



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

20 päivänä joulukuuta 2017*

Ennakkoratkaisupyyntö – Sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteinen sääntelyjärjestelmä – Direktiivi 2002/21/EY – 8 ja 16 artikla – Direktiivi 2002/19/EY – 8 ja 13 artikla – Operaattori, jolla on määritelty olevan huomattava markkinavoima – Hintavalvonta – Kansallisten sääntelyviranomaisten asettamat velvollisuudet – Hinnoittelun kustannuslähtöisyyttä koskeva velvollisuus – Hintojen vahvistaminen puheensiirron kohdeverkkopalvelujen tarjoamisesta matkapuhelinverkoissa asianomaiselle operaattorille aiheutuneita kustannuksia alhaisemmiksi – Euroopan unionin perusoikeuskirja – 16 artikla – Elinkeinovapaus – Oikeasuhteisuus

Asiassa C-277/16,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Sąd Najwyższy (ylin tuomioistuin, Puola) on esittänyt 21.1.2016 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 17.5.2016, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Polkomtel sp. z o.o.

vastaan

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,

Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Ilešič, presidentti K. Lenaerts, joka hoitaa toisen jaoston tuomarin tehtäviä, sekä tuomarit A. Rosas, C. Toader ja E. Jarašiūnas (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: E. Tanchev,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Schiano,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 11.5.2017 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Polkomtel sp. z o.o., edustajanaan E. Barembruch, radca prawny,
- Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, edustajinaan L. Ochniewicz ja D. DziedziC-Chojnacka, radcowie prawni,

* Oikeudenkäyntikieli: puola.

- Puolan hallitus, asiamiehinään B. Majczyna, D. Lutostańska ja K. Wilimborek-Makulka,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan P. Gentili, avvocato dello Stato,
- Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. Bulterman ja J. Langer,
- Euroopan komissio, asiamiehinään G. Braun, J. Hottiaux ja L. Nicolae,

kuultuaan julkisasiamiehen 26.7.2017 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/19/EY (käyttöoikeusdirektiivi) (EYVL 2002, L 108, s. 7) 8 artiklan 4 kohdan ja 13 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Polkomtel sp. z o.o. ja Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (sähköisen viestinnän viraston pääjohtaja, jäljempänä UKE:n pääjohtaja) ja joka koskee UKE:n pääjohtajan tekemää päätöstä puheensiirron kohdeverkkomaksuista Polkomtelin julkisessa matkapuhelinverkossa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2002/21/EY

- 3 Sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY (puitedirektiivi) (EYVL 2002, L 108, s. 33) 6 artiklassa säädetään kuulemismenettelyistä ja avoimuudesta, ja sen 7 artiklassa säädetään sähköisen viestinnän sisämarkkinoiden vakiinnuttamismenettelystä.
- 4 Puitedirektiivin 8 artiklassa määritellään ne yleiset tavoitteet ja sääntelyperiaatteet, joiden noudattaminen kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava. Artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansalliset sääntelyviranomaiset toteuttavat tässä direktiivissä ja erityisdirektiiveissä määritellyjä sääntelytehtäviään hoitaessaan kaikki aiheelliset toimenpiteet, joilla pyritään 2, 3 ja 4 kohdassa säädettyihin tavoitteisiin. Toimenpiteiden on oltava oikeasuhteisia näihin tavoitteisiin nähden.

– –

2. Kansallisten sääntelyviranomaisten on edistettävä kilpailua sähköisten viestintäverkkojen, sähköisten viestintäpalvelujen ja niiden liitännäistoimintojen ja -palvelujen tarjoamisessa muun muassa

- a) varmistamalla, että käyttäjille, myös vammaisille, koituu mahdollisimman paljon hyötyä valinnanvaran lisääntymisestä, hintojen alentumisesta ja laadun parantumisesta;

b) varmistamalla, ettei kilpailua sähköisen viestinnän alalla vääristetä tai rajoiteta;

--

4. Kansallisten sääntelyviranomaisten on edistettävä Euroopan unionin kansalaisten etuja --

--”

5 Puitedirektiivin 14 artiklassa, jonka otsikko on ”Yritykset, joilla on huomattava markkinavoima”, täsmennetään kriteerit, joiden perusteella kansalliset sääntelyviranomaiset voivat katsoa, että tietyllä operaattorilla on huomattava markkinavoima.

6 Puitedirektiivin 16 artiklassa, jonka otsikkona on ”Markkina-analyysissä noudatettava menettely”, säädetään seuraavaa:

”1. Mahdollisimman pian suosituksen tai sen ajan tasalle saattamisen jälkeen kansallisten sääntelyviranomaisten on suoritettava analyysi merkityksellisistä markkinoista ottamalla suuntaviivat mahdollisimman tarkasti huomioon. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tämä analyysi suoritetaan tarvittaessa yhteistyössä kansallisten kilpailuviranomaisten kanssa.

2. Jos kansallisen sääntelyviranomaisen on -- [käyttöoikeusdirektiivin] 7 tai 8 artiklan nojalla tehtävä päätös siitä, asettaako, pitääkö voimassa, muuttaako tai poistaako se tiettyjä yrityksiä koskevia velvollisuuksia, [sen] on 1 kohdassa tarkoitetun markkina-analyysinsä perusteella määriteltävä, vallitseeko merkityksellisillä markkinoilla todellinen kilpailu.

--

4. Jos kansallinen sääntelyviranomaisen toteaa, ettei merkityksellisillä markkinoilla vallitse todellista kilpailua, sen on määriteltävä yritykset, joilla kyseisillä markkinoilla on huomattava markkinavoima 14 artiklan mukaisesti, ja kansallisen sääntelyviranomaisen on asetettava tällaisille yrityksille tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja asianmukaisia erityisiä sääntelyvelvollisuuksia tai, jos niitä jo on, pidettävä tällaiset velvollisuudet edelleen voimassa tai muutettava niitä.

--”

7 Saman direktiivin 19 artiklan, jonka otsikko on ”Yhdenmukaistamismenettelyt”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos komissio 22 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen antaa jäsenvaltioille suosituksia, jotka koskevat tässä direktiivissä ja erityisdirektiiveissä annettujen säännösten täytäntöönpanon yhdenmukaistamista 8 artiklassa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansalliset sääntelyviranomaiset ottavat nämä suositukset toiminnassaan mahdollisimman tarkasti huomioon. Jos kansallinen sääntelyviranomaisen päättää olla noudattamatta suositusta, sen on ilmoitettava asiasta komissiolle ja perusteltava kantansa.”

Käyttöoikeusdirektiivi

8 Käyttöoikeusdirektiivin johdanto-osan 15 ja 20 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(15) Tietyn velvollisuuden asettaminen huomattavan markkinavoiman omaavalle yritykselle ei edellytä ylimääräistä markkina-analyysiä, vaan perustelun, jolla osoitetaan, että velvollisuus on asianmukainen ja oikeassa suhteessa todetun ongelman luonteeseen.

