UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

1 päivänä heinäkuuta 2010 *

Asiassa C-99/09,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Sąd Najwyższy (Puola) on esittänyt 19.12.2008 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 11.3.2009, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Polska Telefonia Cyfrowa sp. z o.o.

vastaan

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot sekä tuomarit C. Toader, K. Schiemann, P. Kūris (esittelevä tuomari) ja L. Bay Larsen,

* Oikeudenkäyntikieli: puola.

julkisasiamies: Y. Bot,
kirjaaja: hallintovirkamies K. Malacek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 25.3.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Polska Telefonia Cyfrowa sp. z o.o., edustajinaan radca prawny S. Dudzik ja radca prawny M. Korcz,

– Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, edustajinaan radca prawny M. Kołtoński ja radca prawny M. Chmielewska,

– Puolan hallitus, asiamiehenään aluksi M. Dowgielewicz, sittemmin asiamiehinään K. Zawisza ja S. Sala,

– Slovakian hallitus, asiamiehenään B. Ricziová,

– Euroopan komissio, asiamiehinään K. Mojzesowicz ja C. Vrignon,

kuultuaan julkisasiamiehen 15.4.2010 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/22/EY (yleispalveludirektiivi) (EYVL L 108, s. 51) 30 artiklan 2 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Polska Telefonia Cyfrowa sp. z o.o. (jäljempänä PTC) ja Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (sähköisen viestinnän viraston pääjohtaja, jäljempänä UKE:n pääjohtaja) ja jossa on kyse jälkimmäisen 1.8.2006 tekemästä päätöksestä määrätä PTC:lle 100 000 Puolan zlotyn (PLN) (noin 24 350 euroa) suuruinen sakko.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin säännöstö

3 Yleispalveludirektiivin johdanto-osan 40 ja 41 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(40) Numeron siirrettävyys on niin keskeinen kuluttajan valinnanvaraa helpottava ja todellista kilpailua telealan kilpailumarkkinoilla lisäävä tekijä, että sitä pyytävien loppukäyttäjien olisi voitava säilyttää yleisen puhelinverkon numeronsa palvelua tarjoavasta organisaatiosta riippumatta. Tämän toiminnon tarjonta yleisen puhelinverkon kiinteiden ja ei-kiinteiden sijaintipaikkojen välillä ei kuulu tämän direktiivin soveltamisalaan. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin soveltaa säännöksiä numeroiden siirtämiseen tietyssä sijaintipaikassa palveluja tarjoavien verkkojen ja matkaviestinverkkojen välillä.

(41) Numeron siirrettävyyden merkitys vahvistuu huomattavasti, kun saatavilla on selkeitä hintatietoja sekä niille loppukäyttäjille, jotka siirtävät numeronsa, että niille loppukäyttäjille, jotka soittavat numeronsa siirtäneille loppukäyttäjille. Kansallisten sääntelyviranomaisten olisi siinä määrin kuin mahdollista helpotettava asianmukaista hinnoittelun avoimuutta osana numeron siirrettävyyden toteuttamista.”

4 Yleispalveludirektiivin 30 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

a) maantieteellisten numeroiden osalta määritellyssä sijaintipaikassa ja

b) muiden kuin maantieteellisten numeroiden osalta missä tahansa sijaintipaikassa.

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

2. Kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava, että numeron siirrettävyyteen liittyvän yhteenliittämisen hinnoittelu on kustannuslähtöistä ja että tilaajille mahdollisesti aiheutuvat välittömät kustannukset eivät vaikuta näiden toimintojen käyttöä ehkäisevästi.

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

Kansallinen säännöstö

5 16.7.2004 annetun televiestintälain (ustawa-Prawo telekomunikacyjne; Dz. U. 2004 nro 171, järjestysnumero 1 800; jäljempänä televiestintälaki), sellaisena kuin sitä sovellettiin pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, 41 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Yhteenliittämismaksut, jotka liittyvät numeroiden siirrettävyyden tarjoamiseen verkkojen välillä, vahvistetaan aiheutuneiden kustannusten perusteella.

