kok., s. 1299, Kok. Ep. II, s. 385, 13 kohta); asia C-23/93, TV10, tuomio 5.10.1994 (Kok., s. I-4795, Kok. Ep. XVI, s. I-161, 20 kohta); asia C-212/97, Centros, tuomio 9.3.1999 (Kok., s. I-1459, 24 kohta) ja yhdistetyt asiat C-151/04 ja C-152/04, Nadin ja Nadin-Lux, tuomio 15.12.2005 (Kok., s. I-11203, 45 kohta).

28 — Edellä alaviitteessä 27 mainitut asiat TV10, tuomion 15 kohta ja Centros, tuomion 27 kohta sekä asia C-196/04, Cadbury Schweppes ja Cadbury Schweppes Overseas, tuomio 12.9.2006 (Kok., s. I-7995, 37 kohta).

29 — Edellä alaviitteessä 27 mainitut asiat TV10, tuomion 15 kohta ja Centros, tuomion 18 kohta sekä asia C-123/11, A, tuomio 21.2.2013, 26 ja 27 kohta.

30 — Ks. edellä 52 kohta.

66. Palvelujen tarjoamisen vapautta voidaan siten soveltaa enää vain silloin, jos valvontaa koskeva toimivalta ei ilmene jo uudesta sääntelyjärjestelmästä tai johdetun oikeuden muista säännöksistä. Kansallisten tuomioistuinten on tutkittava, onko tilanne tällainen.

67. Jos riidanalaisista valvontaa koskevasta toimivallasta ei jo säädetä unionin johdetussa oikeudessa, SEUT 56 artiklassa veloitetaan poistamaan kaikki palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset, vaikka niitä sovellettaisiin erotuksetta sekä kotimaisiin että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin palveluntarjoajiin, jos kyseisillä rajoituksilla estetään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen, siellä vastaavanlaisia palveluja lainmukaisesti tarjoavan henkilön toiminta, haitataan sitä tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi.³¹

68. Kaikenlainen palvelujen valvonta on omiaan haittaamaan palveluntarjoajien toimintaa tai tekemään siitä vähemmän houkuttelevaa. Nyt käsiteltävässä asiassa vastaavia palveluja ei kuitenkaan suoriteta siinä valtiossa, johon palveluntarjoaja on sijoittautunut. UPC DTH ei näet tarjoa ohjelmapaketteja Luxemburgissa.

69. Silti on selvää, että palvelujen tarjoamisen rajoitukset on oikeutettava myös tällaisissa tapauksissa.³² Tutkittaessa tällaista oikeuttamisperustetta omassa valtiossa tarjotun palvelun puuttumisella on ilman muuta merkitystä. Siten ajatus siitä, että ei ole yleensä tarpeen, että vastaanottajavaltio harjoittaa samanlaista valvontaa kuin lähettäjävaltio,³³ on voimassa vain silloin, jos lähettäjävaltiossa ylipäänsä harjoitetaan valvontaa.

70. Tämä ei kuitenkaan vaikuta rajoituksen käsitteeseen. Se kattaa siten kaikki toimenpiteet, joilla estetään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palveluntarjoajan toiminta, haitataan sitä tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi, myös silloin, jos palveluntarjoaja ei tarjoa vastaavaa palvelua kotipaikkansa jäsenvaltiossa. Näin ollen se, että Unkarin viranomaiset valvovat UPC DTH:n palvelua, on rajoitus.

71. Tällainen palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus voidaan kuitenkin oikeuttaa yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä, mikäli rajoitusta sovelletaan kaikkiin vastaanottavassa jäsenvaltiossa toimiviin henkilöihin tai yrityksiin, kunhan rajoitus on omiaan takaamaan sillä tavoiteltavan päämäärän toteutumisen ja kunhan se ei ylitä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi, eikä tätä etua suojella palvelujen tarjoajaan sen sijoittautumisvaltiossa sovellettavin säännöksin.³⁴

72. Nyt käsiteltävässä asiassa ei ole mitään viitteitä siitä, että UPC DTH:ta valvottaisiin muulla tavalla kuin kotimaisia tarjoajia.