--

(20) Hintavalvonta voi olla tarpeen, jos markkina-analyysi paljastaa kilpailun olevan määrätyillä markkinoilla riittämätöntä. Sääntely voi olla suhteellisen lievää, kuten velvollisuus, jonka mukaan operaattorin valintaan liittyvien hintojen on oltava kohtuullisia – tai paljon tiukempaa, kuten velvollisuus, jonka mukaan hintojen on oltava kustannuslähtöisiä ja täysin perusteltavissa, jos kilpailu ei ole riittävää ylihinnon estämiseksi. Erityisesti operaattoreiden, joilla on huomattava markkinavoima, olisi vältettävä hintapainostusta, jossa niiden vähittäishintojen ja samanlaisia vähittäispalveluja tarjoavilta kilpailijoilta veloittavien yhteenliittämishintojen ero ei ole riittävä varmistamaan kestävästä kilpailusta. Kun kansallinen sääntelyviranomainen selvittää kustannuksia, jotka ovat aiheutuneet tässä direktiivissä säädetyn palvelutoiminnan perustamisesta, on aiheellista sallia kohtuullinen tuotto sijoitetulle pääomalle asianmukaiset työvoima- ja rakennuskustannukset mukaan lukien, jolloin pääoma mukautetaan tarvittaessa varoista ja toiminnan tehokkuudesta tehdyn ajantasaisen arvion mukaisesti. Kustannusvastaavuuden arviointimenetelmän olisi oltava asianmukainen olosuhteisiin nähden, ja siinä on otettava huomioon tarve edistää tehokkuutta ja kestävästä kilpailusta sekä maksimoida kuluttajien edut.”

9 Käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklassa, jonka otsikko on ”Velvollisuuksien asettaminen, muuttaminen tai poistaminen”, säädetään seuraavaa:

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

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

--

4. Tämän artiklan mukaisten velvollisuuksien on perustuttava havaitun ongelman luonteeseen ja niiden on oltava oikeasuhteisia ja perusteltuja [puitedirektiivin] 8 artiklan tavoitteisiin nähden. Tällaisia velvollisuuksia voidaan asettaa ainoastaan kyseisen direktiivin 6 ja 7 artiklan mukaisen kuulemisen jälkeen.

--”

10 Kyseisen direktiivin 13 artiklassa, jonka otsikkona on ”Hintavalvontaa ja kustannuslaskentaa koskevat velvollisuudet”, säädetään seuraavaa:

”1. Kansallinen sääntelyviranomainen voi 8 artiklan mukaisesti asettaa kustannusvastaavuutta ja hintavalvontaa koskevia velvollisuuksia, mukaan lukien hintojen kustannuslähtöisyyttä ja kustannuslaskentaa koskevat velvollisuudet, tietyn tyyppisten yhteenliittämisten ja/tai käyttöoikeuksien tarjonnassa, jos markkina-analyysi osoittaa, että todellinen kilpailu puuttuu ja tämä saattaa johtaa siihen, että kyseinen operaattori saattaa pitää hintoja liian korkealla tasolla tai harjoittaa hintapainostusta loppukäyttäjien haitaksi. Kansallisten sääntelyviranomaisten on otettava huomioon operaattorin tekemät investoinnit ja sallittava tälle kohtuullinen tuotto sijoitetulle pääomalle, ottaen huomioon investointeihin liittyvät riskit.

2. Kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava, että kaikki pakollisiksi määrättävät kustannusvastaavuusjärjestelmät tai hinnoittelumenetelmät edistävät tehokkuutta ja kestävästä kilpailusta sekä tuovat kuluttajille mahdollisimman paljon hyötyjä. Tässä yhteydessä kansalliset sääntelyviranomaiset voivat myös ottaa huomioon vastaavilla kilpailluilla markkinoilla käytössä olevan hintatason.

3. Jos operaattorien hinnoille on asetettu kustannuslähtöisyyttä koskeva velvollisuus, kyseisen operaattorin on osoitettava, että hinnat perustuvat kustannuksiin ja investoinneille saatavaan kohtuulliseen tuottoon. Palvelujen tehokkaasta tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten selvittämiseksi kansalliset sääntelyviranomaiset voivat suorittaa yrityksen kustannuslaskennasta riippumattoman kustannuslaskennan. Kansalliset sääntelyviranomaiset voivat vaatia operaattoria toimittamaan täydelliset perustelut hinnoilleen ja vaatia tarvittaessa hintojen tarkistamista.

--”

Suositus 2009/396/EY

- 11 Kiinteän ja matkaviestintäverkon kohdeverkkomaksujen sääntelystä EU:ssa 7.5.2009 annetun komission suosituksen 2009/396/EY (EUVL 2009, L 124, s. 67) 1 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Asettaessaan [käyttöoikeusdirektiivin] 13 artiklan mukaisesti hintavalvontaan ja kustannuslaskentaan liittyviä velvoitteita operaattoreille, jotka se on [puitedirektiivin] 16 artiklan mukaisen markkina-analyysin tehtyään nimennyt huomattavan markkinavoiman yrityksiksi tukkutason markkinoilla, jotka koostuvat puhelujen välittämisestä kohdeverkkona toimivassa yleisessä kiinteässä puhelinverkossa (jäljempänä ’kiinteän verkon kohdeverkkomarkkinat’ ja ’matkaviestinnän kohdeverkkomarkkinat’), kansallisen sääntelyviranomaisen olisi edellytettävä kohdeverkkomaksuja, jotka perustuvat tehokkaasti toimivalle operaattorille aiheutuviin kustannuksiin. Tämä merkitsee, että ne olisivat myös symmetrisiä. --”

Puolan oikeus

- 12 Puolan 16.7.2004 annetun televiestintälain (ustawa Prawo telekomunikacyjne; Dz. U. nro 171, järjestysnumero 1800), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian tosiseikkoihin (jäljempänä televiestintälaki), 39 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. UKE:n pääjohtaja voi päätöksellä asettaa 24 §:n 2 momentin a kohdassa säädetyin edellytyksin operaattorille, jolla on huomattava markkinavoima, velvollisuuden

- 1) laskea televiestintäverkon käyttöoikeudesta aiheutuvat perustellut kustannukset (esittäen kustannusten laskutavan), joita sen on sovellettava 51 §:ssä tarkoitettujen asetusten nojalla, UKE:n pääjohtajan kustannusten laskennasta laatiman kuvauksen mukaisesti
- 2) soveltaa käyttöoikeusmaksuja, joiden määrään sisältyy operaattorin perusteltujen kulujen kattaminen.

2. Operaattori, jolle on asetettu edellä 1 momentissa tarkoitettu velvollisuus, esittää UKE:n pääjohtajalle tämän pyynnöstä yksityiskohtaiset perustelut maksujen määrästä kustannusten perusteella.

--

4. Siinä tapauksessa, että

--

- 3) 53 §:n 5 momentissa tarkoitettujen tarkastuksen suorittamiseen toimivaltainen elin antaa kielteisen lausunnon tai lausunnon, johon sisältyy varauma
- 4) operaattorin vahvistamien maksujen määrän ja UKE:n pääjohtajan 3 momentin mukaisesti vahvistamien maksujen määrän todetaan eroavan toisistaan,

UKE:n pääjohtaja vahvistaa televiestintäverkon käyttöoikeusmaksujen määrän tai niiden enimmäis- tai vähimmäistason soveltaen 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja menetelmiä. Edellä mainitut maksut vahvistetaan erillisellä päätöksellä – –

5. UKE:n pääjohtaja vahvistaa televiestintäverkon käyttöoikeusmaksut siten, että ne edistävät tehokkuutta ja kestävästä kilpailusta sekä tuovat loppukäyttäjille mahdollisimman paljon hyötyjä ottaen samalla huomioon perusteltujen kustannusten kattamisen.”

