JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
15 päivänä huhtikuuta 2010[1]

1. Sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten uuden yhteistyöelimen (BEREC) tultua perustetuksi[2] unionin tuomioistuimelle on esitetty uusi ennakkoratkaisukysymys, joka koskee televiestintäalan uudistuksen erään kulmakiven toteuttamista eli eurooppalaisten kuluttajien oikeutta numeronsa siirrettävyyteen, mistä säädetään direktiivin 2002/22/EY[3] 30 artiklassa.

2. Tähän oikeuteen kuuluu kaikkien tilaajien mahdollisuus säilyttää sama puhelinnumero operaattorin vaihtuessa, kuitenkin tarvittaessa maksua vastaan. Yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdassa kansallisille sääntelyviranomaisille annetaan tehtäväksi valvoa sekä operaattoreille numeroiden siirrettävyyden takaamisesta aiheutuneita yhteenliittämiskustannuksia että myös niiden maksujen määrää, jotka operaattorit voivat tarvittaessa laskuttaa tilaajilta. Kyseisessä säännöksessä annetaan operaattoreille mahdollisuus valita, vyöryttävätkö ne niille tämän palvelun toteuttamisesta aiheutuneet kustannukset tilaajille vaiko eivät. Mikäli tällainen maksu laskutetaan, kyseisen säännöksen mukaan sen määrä ei saa vaikuttaa ehkäisevästi.

3. Yhteisöjen tuomioistuimella oli asiassa Mobistar 13.7.2006 antamassaan tuomiossa[4] tilaisuus tehdä täsmennyksiä sen harkintavallan osalta, joka kansallisilla sääntelyviranomaisilla on niiden arvioidessa operaattoreille aiheutuneiden yhteenliittämiskustannusten määrää. Esillä oleva asia tarjoaa nyt unionin tuomioistuimelle mahdollisuuden täsmentää sitä tapaa, jolla kansallisten sääntelyviranomaisten on konkreettisesti arvioitava tilaajille tarjotun siirrettävyyden hinnoittelua.

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.

2 – Unionin lainsäätäjä antoi 25.11.2009 sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevan uuden säännöstön. Tuossa yhteydessä perustettiin 28.1.2010 BEREC Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (BEREC) ja viraston perustamisesta 25.11.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1211/2009 (EUVL L 337, s. 1) mukaisesti.

3 – Yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/22/EY (yleispalveludirektiivi) (EYVL L 108, s. 51).

4 – C-438/04, Kok., s. I-6675.

4. Ennakkoratkaisupyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Polska Telefonia Cyfrowa sp. z o.o. (jäljempänä Polska Telefonia Cyfrowa) ja Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (sähköisen viestinnän viraston pääjohtaja, jäljempänä UKE:n pääjohtaja) ja jossa on kyse viimeksi mainitun päätöksestä määrätä Polska Telefonia Cyfrowalle 100 000 Puolan zlotyn (PLN) (noin 24 350 euroa) suuruinen sakko numeroiden siirrettävyyttä koskevien säännösten rikkomisen vuoksi. UKE:n pääjohtaja katsoi, että Polska Telefonia Cyfrowan tilaajilta laskuttama, 122 PLN:n (noin 29,70 euroa) suuruinen maksu oli omiaan estämään niitä pyytämästä numeronsa siirrettävyyttä. UKE:n pääjohtaja katsoi tämän osalta, että tämän maksun määrää ei saa vahvistaa operaattoreille aiheutuneiden kustannusten vaan kuluttajien näkemyksen ja erityisesti kyselytutkimuksen tulosten perusteella.

5. Esillä olevassa asiassa unionin tuomioistuimelle ei ole esitetty kysymystä siitä, onko siirrettävyyttä koskevan palvelun oltava ilmainen. Vaikka tietyt jäsenvaltiot ovatkin nykyisin säätäneet tämänsuuntaisesti, kyseisessä säännöksessä ei sallita operaattorin velvoittamista tarjoamaan tätä palvelua ilmaiseksi. Viimeksi mainittu voi näin ollen valita tämän säännöksen ja soveltuvan kansallisen oikeuden mukaisesti, että se laskuttaa tässä tarkoituksessa tilaajilta maksun. Näin ollen kysymyksenä on, miten tällaisen palvelun hinnoittelua voidaan parhaiten valvoa.

6. Sąd Najwyższy (ylimmän oikeusasteen tuomioistuin) (Puola) tiedustelee näin ollen unionin tuomioistuimelta, onko kansallisten sääntelyviranomaisten niille kuuluvan valvontatehtävän yhteydessä otettava huomioon operaattoreille numeron siirtämisestä aiheutuneet kustannukset arvioidessaan, onko tilaajilta laskutetuilla maksuilla ehkäisevä vaikutus.

7. Tässä ratkaisuehdotuksessa selostan ne syyt, joiden vuoksi katson, että kansalliset sääntelyviranomaiset eivät voi olla ottamatta huomioon operaattoreille aiheutuneita kustannuksia arvioidessaan tilaajille tarjotun siirrettävyyden hintaa, kun otetaan huomioon se systematiikka, johon siirrettävyyden tarjoaminen kuuluu, sekä tavoitteet, joihin unionin lainsäätäjä tällä alalla pyrkii.

8. Selostan myös epäilykseni UKE:n pääjohtajan valitsemasta menetelmästä, jossa viime kädessä asetetaan hallinnollinen seuraamus pelkän kyselytutkimuksen perusteella.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Unionin lainsäädäntö*

9. Televiestintäalan avaaminen kilpailulle toteutettiin kolmessa suuressa osassa, joita olivat vapauttaminen, yhdenmukaistaminen ja kilpailusääntöjen soveltaminen televiestintäyrityksiin. [5]

10. Televiestintäalan vapauttamisprosessi alkoi vuonna 1988. Unionin lainsäätäjä poisti direktiiveillä 88/301/ETY, 90/388/ETY ja 96/19/EY [6] täsmällisen aikataulun mukaisesti erityis- ja yksinoikeudet, joita markkinoilla jo aiemmin toimineilla, telepalveluja päätelaitteisiin tarjoavilla operaattoreilla yleensä oli (eli tuontia, markkinointia, käyttöönottoa ja ylläpitoa koskevat oikeudet). Nämä markkinat on 1.1.1998 lukien periaatteessa täysin vapautettu.

