JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

10 päivänä kesäkuuta 2008 [1]

I Johdanto

1. Euroopan yhteisöjen komissio vaatii tällä EY 226 artiklan nojalla nostetulla kanteella, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että Puolan tasavalta ei ole noudattanut sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/19/EY [2] (jäljempänä käyttöoikeusdirektiivi tai direktiivi 2002/19) 4 artiklan 1 kohdan ja 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisia velvoitteitaan.

2. Komissio syyttää Puolan tasavaltaa yhteisön sääntöjen puutteellisesta täytäntöönpanosta, minkä vuoksi on tarkasteltava niitä vähäisiä mahdollisuuksia puuttua markkinoiden toimintaan, joita julkisella vallalla on televiestintämarkkinoiden kaltaisilla vapautuneilla markkinoilla.

3. Vastaajana olevan valtion suhtautuminen ei ole ollut missään tapauksessa neutraali, vaan se on saattaessaan direktiiviä 2002/19 osaksi kansallista oikeusjärjestystään edistänyt toimillaan avautumisprosessia ja velvoittanut lailla kaikki operaattorit neuvottelemaan verkkojen käyttöoikeuksista ilman, että tämä velvollisuus olisi riippuvainen edeltävästä kilpailutilanteen arvioinnista.

4. Kanteeseen liittyvien kysymysten käsitteleminen ja harkitun vastauksen antaminen eivät ole aivan yksinkertainen tehtävä, koska Puolan lainsäädännöllä ei vaikeuteta yritysten välisten sopimusten tekemistä [3] vaan päinvastoin vaatimuksena on, että niihin on ainakin pyrittävä.

5. Kun toivottua ratkaisua ei synny, kansallisella toimivaltaisella viranomaisella on mahdollisuus tehdä sitova ja korvaava päätös, mikä ei liene perinteisen liberalismin

1 – Alkuperäinen kieli: espanja.

2 – EYVL L 108, s. 7.

3 – Direktiivin 2002/19 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että yrityksille ei aseteta rajoituksia, jotka estävät niitä neuvottelemasta keskenään käyttöoikeuksien ja/tai yhteenliittämisen teknisiä ja kaupallisia järjestelyjä koskevista sopimuksista yhteisön oikeuden mukaisesti.

kaikkein vanhakantaisimpien periaatteiden mukaista. [4]

6. On siis vältettävä kaikkea sekaannusta, ja tarvittavan käsitteellisen tarkastelun tekemisen jälkeen on selvitettävä, mikä ratkaisu on yhteisön lainsäädännön mukainen. [5]

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön oikeus*

1. Lojaalin yhteistyön periaate

7. EY 10 artiklan nojalla ”jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tästä sopimuksesta tai yhteisön toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi”, millä helpotetaan ”yhteisön päämäärän toteuttamista”. Lisäksi ”ne pidättyvät kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan [unionin] tavoitteiden saavuttamista”.

2. Direktiivi 2002/19

8. Tämä säädös kuuluu niin sanottuun ”uuteen sääntelyjärjestelmään”, [6] joka hyväksyttiin 7.3.2002 ja julkaistiin 24.4.2002. [7]

9. Direktiivin 2002/19 johtotähtenä on niin sanottu puitedirektiivi, [8] ja sillä pyritään varmistamaan käyttöoikeuksien ja yhteenliittämisen yhdenmukaistaminen verkkojen ja palvelujen tarjonnan saattamiseksi sisämarkkinoiden periaatteiden mukaiseksi.

4 – Näitä ajatuksia edusti puhtaimmillaan taloudellinen iskulause ”laissez faire, laissez passer”, josta tuli suosittu Adam Smithin talousteorioiden ansiosta.

5 – Vaikka ongelmanasettelu olisikin selkeä, kuten nyt esillä olevassa asiassa, ongelman ratkaiseminen ei ole aina helppoa, koska ”– – filosofi ei ole se, joka tietää, missä aarre on, vaan se, joka näkee vaivaa sen löytämiseksi, eikä tässä vielä kaikki, sillä filosofin on myös osattava käyttää löytämäänsä aarretta oikein” (vapaa käännös). Quevedo y Villegas, F., viittaa näillä sanoillaan vertauskuvallisesti ihmisten ulkokultaisuuteen Los Sueños -teokseensa sisältyvässä kertomuksessa ”El mundo por de dentro”, *Los Sueños*, Espasa Calpe, Madrid, 2002, teoskokoelma Biblioteca Austral, nro 20, s. 187.

6 – Tällä ilmauksella viittaan asiassa C-262/06, Deutsche Telekom, tuomio 22.11.2007 (Kok. 2007, s. I-10057), 28.6.2007 esittämääni ratkaisuehdotukseen, jossa mainitsen neljä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä, jotka ovat em. direktiivi 2002/19/EY, sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista annettu direktiivi 2002/20/EY, sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä annettu direktiivi 2002/21/EY (jäljempänä puitedirektiivi tai direktiivi 2002/21/EY) ja yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla annettu direktiivi 2002/22/EY.

7 – EYVL L 108, s. 7, 21, 33 ja 51.

8 – Mainittu alaviitteessä 6, jossa tämä nimitys selitetään.

10. Yhteisön televiestintälainsäädäntö on kehittynyt kahdella osa-alueella, jotka on helppo erottaa toisistaan niiden adressaattien perusteella, vaikka ne liittyvätkin läheisesti toisiinsa.

11. Ensimmäinen osa-alue koskee operaattoreita, ja se kattaa yhteenliittämistä ja kilpailua koskevat toisiinsa liittyvät säännöt. Toinen yleisempi osa-alue koskee käyttäjien oikeuksia, ja sen avainkäsitteitä ovat alan vapauttaminen ja yleispalvelun takaaminen, ja tällä osa-alueella on suuri merkitys, koska sen vaikutukset ulottuvat yksilöiden perusvapauksiin. [9]

12. Se, että esillä oleva asia koskee kiistatta ensin mainittua osa-aluetta, lienee ilmeistä.

13. Käyttöoikeusdirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Yleisten viestintäverkkojen operaattoreilla on oikeus ja, vastaavan valtuutuksen omaavan toisen yrityksen sitä pyytäessä, velvollisuus neuvotella keskenään yhteenliittämisestä yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tarjoamiseksi, jotta varmistetaan palvelujen tarjonta ja yhteentoimivuus koko yhteisössä. Operaattoreiden on tarjottava käyttöoikeutta ja yhteenliittämistä muille yrityksille ehdoilla, jotka eivät ole ristiriidassa kansallisen sääntelyviranomaisen 5, 6, 7 ja 8 artiklan nojalla asettamien velvollisuuksien kanssa.”