13 Televiestintälain 40 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. UKE:n pääjohtaja voi 24 §:n 2 momentin a kohdassa tarkoitettujen edellytysten täytyessä päätöksellä asettaa huomattavan markkinavoiman omaavalle operaattorille velvollisuuden vahvistaa televiestintäverkon käyttöoikeusmaksut kustannuslähtöisesti.

2. Operaattorin, jolle 1 momentissa tarkoitettu velvollisuus on asetettu, on esitettävä UKE:n pääjohtajalle perustelut kustannuslähtöisesti määrittettyjen maksujen määrästä.

3. Edellä 1 momentissa tarkoitettujen operaattorin määrittämien maksujen määrän lainmukaisuuden arvioimiseksi UKE:n pääjohtaja voi ottaa huomioon maksujen määrän tai määrittämisen menetelmät vastaavilla kilpailuilla markkinoilla tai muita tapoja arvioida näiden maksujen määrän lainmukaisuus.

4. Jos 3 momentissa tarkoitettujen arvioinnin mukaan operaattorin määrittämien maksujen määrä on virheellinen, UKE:n pääjohtaja vahvistaa maksujen määrän tai niiden enimmäis- tai vähimmäistason soveltaen 3 momentissa tarkoitettua menetelmää ja ottaen huomioon tehokkuuden ja kestävästä kilpailusta edistämisen sekä mahdollisimman suurten hyötyjen antamisen loppukäyttäjille. Maksut vahvistetaan erillisellä päätöksellä – –”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 14 UKE:n pääjohtaja määritteli 19.7.2006 antamallaan päätöksellä Polkomtelin yritykseksi, jolla on huomattava markkinavoima matkapuhelinverkkonsa puheensiirron kohdeverkkopalvelujen markkinoilla, ja asetti sille muun muassa velvollisuuden vahvistaa viestintäverkkonsa käyttöoikeusmaksut näiden palvelujen tuottamisesta aiheutuneiden kustannusten perusteella.
- 15 Polkomtel toimitti tämän velvollisuuden täyttämiseksi UKE:n pääjohtajalle perustelut matkapuhelinverkkonsa puheensiirron kohdeverkkomaksujen määrästä. UKE:n pääjohtaja katsoi, ettei tämä määrä ollut asianmukainen, ja ryhtyi menettelyyn näiden maksujen tutkimiseksi ja tarkistamiseksi. Todettuaan, että Polkomtelille tosiasiansa aiheutuneet kustannukset matkapuhelujen kohdeverkkopalvelujen tarjoamisesta ovat 0,1690 Puolan zlotya (PLN) (noin 0,0398 euroa) minuutilta, UKE:n pääjohtaja päätti muuttaa näitä hintoja edistääkseen tehokkuutta ja kestävästä kilpailusta ja antaakseen loppukäyttäjille mahdollisimman suurta hyötyä televiestintälain 40 §:n mukaisesti. UKE:n pääjohtaja vahvisti kyseiset maksut Puolan matkapuhelumarkkinoilla toimiville muille vakiintuneille operaattoreille määrättyjen matkapuhelujen kohdeverkkomaksujen keskiarvon perusteella ottaen

erityisesti huomioon, että kyseiset operaattorit harjoittavat toimintaansa samoilla markkinoilla, että niiden markkinaosuudet ovat samankaltaiset, että niiden infrastruktuurin toimittajat ovat samoja ja että niiden verkkovuokran kustannukset ovat samanlaiset.

- 16 Näin ollen UKE:n pääjohtaja vahvisti televiestintälain 40 §:n nojalla 9.12.2009 antamassaan päätöksessä Polkomtelin matkapuhelujen kohdeverkkomaksuksi 0,1677 PLN (noin 0,0395 euroa) minuutilta. Tällä päätöksellä UKE:n pääjohtaja asetti Polkomtelille myös velvollisuuden ilmoittaa pääjohtajalle vuosittain perustelut verkkonsa matkapuhelujen kohdeverkkomaksuille laskettuina tämän palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten perusteella.
- 17 Polkomtel nosti kanteen UKE:n pääjohtajan 9.12.2009 antamasta päätöksestä Sąd Okręgowy w Warszawiiessa (Varsovan alueellinen alioikeus, Puola). Kyseinen tuomioistuin muutti 27.5.2013 antamallaan tuomiolla riidanalaista päätöstä ja vahvisti Polkomtelin verkon matkapuhelujen kohdeverkkomaksuksi 0,1690 PLN (noin 0,0398 euroa) minuutilta sillä perusteella, että kun yritykselle, jolla on määritelty olevan huomattava markkinavoima, asetetaan velvollisuus määrittää matkapuhelujen kohdeverkkomaksunsa kustannuslähtöisesti, UKE:n pääjohtaja ei voi oikaista kyseisen yrityksen esittämiä maksuja ja vahvistaa niiden määrää kyseisen palvelun tarjoamisesta aiheutuneita todellisia kustannuksia alhaisemmaksi.
- 18 Polkomtel ja UKE:n pääjohtaja valittivat kyseisestä tuomiosta Sąd Apelacyjny w Warszawieen (Varsovan ylioikeus, Puola). Sąd Apelacyjny w Warszawie hyväksyi 7.5.2014 antamallaan tuomiolla UKE:n pääjohtajan tekemän valituksen, muutti valituksenalaista tuomiota ja hylkäsi Polkomtelin kanteen. Kyseinen tuomioistuin katsoi myös, että velvollisuus toimittaa vuosittain UKE:n pääjohtajalle perustelut matkapuhelujen kustannuslähtöisten kohdeverkkomaksujen määrästä oli laillinen.
- 19 Polkomtel teki Sąd Apelacyjny w Warszawien tuomiosta kassaatiovalituksen ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen eli Sąd Najwyższyyn (ylin tuomioistuin, Puola).
- 20 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, miten käyttöoikeusdirektiivin 8 ja 13 artiklaa on tulkittava. Se pyrkii ensinnäkin selvittämään, onko kansallisella sääntelyviranomaisella mainitun 13 artiklan 3 kohdan mukaan ainoastaan oikeus tarkistaa kustannukset, joiden huomattavan markkinavoiman omaavaksi määritelty operaattori ilmoittaa aiheutuneen kyseisistä palveluista, vai voiko se myös valvoa sitä, että nämä kustannukset ovat taloudellisesti perusteltuja. Se pohtii erityisesti kyseisen 3 kohdan toisen virkkeen kannalta, voiko kansallinen sääntelyviranomainen tutkia kustannusten määrää vain rajoitetussa laajuudessa vai voiko sen myös oikaista vahvistettuja hintoja viittaamalla markkinoiden todelliseen keskihintaan. Tässä yhteydessä sillä on epäilyjä siitä, soveltuuko mainitun 13 artiklan tulkitseminen viimeksi mainitun mahdollisuuden poissulkevalla tavalla yhteen saman direktiivin 8 artiklan 4 kohdan säännösten kanssa.
- 21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ilmoittaa tältä osin, että Polkomtel katsoo, että televiestintälain 40 §:ssä oikeutetaan operaattori ottamaan hintojensa laskennassa huomioon kaikki kustannukset, jotka liittyvät hintojen kustannuslähtöisyyttä koskevan velvollisuuden kohteena olevan palvelun tuottamiseen. Kyseisen yrityksen mukaan kansallinen sääntelyviranomainen ei voi käyttää perusteina tehokkuutta ja kestäväää kilpailua, vaan sen on pelkästään otettava huomioon kyseisen velvollisuuden kohteena olevan palvelun tuottamiseen todellisuudessa liittyvät kustannukset, joten se ei voi vahvistaa hintojen määrää tasolle, joka alittaa todellisuudessa aiheutuneet kustannukset.
- 22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo kuitenkin, että televiestintälain 39 §:ssä tarkoitettujen kustannusten ja saman lain 40 §:ssä tarkoitettujen kustannusten välisestä erosta huolimatta viimeksi mainitussa pykälässä ei mitenkään rajata kansallisen sääntelyviranomaisen toimivaltaa pelkkään niiden kustannusten tarkistamiseen, jotka asianomainen operaattori on ottanut huomioon hinnan vahvistamiseksi, vaan siinä annetaan oikeus hintojen määrän vahvistamiseen asianomaiselle operaattorille aiheutuneiden kustannusten määrää alhaisemmalle tasolle. Ennakkoratkaisua pyytäneen