73. Siltä osin kuin valvonnalla pyritään kuluttajansuojan toteuttamiseen, on todettava, että tätä tavoitetta voidaan pitää yleiseen etuun liittyvänä pakottavana synä, jolla voidaan oikeuttaa palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittaminen.³⁵

31 — Ks. esim. asia C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomio 8.9.2009 (Kok., s. I-7633, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); yhdistetyt asiat C-447/08 ja C-448/08, Sjöberg ja Gerdin, tuomio 8.7.2010 (Kok., s. I-6921, 32 kohta) ja yhdistetyt asiat C-403/08 ja C-429/08, Football Association Premier League ym., tuomio 4.10.2011 (Kok., s. I-9083, 85 kohta).

32 — Ks. edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Carmen Media Group, tuomion 55 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja alaviitteessä 27 mainittu asia TV10, tuomion 17 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

33 — Ks. asia C-355/98, komissio v. Belgia, tuomio 9.3.2000 (Kok., s. I-1221, 35–38 kohta); asia C-171/02, komissio v. Portugali, tuomio 29.4.2004 (Kok., s. I-5645, 60 kohta) ja yhdistetyt asiat C-372/09 ja C-373/09, Peñarroja Fa, tuomio 17.3.2011 (Kok., s. I-1785, 54 kohta).

34 — Edellä alaviitteessä 33 mainittu asia Peñarroja Fa oikeuskäytäntöviittauksineen.

35 — Asia C-180/89, komissio v. Italia, tuomio 26.2.1991, ns. matkaopastaus (Kok., s. I-709, 20 kohta); yhdistetyt asiat C-94/04 ja C-202/04, Cipolla ym., tuomio 5.12.2006 (Kok., s. I-11421, 64 kohta) ja asia C-475/11, Konstantinides, tuomio 12.9.2013, 51 kohta.

74. Vaikka tietyt valvonnan muodot saattavat olla suhteettomia, ei ole havaittavissa, että tämä koskisi jo pelkästään sitä, että vastaanottavan valtion viranomaiset ovat toimivaltaisia valvomaan riidanalaista palvelua. Tällainen toimivalta on lähtökohtaisesti kuluttajansuojan edistämiseen soveltuva keino. Koska vastaavaa valvontaa ei ilmeisesti ole lähtövaltiossa, sitä voidaan myös pitää tarpeellisenä sen harkintavallan rajoissa, joka vastaanottavalla jäsenvaltiolla on käytettävissään. Ei voida myöskään olettaa, että tällaisen toimivallan osuus olisi suhteeton siihen liittyviin haittoihin nähden.

75. Tämä päätelmä vastaa myös unionin lainsäätäjän arviointia valtuutusdirektiivin antamisen yhteydessä, sillä vaikka direktiivi ei olisi sovellettavissa konkreettiseen valvontaan, siinä säädetään tällaisesta vastaanottavan valtion harjoittamaa valvontaa koskevasta toimivallasta yleisvaltuutukseen liittyvien edellytysten osalta.

76. Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, että jäsenvaltio voi pitää kansallisen yleisradiotoiminnan harjoittajana radio- ja televisioyhtiötä, joka sijoittautuu muuhun jäsenvaltioon tarjotakseen sieltä palveluita, jotka on suunnattu ensin mainitun jäsenvaltion alueelle, sillä kyseisen toimenpiteen päämääränä on estää se, että kansalliset yleisradiotoiminnan harjoittajat voisivat EUT-sopimuksessa taattujen vapauksien turvin oikeudenvastaisesti kiertää niille kansallisen lainsäädännön nojalla kuuluvia velvoitteita.³⁶

77. Siltä osin kuin unionin johdetussa oikeudessa ei jo säädetä toimivallasta, SEUT 56 artikla ei siten estä jäsenvaltion viranomaisia toteuttamasta hallintomenettelyjä sellaisten palvelujen osalta, joita suoritetaan jostain toisesta jäsenvaltiosta ja joissa palveluntarjoaja takaa korvausta vastaan ehdollisen käyttöoikeuden radio- ja televisio-ohjelmista koostuvaan satelliitilla välitettyyn ohjelmapakettiin.

