



Oikeustapauskokoelma

Asia C-329/21

DIGI Communications NV

vastaan

Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala

(Fővárosi Törvényszékin esittämä ennakkoratkaisupyyntö)

Unionin tuomioistuimen tuomio (viides jaosto) 20.4.2023

Ennakkoratkaisupyyntö – Televiestintä – Sähköiset viestintäverkot ja -palvelut – Direktiivi 2002/21/EY (puitedirektiivi) – 4 artiklan 1 kohta – Direktiivi 2002/20/EY (valtuutusdirektiivi) – 7 artikla – Taajuuksien käyttöoikeuksien myöntäminen – Huutokauppariippiminen – Holding-yhtiö, joka ei ole rekisteröitynyt sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajaksi asianomaisessa jäsenvaltiossa – Sulkeminen taajuuksien myöntämistä koskevan menettelyn ulkopuolelle – Oikeus hakea muutosta myöntämispäätökseen

1. *Jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen – Televiestintäala – Sähköiset viestintäverkot ja -palvelut – Valtuutus – Direktiivi 2002/20 – Menettely, jolla pyritään rajaamaan myönnettävien radiotaajuuksien käyttöoikeuksien määrää – Tähän menettelyyn perustuva myöntämispäätös – Tarkoitus – Tehokkaan ja vääristymättömän kilpailun edistäminen ja kehittäminen – Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen noudattaminen – Menettelyn vaihe, joka sisältää sen tutkimisen, ovatko mahdolliset hakemukset tarjouseritelmien mukaisia – Hyväksyttävyyys – Edellytys (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/20 7 artikla)*

(ks. 25–32 kohta sekä tuomiolauselman 1 kohta)

2. *Jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen – Televiestintäala – Sähköiset viestintäverkot ja -palvelut – Asiaa koskeva säännöstö – Direktiivi 2002/21 – Muutoksenhakuoikeus – Kansallisen sääntelyviranomaisen järjestämä huutokauppariippiminen, joka on johtanut myöntämispäätökseen – Muutoksenhakuoikeuden syntyminen sellaisen yrityksen hyväksi, joka tarjoaa sähköisiä viestintäpalveluja – Käsite – Yritys, joka on osallistunut kyseiseen menettelyyn jättämällä osallistumista koskevan hakemuksen – Yritys, joka ei itse tarjoa kyseisiä palveluja sen jäsenvaltion markkinoilla, joita kyseinen menettely koskee – Yritys, jonka osalta mainittu viranomainen on tehnyt päätöksen, jolla sen osallistumista koskevan hakemuksen rekisteröiminen on evätty sillä perusteella, ettei se ole täyttänyt vaadittuja edellytyksiä – Päätös, josta on tullut lainvoimainen sellaisen tuomioistuinnratkaisun jälkeen, jolla päätöksestä nostettu kanne on hylätty – Kuuluminen soveltamisalaan (Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/140, 4 artiklan 1 kohdan ensimmäinen ja toinen alakohta)*

(ks. 46–61 kohta sekä tuomiolauselman 2 kohta)

Tiivistelmä

Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala (kansallinen viestintä- ja mediaviranomainen, Unkari, jäljempänä NMHH) aloitti 18.7.2019 huutokauppanenettelyn, joka koski 5G:n käyttöönoton ja muiden langattomien ja laajakaistaviestintäpalvelujen tukemiseen liittyvien taajuuksien käyttöoikeuksien myöntämistä. Yksityiskohtaiset säännöt esitettiin samana päivänä julkaistuissa asiakirjoissa.

DIGI Communications, joka on Alankomaihin rekisteröitynyt yhtiö, jota ei ole rekisteröity Unkarissa sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajaksi, esitti hakemuksensa osallistumisesta tarjouskilpailuun. NMHH totesi, ettei DIGI Communicationsin hakemus ollut muodollisesti pätevä, koska se katsoi, että kyseinen yhtiö oli käyttänyt väärin oikeuttaan osallistua kyseiseen menettelyyn ja syyllistynyt toimintaan, jolla pyrittiin kiertämään kyseistä menettelyä yrittämällä johtaa mainittua viranomaista harhaan. NMHH nimittäin katsoi DIGI Communicationsin tehneen menettelyyn osallistumista koskevan hakemuksen unkarilaisen tytäryhtiönsä, joka on Unkarissa rekisteröity yhtiö ja joka tarjoaa siellä sähköisiä viestintäpalveluja, sijasta. Kyseisen tytäryhtiön mahdollinen hakemus olisi suljettu riidanalaisen huutokauppanenettelyn ulkopuolelle asiakirjoihin sisältyvän poissuljentalausekkeen perusteella.