tuomioistuimen mukaan tällainen tulkinta edistäisi unionin lainsäätäjän ja Puolan lainsäätäjän tavoittelemien päämäärien, jotka ovat tehokkuuden ja kestävän kilpailun edistäminen sekä mahdollisimman suurten hyötyjen tarjoaminen loppukäyttäjille, toteutumista.

- 23 Kyseinen tuomioistuin ottaa toiseksi esiin kysymyksen siitä, onko käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 4 kohtaa ja 13 artiklan 3 kohtaa luettuina yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 16 artiklan kanssa tulkittava siten, että kansallinen sääntelyviranomaisen voi asettaa operaattorille velvollisuuden toimittaa määräajoin perustelut kustannuslähtöisesti vahvistetuille hinnoille.
- 24 Kyseinen tuomioistuin toteaa tältä osin, että se asettaa etusijalle televiestintälain 40 §:n 2 momentin funktionaalisen tulkinnan, kun säännöksessä ei säädetä, kuinka usein operaattorin on täytettävä velvollisuus perustella kustannuslähtöisesti vahvistettujen hintojen määrä. Kyseisestä pykälästä voidaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan katsoa johtuvan, että kansallinen sääntelyviranomaisen voi vahvistaa määräajan, jossa operaattorin on täytettävä tämä velvollisuus, koska tällaisen määräajan vahvistaminen takaa oikeusvarmuuden vähimmäistason sen osalta, kuinka usein sovellettuja hintoja mahdollisesti muutetaan, se on oikeasuhteinen ja sillä edistetään myös kansallisen sääntelyviranomaisen toimien avoimuuden takaamista. Kyseinen tuomioistuin pohtii, onko kansallisen oikeuden säännöksen tällainen tulkinta yhteensopiva käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 3 kohdan kanssa.
- 25 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii kolmanneksi selvittämään, onko käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 3 kohtaa luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 16 artiklan kanssa tulkittava siten, että kansallinen sääntelyviranomaisen voi vaatia operaattoria tarkistamaan hintoja sekä silloin, kun kyseinen operaattori, jolla on määritelty olevan huomattava markkinavoima, soveltaa itsenäisesti määrittelemiään hintoja, että silloin, kun se soveltaa kyseisen sääntelyviranomaisen ennalta vahvistamia hintoja. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että nämä epäilykset johtuvat käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 3 kohdan puolankielisestä versiosta, jonka mukaan kansalliset sääntelyviranomaiset voivat myös vaatia yritystä toimittamaan täydelliset perustelut ”sovelletuille hinnoille” ja tarvittaessa vaatia niiden tarkistamista, mistä voidaan olettaa, että kansallinen sääntelyviranomaisen voi vaatia operaattoria tarkistamaan näiden hintojen tasoa vasta silloin, kun operaattori on jo alkanut soveltaa hintoja, joiden suuruuden se on laskenut.
- 26 Tässä tilanteessa Sąd Najwyższy päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko [käyttöoikeusdirektiivin] 8 artiklan 4 kohtaa luettuna yhdessä 13 artiklan kanssa, alkuperäisessä muodossaan, tulkittava siten, että silloin, kun huomattavan markkinavoiman omaavalle operaattorille asetetaan hintojen kustannuslähtöisyyttä koskeva velvollisuus, kansallinen sääntelyviranomaisen voi tehokkuuden ja kestävän kilpailun edistämiseksi määrittää tällaisen velvollisuuden piiriin kuuluvan palvelun hinnan alle kyseisen palvelun tarjoamisesta operaattorille aiheutuvien kustannusten, jotka kansallinen sääntelyviranomaisen on tarkistanut ja joita pidetään tähän palveluun syy-yhteydessä olevina kustannuksina?
- 2) Onko [käyttöoikeusdirektiivin] 8 artiklan 4 kohta luettuna yhdessä 13 artiklan 3 kohdan kanssa, alkuperäisessä muodossaan, luettuna yhdessä [perusoikeuskirjan] 16 artiklan kanssa tulkittava siten, että kansallinen sääntelyviranomaisen voi asettaa operaattorille, jonka hinnoille on asetettu kustannuslähtöisyyttä koskeva velvollisuus, velvollisuuden määrittää vuosittain hinta tuoreimpien kustannuksia koskevien tietojen pohjalta ja esittää näin määritetty hinta ja kustannusten perustelu kansalliselle sääntelyviranomaiselle tarkistettavaksi ennen tämän hinnan soveltamisen aloittamista elinkeinotoiminnassa?

- 3) Onko [käyttöoikeusdirektiivin] 13 artiklan 3 kohtaa, alkuperäisessä muodossaan, luettuna yhdessä [perusoikeuskirjan] 16 artiklan kanssa, tulkittava siten, että kansallinen sääntelyviranomainen voi vaatia operaattoria, jonka hinnoille on asetettu kustannuslähtöisyyttä koskeva velvollisuus, tarkistamaan hinnan ainoastaan silloin, kun kyseinen operaattori ensin itsenäisesti määrittää hinnan suuruuden ja aloittaa sen soveltamisen, vai myös silloin, kun operaattori soveltaa sääntelyviranomaisen aiemmin määrittämän suuruista hintaa, mutta seuraavaa raportointikautta koskevasta kustannusten perustelusta käy ilmi, että kansallisen sääntelyviranomaisen aiemmin määrittelemä hinta ylittää operaattorille aiheutuvien kustannusten tason?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