14. Saman direktiivin 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että kansallisten sääntelyviranomaisten on direktiivin 2002/21/EY 8 artiklassa säädettyihin tavoitteisiin pyrkiessään edistettävä tämän direktiivin säännösten mukaisia riittäviä käyttöoikeuksia ja yhteenliittämistä sekä palvelujen yhteentoimivuutta ja tarvittaessa varmistettava ne täyttäen tehtävänsä tavalla, joka edistää tehokkuutta ja kestävää kilpailua ja antaa mahdollisimman suuren hyödyn loppukäyttäjille.

Kansallisten sääntelyviranomaisten on, tämän kuitenkaan rajoittamatta toimenpiteitä, joita

9 – Ajateltakoon esimerkiksi henkilötietojen suojelua tai yksityisyyden suojan kunnioittamista internetissä.

voidaan 8 artiklan nojalla toteuttaa sellaisten yritysten osalta, joilla on huomattava markkinavoima, voitava erityisesti,

a) jos se on välttämätöntä päästä päähän -liitettävyyden varmistamiseksi, asettaa velvollisuuksia yrityksille, joiden määräämisvallassa ovat yhteydet loppukäyttäjiin, mukaan lukien perustelluissa tapauksissa velvollisuus liittää verkkonsa yhteen, mikäli tätä ei ole vielä tehty,

b) jos se on välttämätöntä sen varmistamiseksi, että jäsenvaltion määrittelemät digitaaliset radio- ja televisiolähetykset saatetaan loppukäyttäjän saataville, asettaa operaattoreille velvollisuus tarjota käyttöoikeutta muihin liitteessä I olevassa II osassa tarkoitettuihin toimintoihin oikeudenmukaisin, kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin.

15. Vaikka käyttöoikeusdirektiivin 18 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on annettava ja julkaistava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään 24.7.2003, Puolan tasavallan liittymisasiakirjalla [10] tätä täytäntöönpanolle asetettua määräaikaa jatkettiin 30.4.2004 asti.

B *Puolan televiestintälaki*

16. Puolan televiestintälain [11] 26 §:ssä kaikille yleisten viestintäverkkojen operaattoreille asetetaan jonkin 4 §:n 1, 2, 4, 5, 7 ja 8 momentissa mainitun yrityksen tai toimijan sitä pyytäessä velvollisuus neuvotella keskenään käyttöoikeussopimuksista yleisesti saatavilla olevien telepalvelujen tarjoamiseksi ja palvelujen yhteentoimivuuden varmistamiseksi.

17. Epätoivottujen menettelyjen välttämiseksi 27 §:n 1 momentissa valtuutetaan Urzad Komunikacji Electronicznejin (sähköisen viestinnän virasto, jäljempänä UKE) pääjohtaja asettamaan sopimusten tekemiselle määräaika, joka päättyy viimeistään 90 päivän kuluttua siitä, kun edellä mainittu käyttöoikeussopimuksen tekemistä koskeva pyyntö on esitetty.

10 – Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehty asiakirja (EUVL 2003, L 236, s. 987).

11 – Laki, joka on annettu 16.7.2004 (Dz. U. 2004, nro 171, järjestysnumero1800).

18. Jos neuvotteluja ei aloiteta, jos televiestintäverkon käyttöoikeus evätään tai jos määräaika kuluu umpeen, jokainen osapuoli voi pyytää UKE:n pääjohtajaa ratkaisemaan riidanalaiset kysymykset tai määrittelemään yhteistyön ehdot (27 §:n 2 momentti) toimittamalla pyyntönsä liitteeksi käyttöoikeussopimusluonnoksen, jossa eri kannat ja erimielisyyttä aiheuttaneet ehdot esitetään (27 §:n 3 momentti).

19. Ratkaisua tehdessään UKE:n pääjohtajan on punnittava keskenään käyttäjien etua, yrityksille asetettuja velvollisuuksia, uudenaikaisten televiestintäpalvelujen edistämistä, käsiteltyjen kysymysten luonnetta sekä ehdotusten ja vaihtoehtoisten ratkaisujen käytännön toimivuutta ottamalla erityisesti huomioon käyttöoikeuksiin liittyvät tekniset ja taloudelliset seikat. [12] Lisäksi pääjohtajan on varmistettava palvelujen luotettavuuden ja yhteentoimivuuden säilyminen ja huolehdittava sekä siitä, ettei syrjiviä ehtoja aseteta, että kilpailun kehittymisestä. [13]

20. Yrityksen määräävä markkina-asema yhteenliitettyjen verkkojen alalla, yleinen etu, ympäristönsuojelu mukaan luettuna, ja yleispalvelun jatkuminen ovat myös näkökohtia, jotka on otettava huomioon UKE:n pääjohtajan [14] johdolla tehtävän pakkosovittelun [15] yhteydessä.

21. Näin vahvistetun käyttöoikeutta koskevan muutoksen osalta televiestintälain 28 §:n 5 momentissa säädetään, että osapuolten päästessä sopimukseen hallinnollinen päätös lakkaa olemasta voimassa kaikkien niiden seikkojen osalta, joita sopimus koskee, [16] vaikka UKE:n pääjohtajalla on edelleen toimivalta muuttaa päätöstä jonkun osapuolen sitä pyytäessä tai viran puolesta, kun se on perusteltua kuluttajien suojeluun, tehokkaaseen kilpailuun tai palvelujen yhteentoimivuuteen liittyvistä syistä. [17]

22. Paitsi toimivaltaa muuttaa viran puolesta omaa päätöstään annetaan 29 §:ssä UKE:n pääjohtajalle vastaavasti samoista syistä

12 – Lain 28 §:n 1 momentin 1, 2, 3 ja 4 kohta.
13 – Lain 28 §:n 1 momentin 5 kohta.
14 – Lain 28 §:n 1 momentin 6, 7 ja 8 kohta.
15 – Tämän nimityksen osalta ks. Bellodi, L., *Telecomunicazioni e concorrenza nel diritto comunitario*, Scientifica, Napoli, 1999, s. 209.
16 – Lain 28 §:n 5 momentti.
17 – Lain 28 §:n 6 momentti.

toimivalta muuttaa myös käyttöoikeussopimuksen tekstiä tai vaatia osapuolia muuttamaan sopimusta. [18]

23. Lisäksi Puolan televiestintälain 45 §:ssä säädetään, että UKE:n pääjohtaja voi määrätä yritykselle, jonka määräysvallassa ovat yhteydet loppukäyttäjiin, sääntelyvelvollisuuksia, jotka ovat välttämättömiä sen varmistamiseksi, että nämä loppukäyttäjät voivat olla yhteydessä toisen operaattorin palvelujen käyttäjien kanssa, yhteenliittämistä koskeva velvollisuus mukaan luettuna, jos nämä velvollisuudet ovat oikeasuhteisia ja asianmukaisia yksilöityyn ongelmaan nähden.

III Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely, asianosaisten lausumat ja asian käsittelyn vaiheet yhteisöjen tuomioistuimessa

24. Komissio ilmaisi vastaajana olevalle jäsenvaltiolle 21.3.2005 epäilevänsä vuoden 2004 televiestintälain yhteensopivuutta käyttöoikeusdirektiivin 4 artiklan 1 kohdan ja 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan kanssa.

18 – Jollei lain 30 §:ssä tehdystä viittauksesta, joka koskee liittymäsopimusten muuttamisen varalta säädettyä hallinnollista menettelyä, muuta johdu.

25. Puolan hallitus toisti 25.5.2005 antamassaan vastauksessa kantansa siitä, että kyseessä olevat säännökset olivat oikeudellisesti moitteettomat, ja totesi, että neuvotteluvelvollisuuden laajentamisella pyrittiin alentamaan uuden infrastruktuurin rakentamisesta aiheutuvia, riippumattomilta operaattoreilta perittäviä kustannuksia, ja myönsi, että käyttöoikeusdirektiivin 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan säännökset oli pantu välillisesti täytäntöön.

26. Komissio ei tyytynyt näihin selityksiin vaan lähetti 4.7.2006 Puolalle perustellun lausunnon, jonka Puola kyseenalaisti 4.9.2006, sillä vaikka käyttöoikeusdirektiivissä ei nimenomaisesti vaadita, että käyttöoikeussopimuksista neuvottelemista koskevasta velvollisuudesta on säädettävä lailla, tällaisella neuvotteluvelvollisuudella edistetään kuluttajia hyödyttävää kestävää kilpailua ja yhteentoimivuutta. Puolan mukaan tämä velvollisuus perustuu näin ollen käyttöoikeusdirektiivin 5 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen alakohtaan, joka on ohjelmaluonteinen normi, jolla sääntelyviranomaiset velvoitetaan turvaamaan verkon käyttöoikeudet ja verkkojen yhteenliittäminen.

27. Komissio nosti EY 226 artiklan toisen kohdan nojalla 8.5.2007 esillä olevan kanteen, ja asian käsittelyn kuluessa kantajana oleva toimielin ja vastaajana oleva jäsenvaltio ovat esittäneet kumpikin oman kantansa.

28. Koska määräaika suullisen käsittelyn toimittamista koskevalle pyynnölle oli päättynyt, eikä kukaan ollut pyytänyt kuulemista, asiassa siirryttiin 6.5.2008 pidetyn yleiskokouksen jälkeen ratkaisuehdotuksen antamisvaiheeseen.

IV Väitettyjen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisten tarkastelu

A *Alustavat huomautukset*

29. Televiestinnän vapauttamisen alkuajoista lähtien komissio on kantanut huolta olennaisten järjestelmien käyttöoikeuksista eikä ole hyväksynyt sellaista väärinkäyttötilannetta, jossa yritykset, jotka hallitsevat yksinoikeudella toiminnan kannalta välttämättömiä hyödykkeitä, kieltävät nämä hyödykkeet kilpailijoilta.

30. Liberalistisen suuntauksen omaksuminen merkitsi myös markkinoille pääsyn mekanismien avoimuutta, ja jotta joustava käyttöoikeusjärjestelmä saisi sille kuuluvan huomion, yhteisön oikeuden perinteisiä käsityksiä ryhdyttiin muuttamaan.

31. Pelkällä kaupan vapauden soveltamisella ei kuitenkaan voitu toteuttaa vilpitöntä kilpailua. Koska siihen, että entisellä julkisella toimijalla oli tosiasiallinen monopoli ja se oli voinut nauttia kauan aikaa oikeuksista, yhdistyi se, että kyseinen toimija tunsi syvällisesti markkinat ja sillä oli etuoikeutettu asema, oli välttämätöntä edistää muiden yritysten markkinoille tuloa ottamalla käyttöön niiden markkinoille tuloa edistäviä toimenpiteitä.

32. Olennaisia toimintaedellytyksiä (essential facilities) koskeva oppi [19] käy ilmi kilpailusääntöjen soveltamisesta telealan liittymäsopimuksiin annetusta komission tiedonannosta (jäljempänä liittymäsopimuksia koskeva tiedonanto), [20] jolla pyritään edistämään sitä, että uudet operaattorit voisivat käyttää yhtäläisin oikeuksin olemassa olevia infrastruktuureja ja televerkkoja, jotka kuuluvat useimmiten entisille monopoliyhtiöille.

33. Tämän vuoksi edellytetään kumulatiivisesti, että toiminne tai infrastruktuuri on ”olennainen” sen takia, että se on välttämätön, jotta on mahdollista kilpailla tätä infrastruktuuria hallitsevan toimijan kanssa, ja uutta tällaista infrastruktuuria ei voida kohtuudella

19 – Doherty, B., *Just what are essential facilities?*, CMLR, 2001, s. 397–436 ja Richer, L., *Le droit à la paresse? Essential Facilities, version française*, Dalloz, 1999, nro 44, s. 523.