3. Rekisteröintiä ja Unkariin sijoittautumista koskevien vaatimusten tarpeellisuus

78. Kansallinen tuomioistuin tiedustele kolmannella kysymyksellään, onko palvelujen tarjoamisen vapauden mukaista edellyttää palvelun rekisteröimistä Unkarissa (tästä jäljempänä b jakso) tai jopa Unkariin sijoittautumista (tästä jäljempänä c jakso). Ensin on kuitenkin tutkittava (tästä jäljempänä a jakso) tämän kysymyksen tutkittavaksi ottamista koskevia epäilyksiä.

a) Kolmannen kysymyksen tutkittavaksi ottaminen

79. Unkari ja Unkarin hallintoviranomaiset epäilevät tämän kysymyksen tutkimisedellytysten täyttymistä, koska pääasian oikeudenkäynti ei koske rekisteröintiä eikä sijoittautumisvaatimusta. Tällä kysymyksellä ei siten ole merkitystä asian ratkaisun kannalta.

80. Ainakin rekisteröintiä koskeva kysymys näyttää olevan tosiasiallisesti erään toisen oikeusriidan kohteena, koska siitä on esitetty toinen ennakkoratkaisupyyntö, jonka kysymykset ovat täysin samanlaiset.³⁷

81. On kuitenkin muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olettamana on, että kansallisen tuomioistuimen niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä, esittämällä unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että kansallisen tuomioistuimen pyytämällä unionin oikeuden

³⁶ — Edellä alaviitteessä 27 mainittu asia TV10, tuomion 21 kohta.

³⁷ — Asia C-563/13, UPC DTH (II).

tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin.³⁸

82. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on lisäksi todennut unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 101 artiklan mukaisesti esittämään selvennyspyyntöön, että tähän kysymykseen annettavalla vastauksella voisi olla merkitystä myös sen pääasian oikeudenkäynnissä antaman ratkaisun kannalta.

83. Koska unionin tuomioistuin ei voi varmuudella sulkea pois sitä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi ratkaista pääasian oikeudenkäynnissä myös nämä UPC DTH:n ja sääntelyviranomaisen väliseen riitaan liittyvät näkökohdat, ei voida todeta, että olisi *ilmeistä*, että tällä kysymyksellä ei ole mitään yhteyttä pääasian oikeudenkäynnin tosiseikkoihin tai kohteeseen tai että se olisi hypoteettinen. Siihen on siis vastattava. Lisäksi nyt käsiteltävässä asiassa annettava vastaus mahdollisesti helpottaa edellä mainitun toisen ennakkoratkaisupyynnön ratkaisemista.

b) Rekisteröintivelvoite

84. Siltä osin kuin kyseessä on riidanalaisen palvelun rekisteröiminen vastaanottavassa valtiossa, jo valtuutusdirektiivin 3 artiklan 2 ja 3 kohdasta ilmenee, että sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajat voidaan velvoittaa antamaan hallintoviranomaisille ilmoitus, joista ilmenevät tietyt tiedot, ennen kuin ne aloittavat toimintansa asianomaisessa jäsenvaltiossa.

85. Näiden tietojen on valtuutusdirektiivin 3 artiklan 3 kohdan mukaisesti riitettävä rekisterin pitämiseen, mutta asianomaiselta yritykseltä ei voida 3 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen mukaan edellyttää, että sen pitäisi saada ennen lupaan liittyvien oikeuksien käyttämistä nimenomainen päätös tai jokin muu hallintotoimi kansalliselta sääntelyviranomaiselta. Sen kolmannessa virkkeessä selvennetään, että jos ilmoitusta edellytetään, yritys voi aloittaa toimintansa ilmoituksen antamisen jälkeen.

86. Rekisteröinnin kannalta sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajille asetetut pidemmälle menevät vaatimukset ovat siten kiellettyjä jo valtuutusdirektiivin 3 artiklan perusteella. Niitä ei voida näin ollen arvioida lisäksi palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella.