- 27 Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 4 kohtaa ja 13 artiklaa tulkittava siten, että silloin, kun kansallinen sääntelyviranomainen asettaa huomattavan markkinavoiman tietyillä markkinoilla omaavaksi määritellylle operaattorille velvollisuuden määrittää hintansa kustannuslähtöisesti, kyseinen kansallinen sääntelyviranomainen voi tehokkuuden ja kestävän kilpailun edistämiseksi määrittää tällaisen velvollisuuden piiriin kuuluvan palvelun hinnan alle kyseisen palvelun tarjoamisesta operaattorille aiheutuvien kustannusten.
- 28 Käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jos operaattorilla on puitedirektiivin 16 artiklan mukaisesti suoritetun markkina-analyysin perusteella määritelty olevan huomattava markkinavoima tietyillä markkinoilla, kansallisten sääntelyviranomaisten on asetettava sille tarpeen mukaan käyttöoikeusdirektiivin 9–13 artiklassa säädetty velvollisuudet.
- 29 Käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdassa puolestaan säädetään, että kansallinen sääntelyviranomainen voi saman direktiivin 8 artiklan mukaisesti asettaa kustannusvastaavuutta ja hintavalvontaa koskevia velvollisuuksia, mukaan lukien hintojen kustannuslähtöisyyttä ja kustannuslaskentaa koskevat velvollisuudet, tietyntyyppisten yhteenliittämisten ja/tai käyttöoikeuksien tarjonnassa, jos markkina-analyysi osoittaa, että todellinen kilpailu puuttuu ja tämä saattaa johtaa siihen, että kyseinen operaattori saattaa pitää hintoja liian korkealla tasolla tai harjoittaa hintapainostusta loppukäyttäjien haitaksi.
- 30 Käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdassa tai kyseisen direktiivin missään muussakaan säännöksessä ei täsmennetä, mitä ”hintojen kustannuslähtöisyyttä koskevilla velvollisuuksilla” tarkoitetaan.
- 31 On kuitenkin todettava, että käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohtaan sisältyvästä ilmaisusta ”mukaan lukien” seuraa, että ”hintojen kustannuslähtöisyyttä koskevat velvollisuudet” voivat olla yhtä hyvin kustannusvastaavuutta koskevien velvollisuuksien kuin hintavalvontaa koskevien velvollisuuksien toteutustapa. Kuten julkisasiamies on lisäksi todennut ratkaisuehdotuksensa 31 ja 32 kohdassa, ”hintojen kustannuslähtöisyyttä koskevalla velvollisuudella” tarkoitetaan näiden sanojen normaali merkitys huomioon ottaen velvollisuutta määrittää hinnat kustannuslähtöisesti eikä velvollisuutta kattaa kaikki aiheutuneet kustannukset. Näin ollen on hylättävä tämän säännöksen tulkinta, jonka mukaan kyseessä olisi velvollisuus vahvistaa hinnat sellaiselle tasolle, että asianomainen operaattori pystyy kattamaan kaikki sille kyseisen palvelun tuottamisesta aiheutuneet kustannukset.
- 32 Tätä käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdan tulkintaa tukee se asiayhteys, johon mainittu säännös kuuluu. Sen lisäksi, että 13 artiklan otsikossa viitataan nimenomaisesti ”hintavalvontaan”, kyseisen direktiivin 13 artiklan 2 kohdassa viitataan ”kustannusvastaavuusjärjestelmien” lisäksi myös kansallisen sääntelyviranomaisen pakollisiksi määrittämiin ”hinnoittelumenetelmiin”. Käyttöoikeusdirektiivin

johdanto-osan 20 perustelukappaleessa todetaan myös, että hintavalvonnan yhteydessä ”sääntely voi olla suhteellisen lievää, kuten velvollisuus, jonka mukaan operaattorin valintaan liittyvien hintojen on oltava kohtuullisia, – – tai paljon tiukempaa, kuten velvollisuus, jonka mukaan hintojen on oltava kustannuslähtöisiä – –”. Tästä perustelukappaleesta voidaan päätellä, että unionin lainsäätäjällä on antanut kansallisille sääntelyviranomaisille laajan harkintavallan yksittäistapauksessa määrättävien hintavalvontatoimenpiteiden valinnassa. Vastaavasti myös puitedirektiivin 16 artiklan 4 kohdassa luettuna yhdessä saman artiklan 2 kohdan kanssa viitataan ”asianmukaisiin erityisiin sääntelyvelvollisuuksiin”, joita erityisesti käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklassa tarkoitetaan.

- 33 Kustannusten käsitteestä on syytä todeta, ettei käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdassa määritellä niitä kustannuksia, joihin hinnoittelun on perustuttava. Kyseisen artiklan 3 kohdasta ilmenee kuitenkin, että jos operaattorin hinnoille on asetettu kustannuslähtöisyyttä koskeva velvollisuus, kansalliset sääntelyviranomaiset laskevat palvelujen tehokkaasta tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten määrän ja voivat tällöin suorittaa operaattorin kustannuslaskennasta riippumattoman kustannuslaskennan. Saman direktiivin 13 artiklan 1 ja 3 kohdasta luettuina yhdessä kyseisen direktiivin johdanto-osan 20 perustelukappaleen kanssa ilmenee myös, että kansallisten sääntelyviranomaisten on kustannusvastaavuutta koskevia velvollisuuksia asettaessaan otettava huomioon kohtuullinen tuotto vastaavalle sijoitetulle pääomalle ottaen huomioon investointeihin liittyvät riskit.
- 34 Tältä osin käyttöoikeusdirektiivin johdanto-osan 20 perustelukappaleessa täsmennetään myös, että kustannusvastaavuuden arviointimenetelmän olisi oltava asianmukainen olosuhteisiin nähden, ja siinä on otettava huomioon tarve edistää tehokkuutta ja kestäväää kilpailua sekä tuoda kuluttajille mahdollisimman paljon hyötyjä.
- 35 Käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 2 kohdassa veloitetaankin kansalliset sääntelyviranomaiset varmistamaan, että kaikki pakollisiksi määrättävät kustannusvastaavuusjärjestelmät tai hinnoittelumenetelmät edistävät tehokkuutta ja kestäväää kilpailua sekä tuovat kuluttajille mahdollisimman paljon hyötyjä. Saman direktiivin 8 artiklan 4 kohdassa säädetään niin ikään, että kyseisen artiklan mukaisten velvollisuuksien on perustuttava havaitun ongelman luonteeseen ja niiden on oltava oikeasuhteisia ja perusteltuja puitedirektiivin 8 artiklan tavoitteisiin nähden. Mainitun artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa säädetään, että kansallisten sääntelyviranomaisten on edistettävä kilpailua varmistamalla, että loppukäyttäjille ja kuluttajille koituu mahdollisimman paljon hyötyä muun muassa valinnanvaran lisääntymisestä ja hintojen alentumisesta ja ettei kilpailua sähköisen viestinnän alalla vääristetä tai rajoiteta.
- 36 Käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan täytäntöön panemiseksi annetun suosituksen 2009/396 1 kohdassa todetaan lisäksi, että asettaessaan mainitun 13 artiklan mukaisesti hintavalvontaan ja kustannuslaskentaan liittyviä velvollisuuksia operaattoreille, jotka se on puitedirektiivin 16 artiklan mukaisen markkina-analyysin tehtyään nimennyt huomattavan markkinavoiman yrityksiksi kiinteän verkon ja matkaviestintäverkon tukkutasen kohdeverkkomarkkinoilla, kansallisen sääntelyviranomaisen olisi edellytettävä kohdeverkkomaksuja, jotka perustuvat tehokkaasti toimivalle operaattorille aiheutuviin kustannuksiin.
- 37 Puitedirektiivin 19 artiklan 1 kohdassa edellytetään puolestaan, että kansalliset sääntelyviranomaiset ”ottavat” Euroopan komission suositukset toiminnassaan ”mahdollisimman tarkasti huomioon” ja että jos kansallinen sääntelyviranomaisen päättää olla noudattamatta suositusta, sen on ilmoitettava asiasta komissiolle ja perusteltava kantansa. Näin ollen kansallisen sääntelyviranomaisen on asettaessaan käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan nojalla hintavalvontaan ja kustannuslaskentaan liittyviä velvollisuuksia lähtökohtaisesti noudatettava suositukseen 2009/396 sisältyviä ohjeita. Se voi poiketa niistä vain, mikäli se katsoo tiettyä tilannetta arvioidessaan, että mainitussa suosituksessa suositettu malli ei sovellu asian olosuhteisiin, ja sen on tällöin perusteltava kantansa (ks. vastaavasti tuomio 15.9.2016, Koninklijke KPN ym., C-28/15, EU:C:2016:692, 37 ja 38 kohta).