20 – EYVL C 265, s. 2.

toteuttaa (kopioida), ja vaikka tämä infrastruktuuri olisi luovutettu toisen yrityksen saataville, tätä estetään käyttämästä sitä tai tälle asetetaan sietämättömiä rajoituksia. [21]

34. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut muussa asiayhteydessä kuin televiestintää koskevassa asiayhteydessä, että jos kyseessä on ”olennainen” infrastruktuuri, omistajan on sovittava muiden yritysten kanssa sen käytöstä, jos niiden toiminta edellyttää oikeutta käyttää tätä infrastruktuuria. Tätä periaatetta lievennettiin kuitenkin asettamalla useita edellytyksiä, joita on sovellettava tiukasti ja joilla on tarkoitus välttää määräävän markkina-aseman väärinkäyttö (EY 82 artikla). [22]

35. Sopimukset ovat häiriöttömän kilpailun saavuttamisessa ensisijaisia välineitä, minkä vuoksi komissio on säilyttänyt itsellään toimivallan ratkaista yhteisön kannalta merkitykselliset kiistat [23] ja luovuttanut kansallisille tuomioistuimille kiistat, jotka eivät ole tältä kannalta merkityksellisiä.

36. Direktiivin 2002/19 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan, että avoimilla ja kilpailluilla markkinoilla ei saa olla rajoituksia, jotka estävät yritysten väliset neuvottelut erityisesti silloin, kun sopimuksilla on rajat ylittävä ulottuvuus, ja siinä edellytetään *periaatteessa* [24] neuvottelujen käymistä vilpittömässä mielessä kaupallisin perustein.

37. Kaikki valtion toteuttamat toimenpiteet tällä alalla liittyvät kuitenkin eri julkisten intressien, kuten kehityksen edistämisen, verkkojen käytön ja myös alueellisen, taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden, suojaamiseen.

38. Näin ollen markkinataloutta ei pidä rajoittaa perusteettomasti, sillä markkinatalouden haittaaminen on hyväksyttävää vain yhteisön oikeudessa tavoiteltujen päämäärien perusteella, edellyttäen, että soveltuvuus- ja suhteellisuusperiaatteita noudatetaan.

21 – Suurin osa näistä rajoituksista, jotka on otettu käyttöön pohjoisamerikkalaisessa oikeuskäytännössä, luetellaan liittymäsopimuksia koskevan tiedonannon 91 kohdassa.

22 – Asiassa C-7/97, Oscar Bronner GMBH v. Mediat Zeitung, 26.11.1998 annetussa tuomiossa (Kok. 1998, s. I-7791) arvioitiin aiempaa oikeuskäytäntöä (yhdistetyt asiat 6/73 ja 7/73, Commercial Solvents v. komissio, tuomio 6.3.1974, Kok. 1974, s. 223, Kok. Ep. II, s. 229; asia 311/84, CBEM, tuomio 3.10.1985, Kok. 1985, s. 3261 ja asia C-241/91 P ja C-242/91 P, RTE ja ITP v. komissio, tuomio 6.4.1995, Kok. 1995, s. I-743) ja todettiin, että aikakauslehtien ainoan valtakunnallisen kotiinkantojärjestelmän omistaja ei syyllisty määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön, kun se kieltää jakelupalvelunsa toiselta kustantajalta, kun on olemassa muitakin jakelutapoja, kuten jakelu postin välityksellä ja myynti kaupoissa ja lehtikioskeissa, ja kun toisaalta ei ole teknisiä, lainsäädännöllisiä eikä taloudellisiakaan esteitä, jotka voisivat tehdä kilpailijoille mahdottomaksi tai vaikeaksi oman jakelujärjestelmän käyttämisen.

23 – Liittymäsopimuksia koskevan tiedonannon 26 kohta.

24 – Kursivointi tässä.

39. Näin ollen direktiivin 2002/19 johdanto-osan 19 perustelukappaleessa todetaan, että ”velvollisuutta antaa käyttöoikeus verkkorakenteisiin voidaan perustella kilpailun tehostamiskeinona, mutta kansallisten sääntelyviranomaisten on tasapainotettava perusrakenteiden omistajan oikeudet hyödyntää niitä omaksi edukseen ja muiden palvelujen tarjoajien oikeudet käyttää järjestelmiä, jotka ovat olennaisia kilpailevien palvelujen tarjonnassa. – –”

40. Komissio syyttää tässä asiayhteydessä Puolan tasavaltaa kahdesta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä, jotka koskevat direktiiviä 2002/19: yhtäältä se moittii sitä, että Puolan laissa säädetään kansallisen sääntelyviranomaisen valtuuksista soveltamalla neuvottelupakkoa, ja toisaalta se moittii Puolaa eräiden valtuuksien, jotka ovat tiettyjen tavoitteiden saavuttamisen kannalta tarpeellisia, puuttumisesta.

B *Ensimmäinen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanneperuste*

41. Komissio katsoo, että direktiivin 2002/19 4 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanon yhteydessä toimivalta on ylitetty, koska Puola 1) velvoittaa lailla yritykset tekemään sopimuksia, mitä direktiivissä pidetään poikkeuksellisen tilanteen korjaamiseen tarkoitettuna erityistoimenpiteenä, joka sitoo ainoastaan kansallista sääntelyviranomaista; 2) ei ota huomioon alalla vallitsevia olosuhteita eikä erottele operaattoreita toisistaan niiden vaikutusvallan mukaan ja 3) sekoittaa keskenään direktiivissä säädetyn velvollisuuden neuvotella yhteenliittämisestä ja liittymissopimuksen tekemisen.

42. Euroopan televiestintäalalla ennakkovelvoitteiden asettaminen on nykyisellään perusteltua vain, jos markkinat edellyttävät niitä vapaaseen kilpailuun kohdistuvan vakavan uhan vuoksi.

43. Käyttöoikeusdirektiivissä vastataan tähän vaatimukseen, kun sen johdanto-osan 13 perustelukappaleessa todetaan yksiselitteisesti, että ”– – tavoitteena on vähitellen vähentää alakohtaisia ennakkosääntöjä kilpailun kehittyessä markkinoilla – –”, vaikka niitä ei pidetä täysin poissuljettuina, jos tekniikan kehittyminen tuottaa uusia pullonkauloja, jotka saattavat edellyttää ennakkosääntelyä esimerkiksi laajakaistaverkkojen alalla.

44. Puitedirektiivin johdanto-osan 27 perustelukappale tuo selvennystä asiaan, koska siinä todetaan, ettei kilpailu toimi sellaisilla markkinoilla, joilla yhdellä tai useammalla

yrityksellä on huomattava markkinavoima eikä ”ongelmaa voida ratkaista” jäsenvaltioiden ja yhteisön lainsäädäntömekanismeilla.