87. Näin ollen kansallisia säännöksiä, joilla veloitetaan muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet yritykset kirjautumaan kansallisten viranomaisten rekistereihin, jos ne tarjoavat kotimaisille kuluttajille sähköisiä viestintäpalveluja, on arvioitava yksinomaan valtuutusdirektiivin 3 artiklan nojalla.

c) Sijoittautumisen tarpeellisuus

88. Edellytys, jonka mukaan yrityksen on luotava kiinteä toimipaikka tai tytäryhtiö jäsenvaltiossa, jossa palvelu suoritetaan, on suoraan vastoin palvelujen tarjoamisen vapautta, koska muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten on mahdotonta tarjota kyseessä olevia palveluja tässä jäsenvaltiossa.³⁹ Myös tällä rajoitetaan siten palvelujen tarjoamisen vapautta.

38 — Asia C-415/93, Bosman, tuomio 15.12.1995 (Kok., s. I-4921, 61 kohta); asia C-515/08, dos Santos Palhota ym., tuomio 7.10.2010 (Kok., s. I-9133, 20 kohta) ja asia C-651/11, X, tuomio 30.5.2013, 20 ja 21 kohta.

39 — Asia C-546/07, komissio v. Saksa, tuomio 21.1.2010 (Kok., s. I-439, 39 kohta).

89. Sillä helpotetaan kuitenkin tehokasta valvontaa.⁴⁰ Kotimaisen toimipaikan välityksellä toimivaltaiset viranomaiset saavat näet tietoja ja pääsevät tutustumaan palveluja tarjoavan yrityksen henkilöihin ja omaisuuteen.

90. Sijoittautumisvelvoitteella rajoitetaan kuitenkin palvelujen tarjoamisen vapautta erityisen vahvasti. Sillä jossain määrin estetään⁴¹ se ja tehdään sen käyttämisestä käytännössä mahdotonta. Tästä syystä unionin tuomioistuin ei ole yleensä pitänyt sitä tarpeellisenä. Yhtäältä vastaanottavan jäsenvaltion on näet otettava huomioon lähtövaltiossa asetetut samanarvoiset velvoitteet,⁴² ja toisaalta se voi vaatia asianomaiselta palveluntarjoajalta selvitystä siitä, että se täyttää asianomaisen palvelun tarjoamiselle vastaanottavassa valtiossa asetetut perustellut edellytykset lähtövaltiossa.⁴³

91. Nyt käsiteltävässä asiassa ei ole havaittavissa, että paikallisen sivuliikkeen tai paikallisen tytäryhtiön tarjoamat laajemmat valvontamahdollisuudet olisivat tarpeen. Päinvastoin: televisiolähetysten sisältöjen valvontaa koskevassa sääntelyssä eli audiovisuaalisia mediapalveluja koskevassa direktiivissä pidetään lähtökohtana sitä, että ainakaan televisiotoiminnan harjoittajat eivät tarvitse tällaista toimipaikkaa.⁴⁴ Vaikka kuluttajansuojan merkitys on suuri, yrityksille, jotka vain välittävät näitä sisältöjä, ei pitäisi asettaa ankarampia vaatimuksia. Lisäksi sijoittautumisvelvoite olisi ristiriidassa ainakin uuden sääntelyjärjestelmän mukaisten sähköisten viestintäpalvelujen keveämmän lupamenettelyn tavoitteiden kanssa.

92. Velvoite, jonka mukaan palveluja, joissa palveluntarjoaja takaa korvausta vastaan ehdollisen käyttöoikeuden radio- ja televisio-ohjelmista koostuvaan satelliitilla välitettyyn ohjelmapakettiin, voidaan tarjota ainoastaan tämän palvelun vastaanottavassa jäsenvaltiossa sijaitsevan sivuliikkeen tai sinne sijoittautuneen itsenäisen oikeussubjektin välityksellä, on siten ristiriidassa SEUT 56 artiklan kanssa.