11. Samaan aikaan kun Euroopan yhteisöjen komissio antoi vapauttamista koskevia direktiivejä, Euroopan unionin neuvosto toteutti sarjan yhdenmukaistamistoimia EY:n perustamissopimuksen 100 A artiklan (josta on muutettuna tullut EY 95 artikla) nojalla. Näistä säädöksistä keskeisimmässä eli direktiivissä 90/387/ETY [7] vahvistetaan yhteiset säännöt avoimen verkon tarjoamisen hinnoittelemiseksi. Vuoden 1990 puitedirektiiviä täydennettiin direktiivillä 97/33/EY, [8] jossa säädetään erityisistä toimista, joilla pyritään

5 – Yleiskatsauksen saamiseksi ks. Bazex, M., Le droit communautaire et l'accès des entreprises du secteur concurrentiel aux réseaux publics, Revue des affaires européennes, 1994/2, s. 103; Encaoua, D., ja Flochel, L., Droit des télécommunications: entre déréglementation et régulation – La tarification: du monopole à la concurrence régulée, L'actualité juridique – Droit administratif, AJDA, 1997, s. 254; Ravaioli, P., Le cadre législatif européen des télécommunications et son application, Revue du Marché Unique Européen, nro 3, 1997, s. 175 sekä Geradin, D., "L'ouverture à la concurrence des entreprises de réseau – Analyse des principaux enjeux du processus de libéralisation", Cahiers de Droit européen, 1999, nrot 1 ja 2, s. 13.

6 – Ks. vastaavasti kilpailusta telepäätelaitemarkkinoilla 16.5.1988 annettu komission direktiivi (EYVL L 131, s. 73); kilpailusta telepalvelumarkkinoilla 28.6.1990 annettu komission direktiivi (EYVL L 192, s. 10) ja täydellisen kilpailun toteuttamista televistintämarkkinoilla pohjustavan direktiivin 90/388/ETY muuttamisesta 13.3.1996 annettu komission direktiivi (EYVL L 74, s. 13).

7 – Telepalvelujen sisämarkkinoiden toteuttamisesta saamalla aikaan avoimen verkon tarjoaminen 28.6.1990 annettu neuvoston direktiivi 90/387/ETY (EYVL L 192, s. 1; jäljempänä vuoden 1990 puitedirektiivi).

8 – Televiestinnän yhteenliittämisestä soveltaen avoimen verkon tarjoamisen (ONP) periaatteita yleispalvelun ja yhteentoimivuuden varmistamiseksi annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL L 199, s. 32), sellaisena kuin se on muutettuna 24.9.1998 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 98/61/EY (EYVL L 268, s. 37; jäljempänä direktiivi 97/33). Ks. myös komission tiedonanto yhteenliittämisen hinnoittelusta vapautetuilla telemarkkinoilla (EYVL 1998, C 84, s. 3).

erityisesti verkkojen yhteenliittämisen ja palvelujen yhteentoimivuuden varmistamiseen. [9]

12. Yhteenliittämisen hinnoittelua koskeva kysymys osoittautui ratkaisevaksi tällä alalla vallitsevan kilpailun rakenteelle ja intensiteetille. Neuvosto antoi tämän seurauksena hinnoittelua koskevat täsmälliset säännökset, joiden paneminen täytäntöön annettiin kansallisella tasolla kansallisten sääntelyviranomaisten tehtäväksi.

13. Direktiivin 97/33 7 artiklan mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava, että yhteenliittämisen hinnoittelussa noudatetaan avoimuuden ja kustannuksiin suhteuttamisen periaatteita. [10]

14. Taatessaan täydellisen yhteenliittämisen verkkojen välillä Euroopan yhteisössä ja järjestäessään tehokkaamman kilpailun palveluja tarjoavien operaattorien välillä unionin lainsäätäjä halusi erityisesti mahdollistaa sen, että eurooppalaiset kuluttajat voivat hyötyä laajemmasta valikoimasta palveluja, paremmasta laadusta ja edullisemmista hinnoista.

15. Näihin palveluihin kuuluu numeron siirrettävyys, josta säädettiin 7.3.2002 uuden sääntelypaketin [11] yhteydessä yleispalveludirektiivin 30 artiklassa. Tämä palvelu mahdollistaa sen, että matkapuhelinoperaattorien kaikki asiakkaat voivat vaihtaa operaattoria säilyttäen kuitenkin saman numeron.

16. Tämän direktiivin 30 artiklan 1 kohdan mukaan 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.

17. Tämän palvelun hinnoittelua säännellään kyseisen direktiivin 30 artiklan 2 ja 3 kohdassa. Niissä säädetään seuraavaa:

”2. Kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava, että numeron siirrettävyyteen liittyvän yhteenliittämisen hinnoittelu on kustannuslähtöistä ja että tilaajille

9 – Direktiivin 97/33 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan yhteenliittämisellä tarkoitetaan ”saman tai toisen organisaation käyttämien televerkkojen fyysistä ja loogista yhteenliittämistä, jotta yhden organisaation käyttäjät voivat olla yhteydessä saman tai toisen organisaation käyttäjien kanssa tai käyttää toisen organisaation tarjoamia palveluja”.

10 – Kansallisten sääntelyviranomaisten on erityisesti varmistettava, että julkaistaan ”yhteenliittämisen viitetarjous”, jossa määritetään yhteenliittämisen ehdot ja edellytykset.

11 – Yleispalveludirektiivin lisäksi annettiin sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä 7.3.2002 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/19/EY (käyttöoikeusdirektiivi) (EUVL L 108, s. 7) sekä sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/21/EY (puitedirektiivi) (EUVL L 108, s. 33; jäljempänä vuoden 2002 puitedirektiivi).

mahdollisesti aiheutuvat välittömät kustannukset eivät vaikuta näiden toimintojen käyttöä ehkäisevästi. [12]

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

18. Lopuksi vuoden 2002 puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että käytettävissä on toimiva muutoksenhakumekanismi, jonka avulla jokainen käyttäjä tai palveluja tarjoava yritys voi hakea muutosta siihen vaikuttavaan kansallisen sääntelyviranomaisen tekemään päätökseen.

B *Kansallinen lainsäädäntö*

19. Edellytykset, joilla oikeutta numeron siirrettävyyteen käytetään Puolassa, vahvistetaan 16.7.2004 annetun televiestintälain (ustawa-Prawo telekomunikacyjne) [13] 41 ja 71 §:ssä.