NMHH jatkoi huutokauppanenettelyä päätettyään jättää DIGI Communicationsin menettelyn ulkopuolelle. DIGI Communications riitautti poissulkemispäätöksen tuomioistuimessa. Sen kanne hylättiin ensimmäisessä oikeusasteessa ja toisessa oikeusasteessa Kúriassa (ylin tuomioistuin, Unkari). Tällä välin NMHH teki riidanalaisen huutokauppanenettelyn päättämisestä päätöksen, jolla se myönsi kyseisen menettelyn kohteena olevat taajuuksien käyttöoikeudet kolmelle Unkarin markkinoilla toimivalle sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajalle.

DIGI Communications vaati Fővárosi Törvényszékissä (Budapestin alioikeus, Unkari), joka on tässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, nostamallaan kanteella riidanalaisen myöntämispäätöksen kumoamista perustaen asiavaltuutensa siihen, että se on puitedirektiivin¹ 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ”yritys, johon päätös vaikuttaa”.

Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta ennakkoratkaisumenettelyssä tulkitsemaan kyseistä käsitettä. Se toteaa, ettei käsitettä ole määritelty puitedirektiivissä, ja vetoaa tältä osin muun muassa tuomioihin Tele2 Telecommunication² ja T-Mobile Austria.³ Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa täsmällisemmin kolmeen edellytykseen, joita unionin tuomioistuin on kyseisissä kahdessa tuomiossa tarkastellut voidakseen todeta, että päätös vaikuttaa yritykseen puitedirektiivissä tarkoitettulla tavalla. Kyseisen tuomioistuimen mukaan mainitut edellytykset perustuvat sen osoittamiseen, että ensinnäkin kyseinen yritys tarjoaa sähköisiä viestintäverkkoja tai -palveluja ja että se kilpailee kyseisen kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksen adressaatin tai adressaattien

¹ Sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/21/EY (EYVL 2002, L 108, s. 33), sellaisena kuin se on muutettuna 25.11.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/140/EY (EUVL 2009, L 337, s. 37) (jäljempänä puitedirektiivi).

² Tuomio 21.2.2008, Tele2 Telecommunication (C-426/05, EU:C:2008:103).

³ Tuomio 22.1.2015, T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24).

kanssa, että toiseksi kyseinen päätös on tehty menettelyssä, jonka tarkoituksena on kilpailun turvaaminen, ja että kolmanneksi mainittu päätös voi vaikuttaa kyseisen yrityksen asemaan markkinoilla.

Unionin tuomioistuin täsmentää tuomiossaan muun muassa puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan henkilöllisen soveltamisalan ulottuvuutta siltä osin kuin kyse on yrityksen, joka ei itse tarjoa sähköisiä viestintäpalveluja kyseisillä markkinoilla mutta joka on jo osallistunut käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaiseen huutokauppanemettelyyn, mahdollisuudesta nostaa kanne kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksestä, jolla kyseinen menettely on päätetty, vaikka kyseinen yritys on jo suljettu menettelyn ulkopuolelle aikaisemmassa vaiheessa ja kun tämä poissulkeminen on jo vahvistettu lainvoimaiseksi tulleella tuomioistuimen ratkaisulla.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

Unionin tuomioistuin tarkastelee aluksi kysymystä siitä, pyritäänkö valtuutusdirektiivissä⁴ tarkoitettulla valintamenettelyllä taajuuksien käyttöoikeuksien myöntämiseksi ja myöntämispäätöksellä, johon tämä menettely johtaa, kilpailun turvaamiseen. Tältä osin unionin tuomioistuin katsoo yhtäältä, että käsiteltävässä asiassa sovellettavista oikeussäännöistä⁵ ilmenee, että riidanalaisen huutokauppanemettelyn ja näin ollen myöntämispäätöksen, johon kyseinen menettely johtaa, kaltaisen menettelyn tarkoituksena on edistää ja kehittää tehokasta ja vääristymätöntä kilpailua yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen.