45. Vuosien kuluessa kehitys johti siihen, että puitedirektiivissä todettiin, että on voitu ”luoda toimivat edellytykset tehokkaalle telealan kilpailulle”. [25]

46. Näin ollen se, että yhteisön lainsäädännön täytäntöönpano on toteutettu [26] vaatimalla sopimusten aikaansaamista, vaikuttaa ristiriitaiselta ja merkitsee sen perusluonteisen ennakko-oletuksen kieltämistä, jonka mukaan vapaan kilpailun olisi tässä vaiheessa oltava kiistaton tosiasia.

47. Yksi mahdollinen perustelu voisi olla oletus siitä, että Puolan lainsäätäjän lähtökohtana on todellisen vapauden puuttuminen, koska Puolan markkinoilla on viitteitä kilpailun vääristymisestä, mutta tämä epäilys voidaan logiikan avulla häivyttää, koska tällöin täytäntöönpano koskisi toista oikeudellista normia eikä niinkään käyttöoikeusdirektiiviä, joka on osa ”uutta sääntelyjärjestelmää”.

48. Yhteisön oikeudessa hyväksytään puuttuminen tiettyihin poikkeuksellisiin ongelmiin, jotka saattavat turmella terveen kilpailun.

49. Ongelmien diagnosoiminen ja kunkin tapauksen mukaisen, asianmukaisen hoidon määrääminen kuuluvat kuitenkin tähän erikoistuneille, puolueettomille toimijoille, kuten kansallisille sääntelyviranomaisille, joille nämä tehtävät on annettu direktiivillä 2002/19.

50. Jäsenvaltion tasolla käyttöoikeusdirektiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaan kansallisen sääntelyviranomaisen, eikä lainsäätäjän,

25 – Johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

26 – Vaikka kanne koskee käyttöoikeusdirektiiviä, on muistettava, että se pohjautuu puitedirektiiviin.

on valvottava sitä, että operaattorit täyttävät velvollisuutensa toteuttaa kohtuulliset pyynnöt, jotka koskevat erityisten verkkoelementtien ja niihin liittyvien toimintojen käyttöoikeutta tai oikeutta hyödyntää niitä.

51. Lisäksi tämä valvonta koskee vain niitä tilanteita, jotka määritellään säännöksessä, mutta ei tyhjentävästi, kuten tilannetta, jossa käyttöoikeus evätään tai jossa asetetaan saman vaikutuksen aiheuttavia kohtuuttomia ehtoja, jotka estävät kestävien kilpailumarkkinoiden kehittymisen vähittäismyyntitasolla.

52. Yksi näistä korjaavista toimenpiteistä on ”neuvotteleminen käyttöoikeutta pyytävien yritysten kanssa vilpittömässä mielessä” (direktiivin 2002/19 12 artiklan 1 kohdan b alakohta) siten, että ensin on harkittava neuvottelemisen tarpeellisuutta ja arvioitava, onko neuvotteleminen oikeassa suhteessa puitedirektiivin 8 artiklassa asetettuihin tavoitteisiin (direktiivin 2002/19 12 artiklan 2 kohta), ja tässä yhteydessä kansallisen sääntelyviranomaisen on otettava huomioon luonteeltaan teknisiä ja taloudellisia sekä asianmukaisen suojan tarjoamiseen liittyviä realistisia arvosteluperusteita. [27]

53. Yhteisön oikeudessa ei pidetä toivottavana sitä automaattisuutta, joka ilmenee Puolan tasavallan tältä osin käyttämästä lainsäädäntövallasta, vaan päinvastoin siinä pidetään suotavana, että markkina-analyysin suorittamisen jälkeen riippumattomat elimet päättävät siitä, miten kussakin tilanteessa tulee toimia. [28]

54. Puolan valtion toimintatapa kahlitsee näin tälle alalle, joka on jatkuvassa muutoksessa sähköisessä viestinnässä tapahtuvan jatkuvan kehityksen ansiosta, ominaista dynamiikkaa.

55. Koska kilpailu saattaa hyvinkin kehittyä eri tahdissa eri markkinalohkoilla ja eri jäsenvaltioissa, toimien peruuttamisen on oltava mahdollista, minkä vuoksi kansallisten sääntelyviranomaisten on voitava lieventää sääntelyvelvollisuuksia niillä markkinoilla, joilla kilpailu tuottaa toivottuja tuloksia (käyttöoikeusdirektiivin johdanto-osan 13 perustelukappale). [29]

27 – Direktiivin 12 artiklan 2 kohdassa viitataan seuraaviin arvosteluperusteisiin: kilpailevien toimintojen käytön tai asentamisen tekninen ja taloudellinen kannattavuus markkinaolosuhteiden mukaan, kyseessä olevan yhteenliittämisen ja käyttöoikeuden luonne ja laatu, ehdotetun käyttöoikeuden toteuttamiskelpoisuus, omistajan tekemät perusinvestoinnit, tarve turvata kilpailu pitkällä aikavälillä, asiaan liittyvät teollis- ja tekijänoikeudet ja yleiseurooppalaisten palvelujen tarjoaminen.

28 – Lisäksi puitedirektiivin 16 artiklan 3 kohdassa kansalliselta sääntelyviranomaiselta edellytetään, ettei se saa asettaa eikä pitää voimassa minkäänlaisia 2 kohdassa tarkoitettuja sääntelyvelvollisuuksia (joihin kuuluvat käyttöoikeusdirektiiviin viitaten puitedirektiivin 8 artiklassa tarkoitetut velvollisuudet), jos kansallinen sääntelyviranomainen vakuuttuu siitä, että markkinoilla vallitsee todellinen kilpailu.

29 – Käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklassa, vaikka kyse onkin eri velvollisuuksista (eli 9–13 artiklassa mainituista velvollisuuksista), säädetään, että kansalliset sääntelyviranomaiset voivat muuttaa tai poistaa velvollisuuksia.

56. Puolan laki on ristiriidassa tällaisen joustavuuden kanssa, koska samalla, kun siinä säädetään näistä varaumista, sääntelyn aste jäädytetään, mikä estää riippumatonta sääntelyelintä lakkauttamasta toimenpiteiden vaikutuksia.

57. Käyttöoikeusdirektiivissä kaikkien operaattoreiden velvollisuudet muodostavat avoimuus- ja julkisuusperiaatteiden mukaisen yhtenäisen järjestelmän, [30] vaikka siinä korostetaankin niitä velvoitteita, joita sovelletaan yrityksiin, joilla on ”huomattava markkinavoima markkinoilla”. [31] Mielestäni tämä ilmaus ilmentää siirtymistä monopoleista avoimuuteen, ja se soveltuu paremmin kuin ilmaus ”yritys, jolla on määräävä asema”, sellaiseen tilanteeseen, jolla ei ole merkantilistisia konnotaatioita.