20. Tämän lain 41 §:n 1 momentissa säädetään, että yhteenliittämismaksut, jotka liittyvät numeroiden siirrettävyyden tarjoamiseen verkkojen välillä, vahvistetaan aiheutuneiden kustannusten perusteella.

21. Tämän lain 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.

– –

3. Tähänastinen palveluntarjoaja voi laskuttaa tilaajalta operaattorin vaihtoon liittyvästä numeron siirtämisestä hinnastonsa mukaisen kertaluonteisen maksun, jonka määrä ei

12 – Yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohtaa on muutettu 25.11.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/136/EY (EUVL L 337, s. 11). Tässä säännöksessä säädetään nykyisin seuraavaa:
'Kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava, että numeron siirrettävyyteen liittyvä hinnoittelu operaattorien ja/tai palveluntarjoajien välillä on kustannuslähtöistä ja että tilaajille mahdollisesti aiheutuvat välittömät kustannukset eivät estä tilaajaa vaihtamasta palveluntarjoajaa.'

13 – Dz. U. 2004, nro 171, järjestysnumero 1800.

saa vaikuttaa ehkäisevästi siihen, että tilaajat käyttävät tätä mahdollisuutta.” [14]

22. Tämän lain 74 §:n 1 momentin mukaan operaattorilla, joka mahdollistaa liittymisen yleiseen puhelinverkkoon (aikaisempi operaattori), ja operaattorilla, jonka verkkoon tilaaja on liittynyt (uusi operaattori), on velvollisuus taata siirrettävyyttä koskevien oikeuksien toteutuminen. Mikäli näin ei tapahdu, kyseisen lain 74 §:n 3 momentissa säädetään, että UKE:n pääjohtaja voi määrätä saman lain 209 §:n 1 momentin 16 kohdassa tarkoitetun sakon.

23. Tämän viimeksi mainitun säännöksen mukaan sille, joka estää tilaajia käyttämästä televiestintälain 70 ja 71 §:ssä säädettyä numeron siirtämisoikeutta, määrätään sakkorangaistus.

II Ennakkoratkaisupyynnön taustalla olevat tosiseikat

24. UKE:n pääjohtaja määräsi Polska Telefonia Cyfrowalle televiestintälain 74 §:n 3 momentin ja 209 §:n 1 momentin 16 kohdan nojalla 100 000 PLN:n (noin 24 350 euroa) suuruisen sakon ajanjaksolla 28.3.–31.5.2006 tapahtuneista, numeroiden siirrettävyyttä koskevien säännösten rikkomisista. Kyseinen viranomainen katsoi, että Polska Telefonia Cyfrowan laskuttama 122 PLN:n (noin 29,70 euroa) suuruinen maksu oli omiaan estämään tilaajia pyytämästä numeronsa siirrettävyyttä.

25. UKE:n pääjohtajan mukaan tämän maksun määrää ei ole vahvistettava operaattoreille numeroiden siirrettävyyden takaamisesta aiheutuneiden kustannusten perusteella vaan tämän määrän subjektiivisen arvion perusteella, joka voidaan selvittää kyselytutkimuksen tulosten perusteella. Kun Puolassa käyttäjille esitettiin kysymys, ”kuinka paljon kiinteiden puhelinyhteyksien ja matkapuhelinyhteyksien käyttäjät ovat valmiita maksamaan puhelinnumeronsa siirrosta operaattorilta toiselle?”, käyttäjät, joilla oli prepaid-liittymä, vastasivat 46 PLN (noin 11,20 euroa) ja laskutusliittymän käyttäjät 48 PLN (noin 11,70 euroa). UKE:n pääjohtaja katsoi näin ollen, että yli 50 PLN:n (noin 12,20 euroa) suuruinen maksu oli omiaan ehkäisemään käyttäjiä käyttämästä oikeuttaan numeronsa siirrettävyyteen, mikä oli vastoin televiestintälain 71 §:n 3 momenttia, ja näin ollen siitä oli määrättävä sakkoa.

26. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (kilpailu- ja kuluttajansuoja-asioista vastaava

14 – Televiestintälakiin 24.4.2009 tehdyn muutoksen jälkeen sen 71 §:n 3 momentissa kielletään vastedes maksun periminen tilaajalta. Tätä säännöstä, joka tuli voimaan 6.7.2009, ei kuitenkaan voida soveltaa esillä olevassa asiassa.

tuomioistuin) (Puola) hylkäsi 6.3.2007 Polska Telefonia Cyfrowan tästä päätöksestä nostaman kanteen. Kyseinen tuomioistuin katsoi, että toimiessaan tällä tavoin UKE:n pääjohtaja oli tulkinnut yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohtaa ja soveltanut televiestintälain 71 §:n 3 momenttia asianmukaisella tavalla.

27. Sąd Apelacyjny w Warszawie (Varsovan valitustuomioistuin) (Puola) muutti 5.2.2008 antamallaan ratkaisulla tämän ratkaisun kokonaisuudessaan ja kumosi UKE:n pääjohtajan päätöksen. Viimeksi mainittu haki tämän jälkeen muutosta Sąd Najwyższylta, jolla oli epäilyjä yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdan tulkinnasta, joten se päätti lykätä ratkaisun antamista asiassa 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?”

28. Polska Telefonia Cyfrowa, UKE:n pääjohtaja, Puolan hallitus ja komissio ovat esittäneet asiassa kirjallisia ja suullisia huomautuksia. Slovakian hallitus on esittänyt vain kirjallisia huomautuksia.

III Asian tarkastelu

29. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee ennakkoratkaisukysymyksellään unionin tuomioistuimelta pääasiallisesti, onko yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että kansallisten sääntelyviranomaisten on arvioidessaan, vaikuttaako tilaajalta perittävä maksu ehkäisevästi, otettava huomioon matkapuhelinoperaattoreille numeron siirtopalvelun toteuttamisesta aiheutuneet kustannukset.

30. Kysymys on esitetty kahdesta syystä: yhtäältä, koska tämän maksun hinnoittelua koskevia periaatteita ei ole määritetty, sillä kyseisessä säännöksessä säädetään pelkästään, että sen määrä ei saa vaikuttaa ehkäisevästi, ja toisaalta, koska kansallisilla sääntelyviranomaisilla on harkintavaltaa niille kuuluvan valvontatehtävän yhteydessä erityisesti sääntelykäytäntöjensä määrittelyn osalta.