2. Yhteenliittämismaksut ja telepalvelujen käyttöoikeusmaksut, jotka liittyvät vapauteen valita palveluntarjoaja, vahvistetaan aiheutuneiden kustannusten perusteella.”

6 Televiestintälain 71 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Tilaaja, joka on sopimussuhteessa palveluntarjoajaan, joka mahdollistaa liittymisen operaattorin yleiseen puhelinverkkoon, voi operaattoria vaihtaessaan vaatia tähänastisen numeronsa siirtämistä toisen operaattorin verkkoon 1) aluetunnuksella varustettujen numeroiden osalta kyseisellä alueella ja 2) muiden kuin aluetunnuksella varustettujen numeroiden osalta koko valtion alueella.

2. Edellä olevaa 1 momentin säännöstä ei sovelleta siirrettäessä numeroita yleisten kiinteitä palveluja tarjoavien verkkojen ja yleisten matkapuhelinverkkojen välillä.

3. Tähänastinen palveluntarjoaja voi laskuttaa tilaajalta operaattorin vaihtoon liittyvästä numeron siirtämisestä hinnastonsa mukaisen kertaluonteisen maksun, jonka määrä ei saa vaikuttaa ehkäisevästi siihen, että tilaajat käyttävät tätä mahdollisuutta."

7 Televiestintälain 74 §:ssä säädetään seuraavaa:

"1. Palveluntarjoajalla, joka mahdollistaa liittymisen yleiseen puhelinverkkoon, ja operaattorilla, jonka verkkoon yleiseen puhelinverkkoon liittymisen mahdollistavan palveluntarjoajan kanssa sopimussuhteessa oleva tilaaja on liittynyt, on velvollisuus tarjota tilaajalle mahdollisuudet käyttää 69–72 §:ssä tarkoitettuja oikeuksia luomalla asianmukaiset tekniset edellytykset taikka tekemällä 31 §:n tai 128 §:n mukainen sopimus sekä varmistaa oikeuksien toteutuminen, jos tällaiset mahdollisuudet ovat olemassa.

– –

3. UKE:n pääjohtaja voi määrätä 209 §:n 1 momentin 15–17 kohdassa tarkoitetun sakon 1 momentissa tarkoitetulle palveluntarjoajalle ja operaattorille, jos ne

1) eivät ole tarjonneet 1 momentissa tarkoitettuja mahdollisuuksia tilaajan oikeuksien käyttämiselle

2) eivät ole toteuttaneet tilaajan oikeuksia, vaikka edellytykset niiden toteuttamiselle ovat olemassa

3) ovat toteuttaneet tilaajan oikeuksia tavalla, joka on ristiriidassa lain säännösten tai 73 §:ssä tarkoitetun asetuksen kanssa.”

8 Kyseisen lain 209 §:n 1 momentin 16 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Sille, joka estää tilaajia käyttämästä –– numeron siirtämisoikeutta, määrätään sakkorangaistus.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

9 Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että UKE:n pääjohtaja määräsi PTC:lle 100 000 PLN:n (noin 24 350 euroa) suuruisen sakon sillä perusteella, että PTC:n operaattorin vaihtuessa 28.3.–31.5.2006 laskuttama 122 PLN:n (noin 29,70 euroa) suuruinen kertaluonteinen maksu oli televiestintälain 71 §:n 3 momentin vastainen siltä osin kuin kyseinen määrä vaikutti ehkäisevästi siihen, että PTC:n tilaajat käyttävät oikeuttaan numeron siirrettävyyteen.

10 PTC nosti UKE:n pääjohtajan päätöksestä kanteen Sąd Okręgowy w Warszawiessa (Varsovan alueellinen tuomioistuin). Tämä hylkäsi kanteen 6.3.2007 antamallaan ratkaisulla.

11 PTC valitti ratkaisusta Sąd Apelacyjny w Warszawieen (Varsovan valitustuomioistuin), joka kumosi valituksenalaisen ratkaisun 5.2.2008 antamallaan ratkaisulla ja katsoi, että numeron siirrettävyyteen liittyvän kertaluonteisen maksun suuruutta ei

voida laskea ottamatta huomioon kustannuksia, joita operaattorille kyseisen palvelun toteuttamisesta aiheutuu. UKE:n pääjohtaja haki jälkimmäiseen ratkaisuun muutosta.