Unionin tuomioistuin toteaa toisaalta, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, kyseenalaistetaanko tämä tavoite sillä, että asianomainen kansallinen sääntelyviranomainen on erillisellä päätöksellä kieltäytynyt rekisteröimästä sellaisen yrityksen hakemusta, joka näin ollen ei enää ole sen päätöksen adressaatti, jolla kyseinen huutokauppanemettely päätetään. Radiotaajuuksien käyttöoikeuksien myöntämistä koskevien menettelyjen osalta nyt käsiteltävässä asiassa sovellettavassa lainsäädännössä sallitaan lähtökohtaisesti se, että myönnettävien radiotaajuuksien käyttöoikeuksien lukumäärää rajoitetaan radiotaajuuksien niukkuuden vuoksi ja radiotaajuuksien tehokkaan hallinnoinnin varmistamiseksi. Unionin tuomioistuimen mukaan jäsenvaltioilla on harkintavaltaa järjestämiensä taajuuksien käyttöoikeuksien myöntämismenettelyjen luonteen ja yksityiskohtaisten sääntöjen osalta, eikä mikään oikeuta lähtökohtaisesti katsomaan, ettei tällaiseen menettelyyn voi sisältyä vaihetta, jossa tutkitaan sitä, ovatko mahdolliset menettelyyn osallistumista koskevat hakemukset kansallisen sääntelyviranomaisen määrittelemien tarjouseritelmien mukaisia, mikä merkitsee mahdollisesti sitä, että tietyt hakijat suljetaan kyseisen menettelyn ulkopuolelle, edellyttäen, että mainitun menettelyn voidaan kokonaisuudessaan katsoa olevan valtuutusdirektiivissä⁶ asetettujen vaatimusten ja edellytysten mukainen.

Toiseksi unionin tuomioistuin tarkastelee puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan tulkintaa. Se korostaa tältä osin, että kyseinen säännös on tehokkaan oikeussuojan periaatteen⁷ ilmentymä.

⁴ Sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/20/EY (EYVL 2002, L 108, s. 21), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/140 (jäljempänä valtuutusdirektiivi), 7 artiklassa tarkoitettulla tavalla.

⁵ Valtuutusdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan a alakohta ja 3 kohta sekä puitedirektiivin 8 artikla.

⁶ Tarkemmin ottaen valtuutusdirektiivin 7 artiklassa.

⁷ Sellaisena kuin se on taattu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa.

Unionin tuomioistuin muistuttaa ensinnäkin, ettei puitedirektiivissä tai valtuutusdirektiivissä määritellä sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajan käsitettä. Unionin tuomioistuin täsmentää näin ollen kyseisen käsitteen ulottuvuutta ja viittaa valtuutusdirektiivillä käyttöön otettuun sääntelyjärjestelmään ja kaikkien asian kannalta merkityksellisten säännösten⁸ tavoitteisiin. Niistä ilmenee, että sellaisissa jäsenvaltioissa, joihin Unkari lukeutuu ja jotka velvoittavat asianomaiset yritykset tekemään valtuutusdirektiivissä⁹ tarkoitetun ilmoituksen, näiden yritysten on tehtävä tämä ilmoitus vain ennen kuin ne tosiasiallisesti aloittavat sähköisten viestintäverkkojen tai -palvelujen tarjoamisen. Näin ollen ei voida sulkea pois sitä, että yritys, joka aikoo aloittaa tällaisen toiminnan, voi osallistua riidanalaisen huutokauppamenettelyn kaltaiseen menettelyyn ennen kuin se tekee tällaisen ilmoituksen asianomaiselle kansalliselle sääntelyviranomaiselle.

Unionin tuomioistuin toteaa, että jotta yrityksen voitaisiin katsoa olevan yritys, joka ”tarjoaa sähköisiä viestintäverkkoja ja/tai -palveluja” puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, sen ei välttämättä ole pitänyt tehdä asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille virallista ilmoitusta niissä tapauksissa, joissa kyseisen jäsenvaltion oikeudessa edellytetään tällaista ilmoitusta valtuutusdirektiivin¹⁰ mukaisesti, tai yleisemmin jo toimittava kyseisen jäsenvaltion markkinoilla, kunhan kyseinen yritys täyttää mainitussa säännöksessä tarkoitettulle yleisvaltuutukselle kyseisessä jäsenvaltiossa asetetut objektiiviset edellytykset, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava. Näin ollen on katsottava, että yritys, joka ei vielä ole tullut markkinoille mutta joka on osallistunut riidanalaisen huutokauppamenettelyn kaltaiseen menettelyyn tekemällä osallistumista koskevan hakemuksen, täyttää edellä mainitut vaatimukset, sillä edellytyksellä, että se täyttää kyseiset objektiiviset edellytykset, ja näin on riippumatta siitä, onko sillä tytäryhtiö, joka toimii kyseisillä markkinoilla.