31. Esillä olevassa asiassa UKE:n pääjohtaja, joka on toimivaltainen kansallinen sääntelyviranomainen, päätti, että arvioinnin siitä,

vaikuttaako Polska Telefonia Cyfrowan laskuttama maksu ehkäisevästi, oli perustuttava ainoastaan kuluttajille tehdyn kyselytutkimuksen tuloksiin eikä siinä ollut otettava huomioon operaattoreille siirrettävyyden tarjoamisesta aiheutuneita kustannuksia.

A *Alustavat huomautukset*

32. Katson, että ennen tämän ennakkoratkaisukysymyksen tutkimista on täsmennettävä alustavasti siirrettävyyden tarjoamisen kohde ja hinnoittelu, minkä jälkeen tarkastellaan tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka koskee kansallisilla sääntelyviranomaisilla tällä alalla olevaa harkintavaltaa.

33. Yleispalveludirektiivin 30 artiklan mukaan kaikilla matkapuhelinoperaattoreilla on velvollisuus tarjota siirrettävyys ja kaikilla tilaajilla on siihen oikeus. Tämän toiminnon avulla on voitava poistaa esteet kuluttajien vapaalta valinnalta ja taata tehokkaan kilpailun kehittyminen televiestinnän markkinoilla. [15]

15 – Em. asia Mobistar, tuomion 25 kohta.

34. Voidakseen helpottaa kyseisten tähän asti monopolististen markkinoiden avaamista ja ehkäistä väärinkäytöksiä unionin lainsäätäjä on säätänyt tariffit, joita operaattorit voivat periä siirrettävyyttä koskevan pyynnön yhteydessä. Näitä tariffeja on kaksi.

35. Ensimmäinen tariffi liittyy yhteenliittämisen hinnoitteluun. Kun tilaaja pyytää numeronsa siirtoa, aikaisempi operaattori [16] (yleensä on kysymys tästä) laskuttaa uudelta operaattorilta [17] tämän pyynnön käsittelyyn liittyvät yhteenliittämiskustannukset. Tästä aiheutuu kustannuksia, koska on niin kuten tuomioistuin on todennut, että operaattorien tietotekniikan on oltava yhteensopivaa, tilaajan numero on siirrettävä yhdeltä operaattorilta toiselle ja on toteutettava teknisiä operaatioita, jotka mahdollistavat sen, että puhelut siirtyvät siirrettyyn numeroon. [18] Tämän siirrettävyyden hinnoittelussa aikaisemman operaattorin on noudatettava kansallisten sääntelyviranomaisten valvonnassa kustannuksiin suhteuttamisen periaatetta.

36. Tämän siirrettävyyden hinnoittelua koskevan sääntelyn tavoitteena on suosia tehokkaiden ja elinkelpoisten operaattoreiden markkinoille pääsyä, ja sillä pyritään välttämään vaaraa kilpailun vääristymisestä, jota

16 – Operaattori, jolta numero siirtyy ja jonka kanssa sopimus sanotaan irti.

17 – Operaattori, jonka kanssa tilaaja tekee uuden sopimuksen ja jolle numero siirretään.

18 – Em. asia Mobistar, tuomion 24 kohta.

saattaisi aiheutua liian korkeiden hintojen vahvistamisesta. Yhteenliittämisen liian kallis hinta näet rajoittaisi markkinoille pääsyä ja vahvistaisi markkinoilla jo olevien operaattoreiden vahvaa asemaa. [19] Kuten tuomioistuin on todennut, tällaisessa hinnoittelussa olisi myös vaarana, että operaattorit vyöryttäisivät kustannukset uusille tilaajille, jolloin tällainen käytäntö ehkäisisi kuluttajia käyttämästä siirrettävyyttä koskevaa mahdollisuutta. [20] Samoin todellisia kustannuksia alhaisemmista hinnoista aiheutuisi vaara, että markkinoille pääsee tehottomia kilpailijoita.

37. Toinen tariffi koskee maksua, joka voidaan laskuttaa tilaajalta tämän palvelun toteuttamiseksi. Yleensä tämän maksun laskuttaa uusi operaattori, joka voi sen avulla kattaa kaikki sille aiheutuneet kustannukset tai osan niistä.

38. Kyseinen maksu on myös ratkaiseva kilpailutekijä kyseisillä markkinoilla, erityisesti näille markkinoille pyrkiville operaattoreille. Näille viimeksi mainituille siirrettävyys on kaupallinen välttämättömyys, jotta ne voivat houkutella uusia asiakkaita, joilla oli tuohon asti sopimus aikaisempien operaattoreiden kanssa. Jos uusi operaattori laskuttaa siirrosta, siihen kohdistuu kilpailupaineita ja on tietenkin sille edullista olla vaikeuttamatta uusien asiakkaiden tuloa ja harjoittaa kohtuullista hinnoittelua. Jos tästä palvelusta sitä vastoin laskuttaa aikaisempi operaattori, se voi vaatia liiallisia hintoja tehdäkseen asiakkaalleen vähemmän houkuttelevaksi pyytää numeronsa siirtämistä kilpailijalle. Näissä olosuhteissa unionin lainsäätäjä on säätänyt maksutariffeista antamalla yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdassa kansallisten sääntelyviranomaisten tehtäväksi varmistaa, että hinnoittelu ei vaikuta ehkäisevästi.

39. Kansallisilla sääntelyviranomaisilla on harkintavaltaa unionin lainsäätäjän vahvistamien sääntöjen täytäntöönpanon osalta. [21] Siltä osin kuin viimeksi mainitut säännöt määritellään pääasiallisesti direktiiveissä, tulee esiin kysymys johdonmukaisuudesta kansallisten täytäntöönpanotoimien ja viranomaisten omaksumien sääntelypolitiikkojen välillä. Käyttäjältä laskutettavan maksun osalta voidaan huomata, että Institut luxembourgeois de régulation (Luxemburgin sääntelyviranomainen) on määrännyt, että ”siirtokustannuksissa, jotka voidaan periä

19 – Erityisesti kun kyseessä ovat erikokoiset verkot, määräävässä asemassa olevaan operaattoriin kohdistuu yleensä paljon enemmän kysyntää kuin sen kilpailijoihin. Se pystyy näin ollen asettamaan neuvotteluissa korkeat hinnat verkkoonsa pääsylle.