58. Vaikka yhteenliittämistä tarjotaan yleisesti, sen toteuttamisen ehdot eivät ole symmetrisiä, koska ne vaihtelevat yrityksen markkinavoiman mukaan, mistä seuraa ensinnäkin, että kun yhteenliittämistä vaaditaan yritykseltä, jolla on huomattava markkinavoima, ylimääräistä markkina-analyysiä ei edellytetä [32] vaan tarvitaan pelkkä perustelu, jolla tarpeellisuus osoitetaan. [33]

59. Itse asiassa direktiivin 8 artiklassa viitataan nimenomaisesti käsitteeseen ”operaattori, jolla on huomattava markkinavoima merkityksellisillä markkinoilla”, ja tähän käsitteeseen viitataan myös direktiivin muissa säännöksissä.

60. Direktiivin 4 artiklan mukaan käyttöoikeuden ja yhteenliittämisen tarjoamiseen sovelletaan kansallisen sääntelyviranomaisen 8 artiklan mukaisesti asettamia velvollisuuksia.

61. Lisäksi 12 artiklan, jossa säädetään toimenpiteestä, joka koskee neuvottelemista vilpittömässä mielessä, normatiivinen merkitys tiivistyy mainitussa 8 artiklassa, koska kansallisten sääntelyviranomaisten vaatimusten on oltava näiden suuntaviivojen mukaisia.

30 – Saracci, F., toteaa teoksessaan *L'interconnexion, objet du droit communautaire des télécommunications: exemple de régulation (application comparée France-Italie)*, Atelier national de reproduction de thèses, 2004, s. 97, että televiestinnän dynaamisuutta voidaan lisätä yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskevilla yhteisön oikeuden klassisilla periaatteilla, ja yhteisöjen tuomioistuin on määritellyt ne perusoikeuksiksi (yhdistetyt asiat 117/76 ja 16/77, Ruckdeschel, tuomio 19.10.1977, Kok. 1977, s. 1753, Kok. Ep. III, s. 449 ja asia 149/77, Defrenne, tuomio 15.6.1978, Kok. 1978, s. 1365, Kok. Ep. IV, s. 127).

31 – Puitedirektiivin 14 artiklan 2 kohdassa katsotaan tämän luonteiseksi toimijaksi se, jolla on yksin tai yhdessä muiden kanssa määräävää asemaa vastaava asema eli sellaista taloudellista vaikutusvaltaa, jonka turvin se voi toimia huomattavassa määrin riippumattomana kilpailijoista, asiakkaista ja viime kädessä kuluttajista.

32 – Mikä voidaan johtaa yleisesti direktiivin 2002/21 16 artiklasta.

33 – Direktiivin 2002/19 johdanto-osan 15 perustelukappale.

62. Tällaista yrityksen markkinavoimasta riippuvaa kaksitahoista järjestelmää ei löydy Puolan laista.

63. Lisäksi se, että direktiivin 2002/19 4 artiklan 1 kohdan nojalla ”käyttöoikeus” [34] ja ”yhteenliittäminen” [35] rinnastetaan toisiinsa, tukee kiistattomasti väitettä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä. [36]

64. Yhteenliittäminen liittyy yksityisten välisiin suhteisiin, se on lähempänä yksityisoikeudellista instituutiota [37] ja edellyttää tekniikkaa, jolla erilaiset verkot saadaan toimimaan yhteen.

65. Toisaalta käyttöoikeuden käsitteen oikeudelliset vaikutukset ovat laajempia kuin pelkän infrastruktuureihin liittämisen vaikutukset, sillä ensin mainittu käsite koskee kaikkien toimintojen tai palvelujen saataville asettamista, ja se kattaa lopulta myös ”yhteenliittämisen”, joka on erityinen käyttöoikeuden laji, joka toteutetaan yleisten verkkojen operaattoreiden kesken (direktiivin 2002/19 2 artiklan b kohdan loppuosa).

66. Tässä tilanteessa riidanalainen säännös ei noudata mahdollisimman vähäisen sääntelyn periaatetta, joka voidaan rinnastaa suhteellisuusperiaatteeseen, jonka rajat on määritelty tarkasti yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä [38] ja joka perustuu soveltuvuuteen, tarpeellisuuteen ja kustannus/hyötyyhtälöön.

67. Puolan hallituksen esittämä perustelu, jonka mukaan televiestintäyritykset ovat hyväksyneet maan lainsäädännön ilman vastustusta, ei tuo asiaan mitään uutta, sillä yksityiset eivät pysty hallitsemaan yhteisön oikeuden tarkkaa noudattamista, eikä myös-

34 – Siten kuin tämä käsite määritellään direktiivin 2002/19 2 artiklan a alakohdassa.

35 – Direktiivin 2002/19 2 artiklan b alakohdassa määritellään käsitteen sisältö tarkemmin.

36 – On yllättävää, että itse Puolan televiestintälain 2 §:n 6 momentin a kohdassa liittymää kuvataan yhtenä käyttöoikeuden elementtinä.

37 – Saracci, F., mainittu teos, s. 106 ja Strubel, X., *Breves observations sur la nature juridique du contrat d'interconnexion de réseaux de télécomunications*, Lex Electronica, nro 4/1998, internetsivuilla www.lex-electronica.org.