- 38 Puitedirektiivin 8 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdasta ja 16 artiklan 4 kohdasta sekä käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 4 kohdasta ja 13 artiklan 1 ja 2 kohdasta yhdessä luettuina seuraa näin ollen, että kansallisen sääntelyviranomaisen on asettaessaan käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan nojalla hintojen kustannuslähtöisyyttä koskevan velvollisuuden edellytettävä lähtökohtaisesti, että puhelujen kohdeverkkomaksut vahvistetaan tehokkaasti toimivalle operaattorille aiheutuvien kustannusten perusteella ottaen huomioon operaattorin sijoittaman vastaavan pääoman tuotto, johon viimeksi mainitun artiklan 1 ja 3 kohdassa viitataan.
- 39 Tästä seuraa, että kansalliset sääntelyviranomaiset voivat valvottuaan, että asianomainen operaattori noudattaa velvollisuuttaan määrittää hintansa kustannuslähtöisesti, ja päätettyään, että näiden hintojen tarkistamisen vaatiminen on välttämätöntä, velvoittaa kyseisen operaattorin vahvistamaan hinnat sille aiheutuneita kustannuksia alemmalle tasolle, jos nämä kustannukset ovat suuremmat kuin tehokkaasti toimivan operaattorin kustannukset, joihin on sisällyttävä sen sijoittaman vastaavan pääoman kohtuullinen tuotto.
- 40 Ensimmäiseen kysymykseen on kaiken edellä todetun perusteella vastattava, että käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 4 kohtaa ja 13 artiklaa on tulkittava siten, että silloin, kun kansallinen sääntelyviranomaisen asettaa huomattavan markkinavoiman tietyillä markkinoilla omaavaksi määrittelylle operaattorille velvollisuuden määrittää hintansa kustannuslähtöisesti, kyseinen kansallinen sääntelyviranomaisen voi tehokkuuden ja kestävän kilpailun edistämiseksi määrittää tällaisen velvollisuuden piiriin kuuluvien palvelujen hinnat alle kyseisten palvelujen tarjoamisesta operaattorille aiheutuvien kustannusten, jos nämä kustannukset ovat suuremmat kuin tehokkaasti toimivan operaattorin kustannukset, ja tämän seikan tutkiminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä.

Toinen kysymys

- 41 Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 4 kohtaa luettuna yhdessä 13 artiklan 3 kohdan ja perusoikeuskirjan 16 artiklan kanssa tulkittava siten, että kansallinen sääntelyviranomaisen voi velvoittaa operaattorin, jolla on määritelty olevan huomattava markkinavoima tietyillä markkinoilla ja jolle on asetettu hintojen kustannuslähtöisyyttä koskeva velvollisuus, vahvistamaan hintansa vuosittain tuoreimpien tietojen pohjalta ja ilmoittamaan nämä hinnat ja niiden perustelut sääntelyviranomaisen tarkistettaviksi ennen hintojen soveltamista.
- 42 Tältä osin on syytä todeta, että käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 2 kohdassa ja 13 artiklan 1 kohdassa, joissa kansalliset sääntelyviranomaiset oikeutetaan asettamaan tietyillä markkinoilla huomattavan markkinavoiman omaavaksi määrittelylle operaattorille hintojen kustannuslähtöisyyttä koskeva velvollisuus, ei täsmennetä, voiko sääntelyviranomaisen tämän velvollisuuden asettaessaan vahvistaa sen täytäntöönpanoa koskevat yksityiskohtaiset menettelytavat ja erityisesti vaatia kyseistä operaattoria saattamaan hintansa ajan tasalle tietyin aikavälein ja ilmoittamaan sille määräajoin toistuvaa valvontaa varten tiedot sovellettujen hintojen perusteluista.
- 43 Käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 3 kohdan kolmannessa virkkeessä puolestaan säädetään, että kansalliset sääntelyviranomaiset voivat vaatia operaattoria toimittamaan täydelliset perustelut hinnoilleen ja vaatia tarvittaessa hintojen tarkistamista. Vaikka kyseisen säännöksen ensimmäisestä virkkeestä ilmenee, että tämä vaatimus voidaan esittää operaattorille, jolle on jo asetettu hintojen kustannuslähtöisyyttä koskeva velvollisuus, siinä ei täsmennetä, kuinka usein kansallinen sääntelyviranomaisen voi vaatia näitä perusteluja ja vaatia tarvittaessa hintojen tarkistamista.
- 44 Näistä näkökohdista seuraa, ettei unionin lainsäätäjän tarkoituksena ole ollut vahvistaa käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdan nojalla asetetun hintojen kustannuslähtöisyyttä koskevan velvollisuuden täytäntöönpanoa koskevia yksityiskohtaisia menettelytapoja eikä varsinkaan vahvistaa

sitä, kuinka usein tämän velvollisuuden alaisen operaattorin on saatettava kyseisen velvollisuuden piiriin kuuluvien palvelujen hinnat ajan tasalle, eikä sääntöjä siitä, kuinka usein kansallinen sääntelyviranomaisen valvoo tämän velvollisuuden noudattamista.