20 – Em. asia Mobistar, tuomion 28 ja 29 kohta.

21 – Tällainen hajautettu sääntely on katsottu välttämättömäksi, jotta voidaan ottaa huomioon sellaiset merkittävät kansalliset erityispiirteet televiestinnän alalla, jotka johtuvat erityisesti eroista siinä, mitä yleisellä edulla tarkoitetaan ja mikä on vapauttamisen ja teknologisen kehityksen aste.

käyttäjiltä, on noudatettava syrjintäkiellon ja tehokkuuden periaatteita" ja että korvauksen, jonka uusi operaattori voi periä käyttäjiltä, on oltava kohtuullinen. [22] Samalla tavoin Ranskan ja Britannian lainsäädännössä säädetään, että operaattorien on tarjottava kohtuulliseen hintaan tilaajilleen mahdollisuus säilyttää numeronsa. [23] Sitä vastoin voidaan huomata, että Puolassa televiestintälain 71 §:ssä säädettiin alun perin, että maksun määrä ei saa vaikuttaa ehkäisevästi. Nykyisin tässä säännöksessä vain kielletään maksun periminen tilaajalta.

40. On todettava, että nämä säännöstöt eroavat toisistaan. Sen lisäksi, että tariffien arvioimiseksi ja laskemiseksi valitut menetelmät eroavat toisistaan, näitä menetelmiä käytetään myös eri tavoin, ja näin ollen voidaankin kysyä, olisiko tarpeen varmistaa suurempi johdonmukaisuus kansallisten sääntelyviranomaisten sääntelykäytäntöjen välillä. Eroavuuksista sääntelyssä voi näet aiheutua vakavaa kilpailun vääristymistä, josta on haittaa yhdennettyjen eurooppalaisten televiestintämarkkinoiden perustamiselle.

41. Kuten on jo todettu, kansallisilla sääntelyviranomaisilla on harkintavaltaa niiden hoitaessa niille kuuluvaa valvontavelvollisuutta. Tämän osalta yhteisöjen tuomioistuin on tehnyt joitakin täsmennyksiä edellä mainitussa asiassa Mobistar antamassaan tuomiossa.

42. Tuossa asiassa yhteisöjen tuomioistuimelta tiedusteltiin, onko yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohta esteenä sille, että Belgian sääntelyviranomainen vahvistaa etukäteen teoreettisen kustannusmallin avulla ne enimmäishinnat, jotka aikaisempi operaattori voi vaatia uudelta operaattorilta. Tuomioistuin vastasi kieltävästi mutta eritteli vastaustaan. Se katsoi pääasiallisesti, että kun kansalliset sääntelyviranomaiset ovat täyttäneet valvontavelvollisuutensa varmistamalla, että hinnat on vahvistettu kustannusten perusteella siten, että kuluttajia ei estetä käyttämästä siirtomahdollisuutta, yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdassa myönnetään kansallisille sääntelyviranomaisille tietty harkintavalta arvioida tilannetta ja vahvistaa soveltuvimmaksi katsomansa tapa. Valitun tavan avulla on kuitenkin voitava toteuttaa siirrettävyyden täysi tehokkuus ja siihen on

22 – Ks. 6.7.2004 tehty päätös 04/77/ILR, joka koskee matkapuhelinnumeroiden siirrettävyyden aikaansaamiseksi sovellettavia yksityiskohtia koskevia sääntöjä, ja samana päivänä tehty päätös 04/78/ILR, joka koskee matkapuhelinnumeroiden siirrettävyyden aikaansaamiseksi sovellettavia teknisiä ratkaisuja koskevia sääntöjä. Nämä päätökset on julkaistu Institut luxembourgeois de régulationin internetsivulla (www.ilr.public.lu).

23 – Ks. sähköpostista ja sähköisestä viestinnästä annetun Ranskan lain (code français des postes et des communications électroniques), sellaisena kuin se on konsolidoituna 13.1.2010, L 44 § sekä Britannian sääntelyviranomaisen vuonna 2003 antaman viestintälain (Communications Act 2003) 48 §:n 1 momentin nojalla laatimien yleisehtojen 18.1 kohta.

myös voitava hakea tehokkaasti muutosta toimivaltaisissa oikeusviranomaisissa. [24]

43. Esillä olevassa asiassa unionin tuomioistuinta pyydetään määrittämään harkintavalta, joka kansallisilla sääntelyviranomaisilla on niiden arvioidessa maksun ehkäisevää luonnetta, ja sen on erityisesti vastattava kysymykseen, onko niiden tämän arvioinnin yhteydessä otettava yleispalveludirektiivin nojalla huomioon operaattoreille aiheutuneet numeron siirtämiskustannukset.

44. Tämä kysymys on tärkeä, koska yleispalveludirektiivin 19 artiklan 3 kohtaan sisältyy samanlainen säännös, joka koskee operaattorin valintaa ja ennaltavalintaa koskevaa palvelua. [25]

B *Yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdan tulkinta*

45. Toisin kuin tähän menettelyyn osallistuneet jäsenvaltiot ja komissio, katson, että kansalliset sääntelyviranomaiset eivät voi jättää huomiotta operaattoreille aiheutuneita kustannuksia arvioidessaan, vaikuttaako tilaajilta laskutettu kustannus ehkäisevästi.

46. Vaikka tämä näkemys ei käy ilmi yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdan sanamuodosta, se on kuitenkin välttämätön sen järjestelmän, johon siirrettävyyden tarjoaminen kuuluu, rakenteen ja niiden tavoitteiden, joihin unionin lainsäätäjä pyrkii, valossa.

47. Ensinnäkin on todettava tämän säännöksen sanamuodosta, että siinä ei täsmennetä kansallisten sääntelyviranomaisten osalta mitään menetelmää sen arvioimiseksi, vaikuttaako tilaajilta laskutettu maksu ehkäisevästi.

48. Vaikka yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdan ranskankielisessä versiossa käytetään termiä ”redevance, jonka semanttinen tulkinta voisi viitata käyttäjältä perittävään määrään, jonka suuruus määräytyy tarjotusta palvelusta aiheutuneen kustannuksen perusteella, tämän säännöksen muissa kieliversioissa käytetään ilmaisuja, jotka voivat tarkoittaa yhtä lailla kuluja, maksuja, tariffeja tai maksuosuuksia. Näin on puolan- eli oikeudenkäyntikielisen version osalta, jossa käytetään termiä ”obciążenia, samoin kuin

24 – Tuomion 34, 40 ja 41 kohta (kursivointi tässä).