38 – Varhaisimmista tuomioista mainittakoon seuraavat: asia 11/70, Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, tuomio 17.12.1970 (Kok. 1970, s. 1125, Kok. Ep. I, s. 501); asia 5/73, Balkan Import Export v. Hauptzollamt Berlin Packhof, tuomio 24.10.1973 (Kok. 1973, s. 1091); asia 36/75, Rutili, tuomio 28.10.1975 (Kok. 1975, s. 1219, Kok. Ep. II, s. 495); asia 118/75, Watson ja Belmann, tuomio 7.7.1976 (Kok. 1976, s. 1185, Kok. Ep. III, s. 153); asia 114/76, Bela Mühle v. Grows Farm, tuomio 5.7.1977 (Kok. 1977, s. 1211); asia 122/78, Buitoni, tuomio 20.2.1979 (Kok. 1979, s. 677); asia 240/78, Atalanta, tuomio 21.6.1979 (Kok. 1979, s. 2137) ja asia 44/79, Hauer v. Land Rheinland-Pfalz, tuomio 13.12.1979 (Kok. 1979, s. 3727, Kok. Ep. IV, s. 677).

kään pelkällä hallintokäytännöllä, jolle on ominaista se, että hallintoelimet voivat halutessaan muuttaa sitä ja jota ei tehdä riittävällä tavalla julkiseksi, taata direktiivin asianmukaista soveltamista. [39]

68. Käyttöoikeusdirektiivissä ja Puolan televiestintälaissa säädetyt mekanismit poikkeavat siis toisistaan. Puolan laki poikkeaa esikuvastaan siinä, että Puolan laissa poikkeuksesta on tehty sääntö. Tässä laissa rinnastetaan siihen, että kansallinen viranomainen voi kehottaa neuvottelemaan yhteenliittämisestä, yleinen velvollisuus saada aikaan liittymäsopimus, ja lisäksi tällä lailla tehdään pysyväksi puuttuminen, jota sääntelyelin ei voi lopettaa, eikä edes muuttaa. Komission ensimmäinen kanneperuste on tällä perusteella hyväksyttävä.

C *Toinen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanneperuste*

69. Komissio katsoo, että käyttöoikeusdirektiivin 5 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kansalliselle sääntelyviranomaiselle on annettava tilannekohtaisesti valtuudet ryhtyä toimenpiteisiin puitedirektiivin 8 artiklan tavoitteiden suojaamiseksi siten, että se voi asettaa ehtoja, jotka ovat avoimia, oikeasuhteisia ja syrjimättömiä, ja komission mukaan tällaisia poikkeuksellisia valtuuksia ei Puolan laissa anneta.

70. Jälleen kerran ratkaisun avainta on etsittävä direktiivistä 2002/21, jonka III luvun, jonka otsikko on ”Kansallisten sääntelyviranomaisten tehtävät”, alussa on 8 artikla. [40]

71. Vaikka olen samaa mieltä vastaajana olevan hallituksen kanssa siitä, että puitedirektiivin 8 artikla on erittäin yleisluonteinen, joissakin tapauksissa säädöstekniikka, tässä tapauksessa direktiivien säädöstekniikka, saattaa johtaa korkeaan abstraktiotasoon, jotta jäsenvaltioille jäisi riittävä liikkumavara ja säädöksen tehokkuus näin säilyisi.

72. Joka tapauksessa tavoitteeksi vahvistetaan edellä mainitun 8 artiklan 2 kohdassa kilpailun säilyttäminen sähköisten viestintäverkkojen alalla, 3 kohdassa sisämarkkinoiden edistäminen ja 4 kohdassa Euroopan unionin kansalaisten etujen edistäminen.

39 – Asia C-197/96, komissio v. Ranska, tuomio 13.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1489); asia C-358/98, komissio v. Italia, tuomio 9.3.2000 (Kok. 2000, s. I-1255) ja asia C-33/03, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 10.3.2005 (Kok. 2005, s. I-1865).

40 – Direktiivin 2002/19 5 artiklassa viitataan tavoitteisiin, jotka sisältyvät direktiivin 2002/21 8 artiklaan.

73. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut äskettäin 31.1.2008 antamassaan tuomiossa [41] (81 kohta), että puitedirektiivin 8 artiklan mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten tehtävänä on toteuttaa kaikki aiheelliset toimenpiteet, joilla pyritään edistämään todellista ja esteetöntä kilpailua. Tämä toteamus horjuttaa Puolan tiukasti puolustamaa väitettä siitä, että säännös on pelkästään ohjelmaluonteinen.

74. Tässä tilanteessa yhteisön oikeuden yhdenmukainen soveltaminen ja yhdenvertaisuusperiaate edellyttävät, että säännöksen sisältöä ja ulottuvuutta on tulkittava myös yhtenäisesti, varsinkin, kun säännös ei sisällä nimenomaista viittausta kansalliseen oikeuteen. [42]

75. Oikeuskäytännössä on korostettu, että kansallisen oikeusjärjestyksen mukauttaminen yhteisön oikeuteen ei välttämättä edellytä, että yhteisön säännökset olisi toistettava samanmuotoisina ja sanasta sanaan vaan riittää, että yleinen oikeustila takaa näiden säännösten täysimääräisen soveltamisen selkeällä ja täsmällisellä tavalla. [43]

76. Perustelu, jonka mukaan jäsenvaltiossa ei esiinny yhteisön säännösten vastaista toimintaa, ei tee oikeutetuksi täytäntöönpanon sivuuttamista kansallisessa laissa. [44]

77. Pulman ratkaisemiseksi on korostettava sitä, että käyttöoikeusdirektiivin 5 artiklan 1 kohdassa sääntelyelimille annetaan pysyvä valtuutus [45] tarkkailla markkinoita riittävien käyttöoikeuksien ja yhteenliittämisen sekä palvelujen yhteentoimivuuden edistämiseksi ja tukemiseksi.

78. Näin ollen sillä toimivallalla, jonka puuttuminen on komission arvostelun kohteena, pyritään paitsi valtuuttamaan sääntelyviranomaiset toteuttamaan mahdollisia yksittäisiä toimenpiteitä, myös antamaan valtuutus valvontaan, mikä on kannekirjelmässä jätetty huomiotta.

41 – Asia C-380/05, Centro Europa 7 (Kok. 2008, s. I-349).

42 – Asia 327/82, Ekro, tuomio 18.1.1984 (Kok. 1984, s. 107); asia C-287/98, Linster, tuomio 19.9.2000 (Kok. 2000, s. I-6917) ja asia C-195/06, Österreichischer Rundfunk, tuomio 18.10.2007 (Kok. 2007, s. I-8817).

43 – Asia 252/85, komissio v. Ranska, tuomio 27.4.1988 (Kok. 1988, s. 2243).

44 – Asia C-339/87, komissio v. Alankomaat, tuomio 15.3.1990 (Kok. 1990, s. I-851).

45 – Yhdyn tältä osin Puolan hallituksen väitteisiin.

79. Direktiivin 2002/19 5 artiklassa luetellaan ”erityisesti” useita velvollisuuksia, jotka sääntelyviranomaisten on voitava asettaa päästä päähän -liitettävyyden ja sen varmistamiseksi, että digitaaliset radio- ja televisiolähetykset saatetaan loppukäyttäjän saataville (1 kohdan toinen alakohta).