Siltä osin kuin on toiseksi kyse puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa mainitusta edellytyksestä, jonka mukaan sääntelyviranomaisen päätöksen, jonka yritys aikoo riitauttaa, tulee ”vaikuttaa” kyseiseen yritykseen, on katsottava, että mainittu edellytys täyttyy, kun asianomaisen kansallisen sääntelyviranomaisen päätös potentiaalisesti vaikuttaa kyseisen yrityksen oikeuksiin yhtäältä sisältönsä ja toisaalta sellaisen toiminnan takia, jota kyseinen yritys harjoittaa tai aikoo harjoittaa. Näin ollen päätös, jonka kansallinen sääntelyviranomaisen tekee riidanalaisen huutokauppamenettelyn kaltaisen menettelyn päätteeksi, vaikuttaa puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on tulkinnut sitä muun muassa tuomiossa T-Mobile Austria, tarkoitetulla tavalla yritykseen, joka on osallistunut kyseiseen menettelyyn tekemällä siihen osallistumista koskevan hakemuksen, jos kyseinen päätös vaikuttaa sisällöltään saman yrityksen suunnittelemaan toimintaan.

Unionin tuomioistuin katsoo tältä osin, että kun on kyse puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan nojalla nostetusta kanteesta, joka eroaa kanteesta, jonka yritys on nostanut direktiivin 89/665¹¹ säännösten nojalla riitauttaakseen myöntämispäätöksen, jolla päätetään huutokauppamenettely, johon kyseinen yritys on osallistunut tekemällä osallistumista koskevan hakemuksen, mutta josta se on suljettu pois aikaisemmalla lainvoimaiseksi tulleella päätöksellä, kyseisen yrityksen asiavaltuus voidaan perustaa siihen, että yritys voisi mahdollisesti osallistua uuteen

⁸ Valtuutusdirektiivin 3 artiklan 2 kohta ja 6 artiklan 1 kohta.

⁹ Valtuutusdirektiivin 3 artiklan 2 kohdassa.

¹⁰ Valtuutusdirektiivin 3 artiklan 2 kohdan.

¹¹ Julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 21.12.1989 annettu neuvoston direktiivi 89/665/ETY (EYVL 1989, L 395, s. 33).

huutokauppanenettelyyn, joka koskee samojen radiotaajuuksien käyttöoikeuksien myöntämistä, ja mahdollisesti saada nämä oikeudet siinä tapauksessa, että mainitun päätöksen kumoamisen jälkeen hankintaviranomainen päättäisi aloittaa tällaisen menettelyn.

Kolmanneksi ja viimeiseksi unionin tuomioistuin muistuttaa kuitenkin oikeusvoiman periaatteen merkityksestä sekä unionin oikeusjärjestyksessä että kansallisissa oikeusjärjestyksissä. Siinä tapauksessa, että yritys, joka on suljettu riidanalaisen huutokauppanenettelyn kaltaisen huutokauppanenettelyn ulkopuolelle kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksellä, joka on tuomioistuinratkaisun johdosta tullut lainvoimaiseksi, nostaa puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan nojalla kanteen riitauttaakseen kyseisen menettelyn päättävän myöntämispäätöksen, kyseinen kanne ei näin ollen saa loukata kyseisen tuomioistuinratkaisun oikeusvoimaa.

Unionin tuomioistuin korostaa tältä osin, että oikeusvoima ulottuu ainoastaan niihin tosiseikkoja koskeviin kysymyksiin ja oikeuskysymyksiin, jotka tuomioistuimen päätöksellä nimenomaisesti tai väistämättä on ratkaistu. Oikeusvoiman periaatteen soveltaminen nyt käsiteltävässä asiassa riippuu näin ollen lähtökohtaisesti sen kanteen sisällöstä, jonka DIGI Communications on nostanut riidanalaisen myöntämispäätöksen riitauttamiseksi, ja näin ollen kyseisen kanteen sisällön ja sen tuomioistuinratkaisun sisällön mahdollisesta päällekkäisyydestä, jolla DIGI Communicationsin kanne, jolla se on riitauttanut päätöksen sen sulkemisesta riidanalaisen huutokaupan ulkopuolelle, on lopullisesti hylätty.