25 – Tässä säännöksessä säädetään, että ”kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava, että [operaattorin valintaa ja ennaltavalintaa koskevien] toimintojen tarjoamiseen kuuluvasta käyttöoikeudesta ja yhteenliittämisestä veloitettava hinta määräytyy kustannusten mukaisesti ja että kuluttajille mahdollisesti aiheutuvat välittömät kustannukset eivät estä kyseisten toimintojen käyttöä”.

englanninkielisen (direct charges), italiankielisen (oneri diretti), espanjankielisen (cuotas directas) ja saksankielisen (direkte Gebühren) version osalta.

49. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen ja tulkinnan vaatimus edellyttää, ettei jonkin säännöksen sanamuotoa tarkastella irrallaan muista kieliversioista vaan että sitä tulkitaan kaikilla virallisilla kielillä laadittujen versioiden valossa ja kyseisen toimen systematiikan ja sen tavoitteen mukaan, johon toimen toteuttanut taho pyrkii. [26]

50. Tutkittaessa systematiikkaa, johon siirrettävyyden tarjoaminen kuuluu, ja tavoitteita, joihin unionin lainsäätäjä pyrkii, on otettava huomioon sekä yleispalveludirektiivin yhteydessä annetut erityiset säännökset että myös vuoden 1990 ja 2002 puitedirektiiveissä ja käyttöoikeusdirektiivissä säädetyt yleisemmät säännökset.

51. Näiden säännösten tutkimisen perusteella voidaan tuoda esiin hinnoittelua koskevat periaatteet, joihin televiestintää ja erityisesti yhteenliittämisen hinnoittelua koskeva säännöstö perustuu.

52. Nämä periaatteet ovat seuraavat:

– hinnoittelun on perustuttava objektiivisiin perusteisiin ja kustannuksiin suhteuttamisen periaatteeseen [27]

– kuten tuomioistuin on todennut yhdistetyissä asioissa Arcor ym. 17.7.2008 antamassaan tuomiossa, [28] tämä periaate velvoittaa operaattorit määrittämään yhteenliittämishinnan todellisten kustannusten perusteella. [29] Sen avulla on näin ollen mahdollista arvioida kustannus, joka määrättäisiin kaikilta osin kilpailuun perustuvilla markkinoilla, ja sitä on sovellettava yhteenliittämisen kaltaisilla aloilla, joilla ei ole vielä tehokasta kilpailua, joka olisi omiaan takaamaan hinnoittelun kohtuullisuuden. Kyseistä periaatetta sovelletaan myös tiettyihin loppukäyttäjiltä laskutettaviin tariffeihin, kuten kiinteän yleisen puhelinverkon ja pientaajuuspuheviestityspalvelu-

26 – Ks. mm. asia C-347/08, Vorarlberger Gebietskrankenkasse, tuomio 17.9.2009 (Kok., s. I-8661, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja asia C-473/08, Eulitz, tuomio 28.1.2010 (Kok., s. I-907, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

27 – Ks. esim. vuoden 1990 puitedirektiivin 3 artiklan 1 kohta ja liitteessä II oleva 4 kohta; direktiivin 97/33 johdanto-osan kymmenes perustelukappale ja 7 artiklan 2 kohta; käyttöoikeusdirektiivin johdanto-osan 20 perustelukappale ja 13 artiklan 1 kohta sekä yleispalveludirektiivin johdanto-osan 26, 40 ja 42 perustelukappale sekä 30 artiklan 2 kohta. Ks. myös yhteenliittämisestä vapautetuilla telemarkkinoilla (Osa 1: Yhteenliittämisen hinnoittelu) 8.1.1998 annettu komission suositus 98/195/EY (EYVL L 73, s. 42) ja edellä alaviitteessä 8 mainittu komission tiedonanto (3.2 kohta).

28 – Yhdistetyt asiat C-152/07–C-154/07 (Kok., s. I-5959).

29 – Tuomion 22 ja 23 kohta.

jen tariffeihin [30] sekä kiinteiden johtojen tariffeihin [31]

– hinnoittelun on oltava avointa, ja se on julkistettava asianmukaisella tavalla [32]

– hinnoittelulla on taattava palvelujen yhdenvertainen saatavuus, eikä se saa olla syrjivää

– hinnoittelulla on taattava palvelujen tehokkuus koko yhteisössä ja

– hinnoitteluun on voitava hakea muutosta toimivaltaisissa oikeusviranomaisissa. [33]

53. Näiden perusteiden noudattamisesta, mihin ennen kaikkea operaattoreilla on velvollisuus, aiheutuu myös yhtä lailla rajoituksia kansallisille sääntelyviranomaisille myönnetyn harkintavallan osalta. On muistutettava, että edellä mainitussa asiassa Mobistar annetun tuomion 34 ja 41 kohdassa tuomioistuin totesi nimenomaisesti, että vaikka kansallisille sääntelyviranomaisille on myönnetty *tietty harkintavalta* vahvistaa soveltuvimmaksi katsomansa tapa määrätä yhteenliittämisen korkein hinta, tämän menetelmän avulla täytyy olla mahdollista varmistaa siirrettävyyden täysi tehokkuus sekä käyttäjien ja operaattoreiden tehokas oikeussuoja.

54. Kansallisille sääntelyviranomaisille myönnettyä harkintavaltaa ei pidä sekoittaa vapaaseen harkintaan.

55. Menetelmän, joka kansallisten sääntelyviranomaisten on määritettävä arvioidakseen sitä, vaikuttaako maksu ehkäisevästi, on oltava johdonmukainen juuri edellä selostettujen hinnoittelua koskevien periaatteiden kanssa. Sen avulla täytyy voida taata sekä kuluttajan hyvinvointi että myös terveen kilpailun kehittyminen markkinoilla.

56. Tämän menetelmän on erityisesti perustuttava riittävän selkeisiin ja objektiivisiin seikkoihin, jotta toimivaltaiset oikeusviranomaiset voivat vuoden 2002 puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti valvoa tehokkaasti kansallisten sääntelyviranomaisten

30 – Ks. avoimen verkon tarjoamisen (ONP) soveltamisesta pientaajuuspuheviestitykseen 13.12.1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/62/EY (EYVL L 321, s. 6) johdanto-osan 28–30 perustelukappale ja 12 artikla.