80. Tätä ei direktiivissä kuitenkaan toteuteta yksioikoisesti vaan riittävän väljästi, jotta sääntelyviranomaisille jää vastuu velvoitteiden asettamisesta siten, että tehokkuus, kestävä kilpailu ja kuluttajien etujen maksimointi otetaan huomioon.

81. Tämä kanta on vahvistettu yhteisöjen tuomioistuimen 13.12.2001 antamassa tuomiossa,[46] jossa tarkastelun kohteena olivat sääntelyviranomaisten valtuudet televiestinnän yhteenliittämisestä soveltaen avoimen verkon tarjoamisen (ONP) periaatteita yleispalvelun ja yhteentoimivuuden varmistamiseksi 30.6.1997 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 97/33/EY.[47]

82. Tämä Espanjan kuningaskunnan osalta tehty ratkaisu[48] on tarjonnut Puolan tasavallalle paljon kestävämmän turvapaikan kuin mitä Jesús Nazareno de Valldemosan kartusiaaniluostari tarjosi Frédéric Chopinille ja George Sandille,[49] sillä kansallisten hallintoviranomaisten ja yhteenliittämisdirektiivin välille onnistuneesti tehdyn myönteisen kytkennän ansiosta[50] ratkaisu takasi niille monia eri valtuuksia: ne saattoivat paitsi edistää sitä, että kilpailevat yritykset neuvottelevat keskenään sopimuksista, myös järjestää ennakolta[51] tilaajayhteyden käyttöoikeuden ja yhteenliittämisen paikallisiin kytkentäkeskuksiin ja ylemmällä kytkentätasolla oleviin kytkentäkeskuksiin.

46 – Tuomio asiassa C-79/00, Telefónica de España SA (Kok. 2001, s. I-10075).

47 – EYVL L 199, s. 32.

48 – Ratkaisu perustuu julkisasiamies Jacobsin 21.6.2001 esittämään ratkaisuehdotukseen.

49 – Kuuluisa pari saapui yhdessä kirjailijattaren lasten kanssa Mallorcaan syksyllä 1838. He toivoivat, että lauha talvi olisi rauhoittanut puolalaisen säveltäjän potemaa keuhkotautia, mutta he lähtivät saarelta jo helmikuussa 1839 huonon sään ja varsinkin kosteuden vuoksi. Säveltäjä ehti kuitenkin jatkaa teoksensa 24 preludia op. 28 säveltämistä Pleyel-pianonsa saavuttua Pariisista pitkällisten tulliselvittelyjen päätteeksi. George Sand kuvaili saaren intiimissä ja romanttisessa miljöössä kokemuksiaan teoksessaan *Talvi Mallorcassa* (*Un hiver à Majorque)*, suom. Liisa Nurmela ja Olavi Taskinen, WS, Porvoo, 1968.

50 – Tämä voidaan lukea siten, että ”kaikki se, mikä ei ole direktiivin mukaan kiellettyä, on sallittua”.

51 – Markkina-aseman merkittävyyden mukaan.

83. Kun otetaan huomioon nämä vaiheet, jotka kertovat sääntelyviranomaisten valtuuksien määrittelemättömyydestä, komission perustelulla ei ole riittävää todistusvoimaa, [52] ja sillä on vaikea perustella väitettyä huolimattomuutta käyttöoikeusdirektiivin 5 artiklan saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä, koska edellä esitetyn perusteella Puolan televiestintälain 26–30 §:ssä sääntelyviranomaisille annetaan laajat toimintamahdollisuudet. [53]

84. Vaikka olen kantajan kanssa samaa mieltä siitä, että näiden valtuuksien edellytykseksi ei pidä asettaa sitä, että operaattoreiden välille on ensin syntynyt riita, käyttöoikeusdirektiivistä ei voida johtaa myöskään tätä koskevaa kieltoa, sillä vaikka Puolan lain 26–30 §:ää sovelletaan vain hallintomenettelyihin, tämä ei koske saman lain 45 §:ää, jossa UKE:n pääjohtajaa kehotetaan selvästi asettamaan sääntelyvelvollisuuksia, jotka ovat välttämättömiä televiestintälain 1 §:n 2 ja 3 momentin säännösten, jotka ovat yhteneviä puitedirektiivin 8 artiklan säännösten kanssa, noudattamiseksi.

85. En näin ollen hyväksy komission toisessa kanneperusteessaan väittämää jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä, koska yhteisön oikeudessa yleisellä tasolla vahvistetut päämäärät [54] otetaan huomioon riidanalaisen kansallisen lain 26–30 ja 45 §:n muodostamassa lainsäädäntökokonaisuudessa.

V Oikeudenkäyntikulut

86. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan yhteisöjen tuomioistuin voi hyväksyessään kanteen osittain määrätä oikeudenkäyntikulut jaettavaksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

87. Se, että kahdesta kanneperusteesta, jotka komissio esittää Puolan tasavaltaa vastaan, vain toinen hyväksytään, puoltaa sitä, että kohtuullisuussyistä kumpikin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

52 – Asiassa C-387/06, komissio v. Suomi, 10.1.2008 annetussa tuomiossa (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa), joka liittyy sellaiseen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan kanteeseen, jonka sisältö on lähellä esillä olevaa asiaa, on hylätty se, että kansallinen säännös rajoittaisi sääntelyviranomaisen valtuuksia, koska komissio ei tutkinut seikkaperäisesti näitä valtuuksia eikä osoittanut, että kansallinen elin ei voisi toteuttaa puitedirektiivin 8 artiklassa lueteltujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta aiheellisia toimenpiteitä.

53 – Kun jätetään huomiotta niitä koskeva toimivallan ylittyminen, johon nimenomaisesti perustuu se, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva ensimmäinen peruste on hyväksyttävä.

54 – Niihin viitataan direktiivin 2002/19 5 artiklassa, jossa puolestaan viitataan direktiivin 2002/21 8 artiklaan.

VI Ratkaisuehdotus

88. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Puolan tasavalta ei ole noudattanut sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/19/EY 4 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on lailla velvoittanut kaikki teleoperaattorit neuvottelemaan liittymäsopimuksista,

2) hylkää kanteen muilta osin,

3) velvoittaa kummankin asianosaisen vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.