12 Tässä tilanteessa Sąd Najwyższy (ylimmän oikeusasteen tuomioistuin) päätti lykätä ratkaisun antamista ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [yleispalveludirektiivin] 30 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että toimivaltaisella kansallisella sääntelyviranomaisella, jonka tehtävänä on varmistaa, etteivät tilaajilta perittävät maksut vaikuta numeron siirtopalvelun käyttöä ehkäisevästi, on velvollisuus ottaa huomioon matkapuhelinoperaattoreille kyseisen palvelun toteuttamisesta aiheutuneet kustannukset?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

13 Kansallinen tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään, onko yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että kansallisen sääntelyviranomaisen on otettava huomioon matkapuhelinoperaattoreille numeron siirtopalvelun toteuttamisesta aiheutuneet kustannukset arvioidessaan, onko kuluttajilta kyseisen palvelun käytöstä perittävällä maksulla ehkäisevä vaikutus.

14 Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että pääasian taustalla ovat PTC:n väitteet, joiden mukaan yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdassa asetetaan kansalliselle sääntelyviranomaiselle velvollisuus ottaa huomioon operaattoreille numeron siirtopalvelun tarjoamisesta aiheutuneet kustannukset arviointia tehdessään.

15 Aluksi on täsmennettävä, että numeroiden siirrettävyyden käsite kattaa tilaajan mahdollisuuden säilyttää sama puhelinnumero operaattorin vaihtuessa (ks. asia C-438/04, Mobistar, tuomio 13.7.2006, Kok., s. I-6675, 23 kohta).

16 Tämän mahdollisuuden toteuttaminen edellyttää, että operaattorien tietotekniikka on yhteensopivaa, että tilaajan numero siirretään yhdeltä operaattorilta toiselle ja että tekniset operaatiot mahdollistavat puhelujen siirtymisen siirrettyyn numeroon (ks. em. asia Mobistar, tuomion 24 kohta).

17 Yleispalveludirektiivin johdanto-osan 40 perustelukappaleen mukaan numeroiden siirrettävyyden tavoitteena on poistaa esteet kuluttajien vapaalta valinnalta erityisesti matkapuhelinoperaattorien välillä ja taata näin toimivan kilpailun kehittyminen puhelinpalvelujen markkinoilla (ks. em. asia Mobistar, tuomion 25 kohta).

18 Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi unionin lainsäätäjä on säätänyt yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdassa, että kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava, että numeron siirrettävyyteen liittyvän yhteenliittämisen hinnoittelu on kustannuslähtöistä ja että tilaajille mahdollisesti aiheutuvat välittömät kustannukset eivät vaikuta näiden toimintojen käyttöä ehkäisevästi (ks. em. asia Mobistar, tuomion 26 kohta).

19 Lisäksi yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdassa säädetään, että kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava, että operaattorit määrittävät hinnat kustannusten perusteella ja että hinnat eivät vaikuta kuluttajien kannalta ehkäisevästi (ks. em. asia Mobistar, tuomion 33 kohta).

20 Kun on selvitetty, että hinnat on vahvistettu kustannusten perusteella, kyseisessä säännöksessä myönnetään kansallisille sääntelyviranomaisille tietty harkintavalta arvioida tilannetta ja vahvistaa soveltuvimmaksi katsomansa tapa toteuttaa siirrettävyyden täysi tehokkuus siten, ettei kuluttajia saada luopumaan käyttämästä tätä mahdollisuutta (ks. em. asia Mobistar, tuomion 34 kohta).

21 Tältä osin vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdassa ei estetä kansallisia sääntelyviranomaisia vahvistamasta etukäteen teoreettisen kustannusmallin avulla niitä enimmäishintoja, jotka aikaisempi operaattori voi vaatia uudelta operaattorilta käyttöönottokustannuksina, jos nämä hinnat vahvistetaan kustannusten perusteella siten, ettei kuluttajia saada luopumaan käyttämästä siirtomahdollisuutta (ks. vastaavasti em. asia Mobistar, tuomion 37 kohta).