31 – Ks. avoimen verkon tarjoamisen soveltamisesta kiinteisiin johtoihin 5.6.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/44/ETY (EYVL L 165, s. 27) johdanto-osan 17–19 perustelukappale sekä 10 artiklan 1 ja 2 kohta.

32 – Ks. direktiivin 97/33 7 artiklan 2 ja 3 kohta sekä yleispalveludirektiivin johdanto-osan 41 perustelukappale. Ks. myös käyttöoikeusdirektiivin 9 artiklan 2 kohta, jonka mukaan kansalliset sääntelyviranomaiset voivat vaatia operaattoria julkaisemaan viitetarjouksen, jonka on oltava riittävästi eritelty sen varmistamiseksi, että yrityksiä ei vaadita maksamaan toiminnoista, jotka eivät ole halutun palvelun kannalta välttämättömiä, ja joka sisältää tarjottavan palvelun sekä siihen liittyvät ehdot, mukaan lukien hinnat.

33 – Ks. vuoden 2002 puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohta.

arviointia. Näin on erityisesti, koska Puolan sääntelyviranomaisella on valvontatehtävänsä yhteydessä hallinnollisten seuraamusten määräämistä koskevaa valtaa, joka on esillä olevassa asiassa johtanut siihen, että Polska Telefonia Cyfrowalle on määrätty yli 24 000 euron suuruinen sakko.

57. Näiden seikkojen perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, että kansalliset sääntelyviranomaiset eivät voi jättää kokonaan huomiotta sellaista objektiivista seikkaa kuin palvelun suorittamisesta aiheutuneet kustannukset arvioidessaan tilaajalta laskutetun maksun määrää. Tämä vaikuttaa mielestäni erityisen ilmeiseltä, koska unionin lainsäätäjä toteaa nimenomaisesti yleispalveludirektiivin 26 perustelukappaleessa, että tarjottaessa palveluja loppukäyttäjille *veloitettavien hintojen on vastattava kysyntää ja kustannuksia*, [34] ja näin on tehokkuuden ja sosiaalisten syiden vuoksi.

58. Viite, joka koskee operaattoreille aiheutuneita kustannuksia, on objektiivinen viite, koska se liittyy erottamattomasti käyttäjille tarjotun palvelun todellisiin kustannuksiin. Sen avulla kansalliset sääntelyviranomaiset voivat mitata objektiivisesti käyttäjiltä laskettua maksua. Vaikka on niin, kuten komissio huomauttaa, että näitä kustannuksia on monimutkaista määrittää palvelun luonteen vuoksi, kansalliset sääntelyviranomaiset ovat viime aikoina omaksuneet arviointimenetelmiä, jotka ovat olleet toisinaan komission suosittamia ja joiden avulla voidaan saada arvio niistä. [35]

59. Lisäksi tämä viite on johdonmukainen niiden hinnoittelua koskevien periaatteiden kanssa, joita unionin lainsäätäjä on asettanut siirrettävyyden tarjoamiselle. Valitessaan, että yhteenliittämisen hinnoitteluun sovelletaan kustannuksiin suhteuttamisen periaatetta, kyseinen lainsäätäjä pyrkii loppujen lopuksi sääntelemään käyttäjältä laskutettavan lopullisen määrän suuruutta. Katson näet, että yhteenliittämishinta vastaa pääasiallista kustannusta, jonka operaattori voi suoraan tai välillisesti vyöryttää tilaajalle. Yhteenliittämishinnan määrällä voi olla suoraa ja ratkaisevaa vaikutusta maksujen määrään, koska mitä korkeampia kulut ovat, sitä houkuttelevampaa operaattorille on vyöryttää tilaajalle osa niistä. Tämä yhteys yhteenliittämisestä veloitettavan hinnan ja käyttäjiltä laskutettavan maksun välillä mainittiin ensimmäiseksi direktiivin 97/33 12 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa. [36] Vaikka tästä ei enää olekaan säädetty yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdan nykyisessä versiossa, yhteisöjen tuomioistuin mainitsi kyseisen yhteyden uudelleen edellä mainitussa asiassa Mobistar antamansa tuomion 29 ja 37 kohdassa. Muistutan, että tuomioistuin totesi

34 – Kursivointi tässä.

35 – Ks. esim. em. asia Mobistar, tuomion 10 ja 11 kohta, joissa selostetaan Belgian sääntelyviranomaisen omaksuma menetelmä (tehokkaasti toimivan operaattorin kustannukset). Ks. myös edellä alaviitteessä 8 mainittu komission tiedonanto.

36 – Tässä säännöksessä säädetään seuraavaa: ”Jotta kuluttajalle aiheutuvat kustannukset pysyisivät kohtuullisina, kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava, että järjestelyyn tehtävästä yhteenliittämisestä veloitettava hinta on kohtuullinen.”

nimenomaisesti, että yhteenliittämisen enimmäishinta on vahvistettava ”kustannusten perusteella siten, että tilaajia ei estetä käyttämästä siirtomahdollisuutta”. [37]

60. Lopuksi on todettava, että kyseessä on luotettava viite, koska kansalliset sääntelyviranomaiset varmistavat niille yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdan nojalla kuuluvan valvontavelvollisuuden mukaisesti, että yhteenliittämisen hinnoittelusta ei aiheudu kilpailun vääristymistä ja että nämä hinnat vahvistetaan palvelun toteuttamisesta aiheutuneiden kustannusten perusteella. Tämän viitteen perusteella UKE:n pääjohtajan ja Puolan hallituksen ilmaisemat huolenaiheet, joiden mukaan yhteenliittämishintojen huomioon ottamisella ei taata riittävästi kuluttajien oikeuksia, koska nämä hinnat voitaisiin vahvistaa liian korkeiksi, eivät ole mielestäni perusteltuja. Päinvastoin on niin, että jos kansalliset sääntelyviranomaiset harjoittavat asianmukaisesti valvontatehtäväänsä ja varmistavat, että kyseiset hinnat vahvistetaan kustannusten perusteella, kyseessä on tällöin paras tae maksujen määrän mielivaltaista ja sattumanvaraista vahvistamista vastaan.