- 45 Lisäksi on huomautettava, että käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 4 kohdassa säädetään, että kansallisen sääntelyviranomaisen asettamien velvollisuuksien, mukaan lukien mainitun direktiivin 13 artiklassa säädetyt velvollisuudet, on perustettava havaitun ongelman luonteeseen ja niiden on oltava oikeasuhteisia ja perusteltuja puitedirektiivin 8 artiklan tavoitteisiin nähden, ja niitä voidaan asettaa ainoastaan kyseisen direktiivin 6 ja 7 artiklan mukaisen kuulemisen jälkeen (ks. vastaavasti tuomio 14.4.2016, Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, 56 kohta).
- 46 Tästä seuraa, että se, kuinka usein kansalliset sääntelyviranomaiset voivat vaatia asianomaista operaattoria perustelevaan ja tarkistamaan aikaisemmin kustannusten perusteella vahvistetut hinnat, on määriteltävä todetun ongelman luonteen mukaisesti, oikeasuhteisesti ja ottaen huomioon sekä puitedirektiivissä että käyttöoikeusdirektiivissä määritellyt tavoitteet. Kuten julkisasiamies on tältä osin todennut ratkaisuehdotuksensa 59 kohdassa, yksi sähköisten viestintämarkkinoiden ominaispiirteistä on niiden nopea kehitys, mikä johtuu teknologian kehittymisestä, joten velvollisuus tarkistaa aiemmin määritettyjä hintoja vuosittain voi olla näiden vaatimusten mukainen. Kuten myös ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on huomauttanut, tämä asianomaiselle operaattorille asetettu velvollisuus voi taata sille oikeusvarmuuden vähimmäistason siltä osin kuin on kyse siitä, kuinka usein sovellettavia hintoja mahdollisesti muutetaan, ja tämän velvollisuuden asettaminen voi olla oikeasuhteinen, koska sillä samalla myötävaikutetaan myös kansallisten sääntelyviranomaisten toimien avoimuuden turvaamiseen.
- 47 Näin ollen on katsottava, että kansalliset sääntelyviranomaiset voivat velvoittaa tietyillä markkinoilla huomattavan markkinavoiman omaavaksi määritellyn operaattorin, jolle on asetettu hintojen kustannuslähtöisyyttä koskeva velvollisuus, vahvistamaan hintansa vuosittain tuoreimpien tietojen pohjalta ja ilmoittamaan näiden hintojen perustelut sääntelyviranomaiselle, jos tällaiset velvollisuudet perustuvat todetun ongelman luonteeseen ja ne ovat oikeasuhteisia ja perusteltuja puitedirektiivin 8 artiklassa ilmaistujen ja erityisesti kyseisen artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitettujen tavoitteiden kannalta.
- 48 Siitä seikasta, voidaanko uusia velvollisuuksia asettaa ainoastaan uuden markkina-analyysin jälkeen, on todettava, että puitedirektiivin 16 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jos kansallisen sääntelyviranomaisen on erityisesti käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan nojalla tehtävä päätös siitä, asettaako, pitääkö voimassa, muuttaako tai poistaako se tiettyjä yrityksiä koskevia velvollisuuksia, sen on saman direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna markkina-analyysinsä perusteella määriteltävä, vallitseeko merkityksellisillä markkinoilla todellinen kilpailu. Lisäksi käyttöoikeusdirektiivin johdanto-osan 15 perustelukappaleesta ilmenee lähinnä, että tietyn velvollisuuden asettaminen huomattavan markkinavoiman tietyillä markkinoilla omaavaksi määritellylle yritykselle ei edellytä ylimääräistä markkina-analyysiä vaan ainoastaan perustelun, jolla osoitetaan, että velvollisuus on asianmukainen ja oikeassa suhteessa todetun ongelman luonteeseen.
- 49 Tästä seuraa julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksensa 68 ja 69 kohdassa lähinnä toteaman mukaisesti, ettei uuden markkina-analyysin tekeminen ole välttämätöntä silloin, kun kansallinen sääntelyviranomaisen aikoo pääasiassa kyseessä olevin tavoin asettaa erityisen velvollisuuden, jolla pannaan täytäntöön aikaisemmin asetettu hintojen kustannuslähtöisyyttä koskeva yleinen velvollisuus.
- 50 Siitä kysymyksestä, onko perusoikeuskirjan 16 artikla esteenä kansallisen sääntelyviranomaisen mahdollisuudelle velvoittaa operaattori saattamaan hintansa vuosittain ajan tasalle ja esittämään ne määrääjain tarkastettaviksi, on syytä muistuttaa, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyseisellä määräyksellä annettu suoja käsittää vapauden harjoittaa taloudellista tai kaupallista toimintaa, sopimusvapauden ja vapaan kilpailun. Lisäksi sopimusvapaus käsittää muun muassa taloudellisen yhteistyökumppanin valinnan vapauden sekä vapauden hinnoitella

suorite. Elinkeinovapaus ei kuitenkaan ole ehdoton, vaan sitä on arvioitava sen tehtävän perusteella, joka sillä on yhteiskunnassa (ks. vastaavasti tuomio 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, 42, 43 ja 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 17.10.2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, 25 ja 28 kohta).

- 51 Kansallisen sääntelyviranomaisen mahdollisuus vaatia operaattoria saattamaan hintansa vuosittain ajan tasalle ja esittämään ne määräajoin tarkastettaviksi merkitsee puuttumista perusoikeuskirjan 16 artiklassa taatun oikeuden käyttämiseen. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan tästä mahdollisuudesta on näin ollen säädettävä laissa, siinä on kunnioitettava perusoikeuskirjan 16 artiklassa taatun oikeuden keskeistä sisältöä, ja sen on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oltava välttämätön ja vastattava tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia (ks. vastaavasti tuomio 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, 46–48 kohta ja tuomio 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 52 Nyt käsiteltävässä asiassa on syytä todeta ensinnäkin, että UKE:n pääjohtajan 9.12.2009 antama päätös on tehty noudattaen kansallista säännöstöä, jonka tarkoituksena on muun muassa käyttöoikeusdirektiivin saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ja että tässä säännöstössä annetaan sille toimivalta asettaa hintojen kustannuslähtöisyyttä koskevia velvollisuuksia ja velvoittaa näiden hintojen tarkistamiseen vuosittain. Toiseksi näiden velvollisuuksien asettaminen ei ole loukannut elinkeinovapauden keskeistä sisältöä, koska asianomainen operaattori on voinut jatkaa kyseessä olevien palvelujen tarjoamista näiden velvollisuuksien asettamisen jälkeen. Kolmanneksi kyseisellä kansallisella säännöstöllä tavoitellut yleisen edun mukaiset tavoitteet vastaavat unionin tavoitteita, kuten kilpailun ja unionin kansalaisten etujen edistäminen, joista säädetään puitedirektiivin 8 artiklan 2 ja 4 kohdassa sekä käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdassa. Etenkin hintojen kustannuslähtöisyyttä ja näiden hintojen vuosittaista tarkistamista koskevan velvollisuuden pitäisi käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla estää asianomaisia operaattoreita pitämästä hintoja liian korkealla tasolla tai harjoittamasta hintapainostusta loppukäyttäjien haitaksi. Neljänneksi tällaisen toimenpiteen välttämättömyyden tutkiminen, johon sisältyy sen oikeasuhteisuuden tutkiminen ja joka on kansallisen tuomioistuimen tehtävä, vastaa puolestaan käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 4 kohdassa säädettyjen edellytysten täyttymisen tarkistamista.
- 53 Näin ollen kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tarkistaa, onko velvollisuus hintojen tarkistamiseen vuosittain käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 4 kohdassa säädetyn oikeasuhteisuusvaatimuksen mukainen, mikäli tämä velvollisuus on välttämätön edellisessä kohdassa mainittujen yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi.
- 54 Tästä seuraa mainitun seikan tarkistamista koskevin varauksin, että perusoikeuskirjan 16 artikla ei ole esteenä kansallisen sääntelyviranomaisen mahdollisuudelle velvoittaa operaattori, jolla on määritelty olevan huomattava markkinavoima tietyillä markkinoilla, saattamaan hintansa vuosittain ajan tasalle ja esittämään ne määräajoin tarkastettaviksi.
- 55 Toiseen kysymykseen on kaiken edellä todetun perusteella vastattava, että käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 4 kohtaa ja 13 artiklan 3 kohtaa luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 16 artiklan kanssa on tulkittava siten, että kansallinen sääntelyviranomainen voi velvoittaa operaattorin, jolla on määritelty olevan huomattava markkinavoima tietyillä markkinoilla ja jolle on asetettu hintojen kustannuslähtöisyyttä koskeva velvollisuus, vahvistamaan hintansa vuosittain tuoreimpien tietojen pohjalta ja ilmoittamaan nämä hinnat ja niiden perustelut sääntelyviranomaisen tarkistettaviksi ennen hintojen soveltamista, edellyttäen että tällaiset velvollisuudet perustuvat todetun ongelman luonteeseen ja ne ovat oikeasuhteisia ja perusteltuja puitedirektiivin 8 artiklassa ilmaistujen tavoitteiden kannalta, ja tämän seikan tarkistaminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä.