22 Edellä esitetystä seuraa, että operaattoreille aiheutuneet yhteenliittämiskustannukset ja kuluttajalta kannettava maksu ovat lähtökohtaisesti sidoksissa toisiinsa. Tämän sidoksen avulla voidaan taata kompromissi kuluttajien ja operaattorien intressien välillä.

23 On muistutettava, että kansallisen sääntelyviranomaisen olisi yleispalveludirektiivin johdanto-osan 41 perustelukappaleen mukaan helpotettava asianmukaista hinnoittelun avoimuutta osana numeron siirrettävyyden toteuttamista.

24 Samoin on korostettava, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 52, 53 ja 55 kohdassa, että menetelmän, jonka kansallinen sääntelyviranomainen valitsee arvioidakseen, vaikuttaako maksu ehkäisevästi, on oltava johdonmukainen yhteenliittämisen hinnoittelua koskevien periaatteiden kanssa ja sen avulla on voitava taata hinnoittelun objektiivisuus, täysi tehokkuus ja avoimuus.

25 Yleispalveludirektiivin rakenteesta seuraa näin ollen, että kansallisen sääntelyviranomaisen tehtävänä on määrittää objektiivisen ja luotettavan menetelmän avulla sekä operaattoreille numeron siirtopalvelun tarjoamisesta aiheutuneet kustannukset että maksun enimmäismäärä, jonka ylittyessä kuluttajilla on taipumus jättää käyttämättä kyseistä palvelua.

26 Tästä tutkimisesta seuraa, että kansallisen sääntelyviranomaisen on tarvittaessa kiellettävä soveltamasta maksua, jolla on – vaikka se liittyykin kyseisiin kustannuksiin – ehkäisevä vaikutus kuluttajiin, kun otetaan huomioon kaikki kansallisen sääntelyviranomaisen käytettävissä olevat tiedot.

27 Näin ollen tällaisessa tapauksessa kansallinen sääntelyviranomainen voi päätyä ratkaisuun, jonka mukaan sen maksun määrän, joka kuluttajilta voidaan periä, on oltava alhaisempi kuin määrän, johon päädyttäisiin objektiivisella ja luotettavalla menetelmällä pelkästään niiden kustannusten perusteella, joista operaattoreiden on vastattava voidakseen taata numeron siirrettävyyden.

28 Kaiken edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että kansallisen sääntelyviranomaisen on otettava huomioon matkapuhelinoperaattoreille numeron siirtopalvelun toteuttamisesta aiheutuneet kustannukset arvioidessaan, vaikuttaako kuluttajilta kyseisen palvelun käytöstä perittävä maksu ehkäisevästi. Sääntelyviranomaisella säilyy kuitenkin mahdollisuus vahvistaa operaattorien perimän maksun enimmäismäärä näille aiheutuneita kustannuksia alhaisemmaksi, jos pelkästään näiden kustannusten perusteella laskettu maksu on omiaan vaikuttamaan ehkäisevästi siihen, että kuluttajat käyttävät siirtomahdollisuutta.

Oikeudenkäyntikulut

29 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 (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/22/EY (yleispalveludirektiivi) 30 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että kansallisen sääntelyviranomaisen on otettava huomioon matkapuhelinoperaattoreille numeron siirtopalvelun toteuttamisesta aiheutuneet kustannukset arvioidessaan, vaikuttaako kuluttajilta kyseisen palvelun käytöstä perittävä maksu ehkäisevästi. Sääntelyviranomaisella säilyy kuitenkin mahdollisuus vahvistaa operaattorien perimän maksun enimmäismäärä näille aiheutuneita kustannuksia alhaisemmaksi, jos pelkästään näiden kustannusten perusteella laskettu maksu on omiaan vaikuttamaan ehkäisevästi siihen, että kuluttajat käyttävät siirtomahdollisuutta.

Allekirjoitukset