61. Tämä päättely ei estä kansallisia sääntelyviranomaisia ottamasta huomioon asianmukaisimmaksi katsomallaan tavalla myös kysyntää koskevia seikkoja puhtaasti kustannuksiin liittyvien tekijöiden ohella. Kuluttajille tehdyn kyselytutkimuksen tulokset voivat näin olla arvioinnissa huomioon otettava seikka, jonka avulla kansalliset sääntelyviranomaiset saavat tietoa käyttäjien odotuksista.

62. Mielestäni on kuitenkin ilmeistä, että tällaiset tulokset eivät sellaisinaan voi olla ratkaiseva kriteeri arvioitaessa, vaikuttaako maksu ehkäisevästi.

63. Tämäntyyppisten tulosten tulkitseminen ja käyttö edellyttävät näet suurta varovaisuutta niiden sattumanvaraisuuden ja subjektiivisuuden vuoksi, mikä ei helpota kansallisten sääntelyviranomaisten ratkaisujen laillisuutta valvovan tuomioistuimen tehtävää.

64. Yhtäältä kulutusta koskevan kyselytutkimuksen tulokset riippuvat hyvin erilaisista muuttujista, joita ovat tiettyä valtiota koskevat taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset seikat, otoksen valinta (ikä, ammatti, maantieteellinen tai sosioekonominen alkuperä), käytetty metodologia ja vastausten rehellisyys, tutkijoiden henkilöllisyys ja esitettyjen kysymysten rakenne ja sisältö. [38]

65. Toisaalta nämä tulokset eivät ole mielestäni millään tavalla luotettavia. Valistuneilla kuluttajilla ei näet ole tarkkaa käsitystä siirtopalvelun kustannuksista. Näin ollen on

37 – Kyseisen tuomion 37 kohta ja tuomiolauselma (kursivointi tässä).

38 – Ks. vastaavasti Dussaix, A.-M., ”La qualité dans les enquêtes”, Revue MODULAD, nro 39, 2009, s. 137 ja erityisesti s. 142–168.

mahdollista, että hinta, jonka he ilmoittavat olevansa valmiita maksamaan, on huomattavasti operaattoreille aiheutuvia todellisia kustannuksia korkeampi, ja tällaisessa tapauksessa se, että otettaisiin huomioon ainoastaan tämä tulos, ei olisi kuluttajien edun mukaista. Tämän metodologian avulla ei siten voida heijastaa palvelun todellisia kustannuksia eikä edes kustannusten kehittymistä toteutetun teknisen kehityksen tai kysynnän muuttumisen valossa.

66. Tällä metodologialla ei myöskään taata mitään ennustettavuutta ja saadaan aikaan epävarmuutta kansallisten sääntelyviranomaisten määrittämän maksun määrästä operaattoreiden vahingoksi.

67. Lopuksi pohdin erityisesti sitä, missä määrin on mahdollista unionin oikeuden yleisiä periaatteita loukkaamatta katsoa pelkän kyselytutkimuksen perusteella, että on näytetty toteen rikkominen, jonka perusteella operaattorille voidaan määrätä rahamääräisiä seuraamuksia. Näin sattumanvarainen ja subjektiivinen metodologia vaikuttaa näet erityisen heikolta oikeusperustalta tällaisen seuraamuksien määräämistä koskevan vallan käyttämiselle, ellei tämä ole jopa kyseisten yleisten periaatteiden vastaista. En näe, miten operaattori voisi näissä olosuhteissa arvioida objektiivisesti vastuuseen asettamisensa edellytyksiä.

68. Katson näin ollen kaikkien näiden seikkojen perusteella, että Puolan viranomaisten valitsema metodologia, joka perustuu yksinomaan kuluttajien parissa tehdyn kyselytutkimuksen tuloksiin, ei tarjoa riittäviä takeita siirrettävyyden täyden tehokkuuden ja näiden markkinoiden toimijoiden tehokkaan oikeussuojan varmistamiseksi.

69. Näin subjektiivinen metodologia on omiaan saamaan aikaan kohtuuttomuuksia, joita kansallisten sääntelyviranomaisten on mielestäni tasapainotettava ottamalla huomioon operaattoreille palvelun toteuttamisesta aiheutuneet kustannukset.

70. Edellä esitettyjen seikkojen valossa ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa kansalliselle tuomioistuimelle, että yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että kansallisten sääntelyviranomaisten on otettava huomioon asianmukaisimmaksi katsomallaan tavalla viite, joka koskee matkapuhelinoperaattoreille numeroiden siirrettävyyden toteuttamisesta aiheutuneita kustannuksia, arvioidessaan, vaikuttavatko tilaajilta tässä tarkoituksessa laskutettavat maksut ehkäisevästi.

71. Lopuksi haluan vielä esittää viimeisen huomion siirtopalvelun hinnoittelusta Euroopan unionissa.

72. Kuten komissio on huomauttanut istunnossa, tietyt jäsenvaltiot ovat päättäneet, että siirtopalvelu on nykyisin tarjottava tilaajille

kuluitta. Tällaisesta ratkaisusta, jota kannatan, on useita etuja, ja sen avulla olisi erityisesti mahdollista taata kuluttajille mahdollisuus saada mahdollisimman suuri hyöty tällä palvelulla tarjotuista eduista. Lisäksi tämän ratkaisun avulla voitaisiin koko unionin tasolla omaksuttuna yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden toisinaan toisistaan eroavat säännöstöt, jotka haittaavat televiestintäalan yhtenäismarkkinoiden vahvistamista. Huomautan kuitenkin, että vaikka unionin lainsäätäjä on huomioinut tämän ratkaisun, se ei ole ottanut sitä uuteen lainsäädäntöpakettiin, joka tuli voimaan 18.12.2009, koska yleispalveludirektiivin 30 artiklan 2 kohdan sanamuotoa ei ole olennaisesti muutettu.

IV Ratkaisuehdotus

73. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Sąd Najwyższyn esittämään kysymykseen 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 kansallisten sääntelyviranomaisten on otettava huomioon asianmukaisimmaksi katsomallaan tavalla viite, joka koskee matkapuhelinoperaattoreille numeroiden siirtopalvelun toteuttamisesta aiheutuneita kustannuksia, arvioidessaan, vaikuttavatko tilaajilta tässä tarkoituksessa laskutettavat maksut ehkäisevästi.