Kolmas kysymys

- 56 Aluksi on syytä todeta, että ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että kolmas kysymys perustuu oletukseen, jonka mukaan käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 3 kohdan kolmannen virkkeen puolankielisen version sanamuoto ("*Krajowe organy regulacyjne mogą zażądać od danego operatora całościowego uzasadnienia stosowanych cen, a w razie potrzeby – odpowiedniego dostosowania tych cen*") eroaa muista kieliversioista. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan tämä puolankielinen virke on nimittäin ymmärrettävissä siten, että kansalliset sääntelyviranomaiset voivat vaatia operaattoria tarkistamaan kustannuslähtöisesti laskettuja hintojaan vasta sitten, kun se on jo alkanut soveltaa niitä.
- 57 Näin ollen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on käsitettävä tiedustelevan kolmannella kysymyksellään lähinnä, onko käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että jos operaattorille on asetettu hintojen kustannuslähtöisyyttä koskeva velvollisuus käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdan perusteella, tälle operaattorille voidaan asettaa velvollisuus tarkistaa hintojaan ainoastaan sen jälkeen, kun se on alkanut soveltaa kustannuslähtöisiä hintoja, vai siten, että tämä on mahdollista myös ennen kuin se on alkanut soveltaa niitä.
- 58 On syytä huomauttaa, että muun muassa käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 3 kohdan kolmannen virkkeen saksankielinen versio ("*Die nationalen Regulierungsbehörden können von einem Betreiber die umfassende Rechtfertigung seiner Preise und gegebenenfalls deren Anpassung verlangen*"), englanninkielinen versio ("*National regulatory authorities may require an operator to provide full justification for its prices, and may, where appropriate, require prices to be adjusted*"), ranskankielinen versio ("*Les autorités réglementaires nationales peuvent demander à une entreprise de justifier intégralement ses prix et, si nécessaire, en exiger l'adaptation*") ja italiantielinen versio ("*Le autorità nazionali di regolamentazione possono esigere che un operatore giustifichi pienamente i propri prezzi e, ove necessario, li adegui*") johtavat tämän säännöksen tulkittamiseen siten, ettei kyseisen operaattorin ole välttämättä ollut sovellettava hintoja jo ennen kuin kansallinen sääntelyviranomaisen mahdollisesti velvoittaa sen tarkistamaan hintojaan.
- 59 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jossakin kieliversiossa käytettyä unionin oikeuden säännöksen sanamuotoa ei kuitenkaan voida käyttää tämän säännöksen ainoana tulkintaperusteena eikä sille voida antaa etusijaa muihin kieliversioihin nähden. Unionin oikeuden säännöksiä on nimittäin tulkittava ja sovellettava yhtenäisesti ottaen huomioon kaikki unionin kielillä laaditut versiot. Unionin oikeuden tekstin erikielisten versioiden poiketessa toisistaan kyseessä olevaa säännöstä on tulkittava sen lainsäädännön systematiikan ja tavoitteen mukaan, jonka osa säännös on (tuomio 1.3.2016, Alo ja Osso, C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 60 Tältä osin on todettava yhtäältä, että käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdassa annetaan kansallisille sääntelyviranomaisille oikeus asettaa operaattoreille hintojen kustannuslähtöisyyttä koskeva velvollisuus, kun taas saman artiklan 3 kohdassa, jossa kansalliset sääntelyviranomaiset oikeutetaan vaatimaan asianomaista operaattoria toimittamaan täydelliset perustelut hinnoilleen ja tarvittaessa vaatimaan niiden tarkistamista, annetaan kansallisille sääntelyviranomaisille keinot, joilla ne voivat varmistaa tämän oikeuden toteuttamisen ja varmistautua siitä, että kyseinen operaattori todella soveltaa kustannuslähtöisiä hintoja.
- 61 Toisaalta puitedirektiivin 8 artiklan 1 kohdan mukaan kansallisilla sääntelyviranomaisilla on puitedirektiivissä ja erityisesti käyttöoikeusdirektiivissä määriteltyjä sääntelytehtäviä hoitaessaan oikeus toteuttaa kaikki aiheelliset toimenpiteet, joilla pyritään puitedirektiivin 8 artiklan 2 kohdassa määriteltyihin tavoitteisiin, joihin sisältyvät erityisesti tehokkuuden ja kestävän kilpailun edistämistä ja mahdollisimman suurten hyötyjen antamista loppukäyttäjille koskevat tavoitteet. Käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 3 kohdan kolmannessa virkkeessä säädettyjen toimenpiteiden soveltaminen antaa siten kansallisille sääntelyviranomaisille mahdollisuuden velvoittamalla

asianomainen operaattori toimittamaan täydelliset perustelut hinnoilleen ja vaatimalla sitä tarvittaessa tarkistamaan ne varmistautua siitä, että sekä puitedirektiivin 8 artiklan 2 kohdassa että käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuihin tavoitteisiin pyritään.

- 62 Näitä tavoitteita ei kuitenkaan aina saavutettaisi, jos kansalliset sääntelyviranomaiset voisivat vaatia asianomaista operaattoria toimittamaan täydelliset perustelut hinnoilleen ja vaatia sitä tarvittaessa tarkistamaan ne ainoastaan siinä tapauksessa, että näitä hintoja jo sovelletaan.
- 63 Kolmanteen kysymykseen on siten vastattava, että käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että jos operaattorille on asetettu hintojen kustannuslähtöisyyttä koskeva velvollisuus käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 kohdan perusteella, tälle operaattorille voidaan asettaa velvollisuus tarkistaa hintojaan ennen kuin se alkaa soveltaa niitä tai sen jälkeen, kun se on alkanut soveltaa niitä.

Oikeudenkäyntikulut

- 64 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/19/EY (käyttöoikeusdirektiivi) 8 artiklan 4 kohtaa ja 13 artiklaa on tulkittava siten, että silloin, kun kansallinen sääntelyviranomaisen asettaa huomattavan markkinavoiman tietyillä markkinoilla omaavaksi määritellylle operaattorille velvollisuuden määrittää hintansa kustannuslähtöisesti, kyseinen kansallinen sääntelyviranomaisen voi tehokkuuden ja kestävän kilpailun edistämiseksi määrittää tällaisen velvollisuuden piiriin kuuluvan palvelun hinnan alle kyseisen palvelun tarjoamisesta operaattorille aiheutuvien kustannusten, jos nämä kustannukset ovat suuremmat kuin tehokkaasti toimivan operaattorin kustannukset, ja tämän seikan tutkiminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä.**
- 2) **Direktiivin 2002/19 8 artiklan 4 kohtaa ja 13 artiklan 3 kohtaa luettuina yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 artiklan kanssa on tulkittava siten, että kansallinen sääntelyviranomaisen voi velvoittaa operaattorin, jolla on määritelty olevan huomattava markkinavoima tietyillä markkinoilla ja jolle on asetettu hintojen kustannuslähtöisyyttä koskeva velvollisuus, vahvistamaan hintansa vuosittain tuoreimpien tietojen pohjalta ja ilmoittamaan nämä hinnat ja niiden perusteet sääntelyviranomaisen tarkistettaviksi ennen hintojen soveltamisen aloittamista, edellyttäen että tällaiset velvollisuudet perustuvat todetun ongelman luonteeseen ja ne ovat oikeasuhteisia ja perusteltuja sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY (puitedirektiivi) 8 artiklassa ilmaistujen tavoitteiden kannalta, ja tämän seikan tarkistaminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä.**
- 3) **Direktiivin 2002/19 13 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että jos operaattorille on asetettu hintojen kustannuslähtöisyyttä koskeva velvollisuus tämän direktiivin 13 artiklan 1 kohdan perusteella, tälle operaattorille voidaan asettaa velvollisuus tarkistaa hintojaan ennen kuin se alkaa soveltaa niitä tai sen jälkeen, kun se on alkanut soveltaa niitä.**

Allekirjoitukset