V Ratkaisuehdotus

93. Ehdotan sen vuoksi, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

- 1) Palvelut, joissa palveluntarjoaja takaa korvausta vastaan ehdollisen käyttöoikeuden radio- ja televisio-ohjelmista koostuvaan satelliitilla välitettyyn ohjelmapakettiin, ovat puitedirektiivin 2 artiklan c alakohdassa tarkoitettuja sähköisiä viestintäpalveluja siltä osin kuin niiden kohteena on signaalien siirtäminen sähköisten viestintäverkkojen välityksellä. Näiden palvelujen tarjoajia on näin ollen pidettävä sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajina.
- 2) Palvelut, joissa palveluntarjoaja takaa korvausta vastaan ehdollisen käyttöoikeuden radio- ja televisio-ohjelmista koostuvaan satelliitilla välitettyyn ohjelmapakettiin, voivat sisältää puitedirektiivin 2 artiklan ea ja f kohdassa tarkoitettuja ehdollisen käyttöoikeuden järjestelmiä, mutta niitä ei pidä tästä syystä pitää kokonaan tällaisina järjestelminä.
- 3) Kansallisiin säännöksiin, jotka koskevat palveluja, joita suoritetaan Luxemburgista Unkarin alueelle ja joissa palveluntarjoaja takaa korvausta vastaan ehdollisen käyttöoikeuden radio- ja televisio-ohjelmista koostuvaan satelliitilla välitettyyn ohjelmapakettiin, sovelletaan SEUT

40 — Ks. asia C-106/91, Ramrath, tuomio 20.5.1992 (Kok., s. I-3351, Kok. Ep. XII, s. I-145, 35 kohta).

41 — Ks. asia 205/84, komissio v. Saksa, tuomio 4.12.1986 (Kok., s. 3755, Kok. Ep. VIII, s. 769, 52 kohta) ja asia C-101/94, komissio v. Italia, tuomio 6.6.1996 (Kok., s. I-2691, 31 kohta). Ks. tästä jo edellä alaviitteessä 27 mainittu asia van Binsbergen, tuomion 11 kohta.

42 — Edellä alaviitteessä 41 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 47 kohta ja asia C-496/01, komissio v. Ranska, tuomio 11.3.2004 (Kok., s. I-2351, 71 kohta).

43 — Edellä alaviitteessä 42 mainittu asia komissio v. Ranska, tuomion 70 ja 72 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

44 — Ks. audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin 3 artikla ja yhdistetyt asiat C-244/10 ja C-245/10, Mesopotamia Broadcast ja Roj TV, tuomio 22.9.2011 (Kok., s. I-8777, 35 ja 36 kohta).

56 artiklassa tarkoitettua palvelujen tarjoamisen vapautta siltä osin kuin sähköistä viestintää koskevalla uudella sääntelyjärjestelmällä tai muilla johdetun oikeuden säännöksillä ei yhdenmukaisteta tyhjentävästi niiden kohdetta.

- 4) Siltä osin kuin unionin johdetussa oikeudessa ei jo säädetä toimivallasta, SEUT 56 artikla ei estä jäsenvaltioiden viranomaisia toteuttamasta hallintomenettelyä sellaisten palvelujen osalta, joita suoritetaan jostain toisesta jäsenvaltiosta ja joissa palveluntarjoaja takaa korvausta vastaan ehdollisen käyttöoikeuden radio- ja televisio-ohjelmista koostuvaan satelliitilla välitettyyn ohjelmapakettiin.
- 5) Kansallisia säännöksiä, joilla veloitetaan muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet yritykset kirjautumaan kansallisten viranomaisten rekistereihin, jos ne tarjoavat kotimaisille kuluttajille sähköisiä viestintäpalveluja, on arvioitava yksinomaan valtuutusdirektiivin 3 artiklan nojalla.
- 6) Velvoite, jonka mukaan palveluja, joissa palveluntarjoaja takaa korvausta vastaan ehdollisen käyttöoikeuden radio- ja televisio-ohjelmista koostuvaan satelliitilla välitettyyn ohjelmapakettiin, voidaan tarjota ainoastaan tämän palvelun vastaanottavassa jäsenvaltiossa sijaitsevan sivuliikkeen tai sinne sijoittautuneen itsenäisen oikeussubjektin välityksellä, on ristiriidassa SEUT 56 artiklan kanssa.