Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTHONY MICHAEL COLLINS
9 päivänä kesäkuuta 2022[1]

Asia C-243/21

”TOYA” sp. z o.o. ja
Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji
vastaan
Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,
muuna osapuolena
Polska Izba Komunikacji Elektronicznej

(Ennakkoratkaisupyyntö – Sąd Okręgowy w Warszawie (alueellinen tuomioistuin, Varsova, Puola))

Ennakkoratkaisupyyntö – Televiestintä – Direktiivi 2014/61/EU – 3 artikla – Kansallisen sääntelyviranomaisen toimivalta asettaa operaattorille, jolla ei ole huomattavaa markkinavoimaa, fyysisen infrastruktuurin käyttöoikeutta koskevia ehtoja – 1 artiklan 3 kohta – Vähimmäistason yhdenmukaistaminen

I Johdanto

1. Tässä Sąd Okręgowy w Warszawien (alueellinen tuomioistuin, Varsova, Puola) esittämässä ennakkoratkaisupyynnössä tulee esille kaksi kysymystä, jotka koskevat toimenpiteistä nopeiden sähköisten viestintäverkkojen käyttöönoton kustannusten vähentämiseksi annetun direktiivin 2014/61/EU[2] tulkintaa. Ensinnäkin, luettuna sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä annetun direktiivin 2002/21/EY (puitedirektiivi)[3] ja sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä annetun direktiivin 2002/19/EY (käyttöoikeusdirektiivi)[4] valossa, estääkö direktiivi 2014/61 kansallista sääntelyviranomaista asettamasta ehtoja sähköisen viestintäverkon tarjoajalle, jolla ei ole huomattavaa markkinavoimaa asianomaisilla markkinoilla? Toiseksi estääkö direktiivi 2014/61 kansallista sääntelyviranomaista asettamasta teleoperaattoreille ehtoja, joiden mukaan niiden on annettava käyttöoikeus fyysiseen infrastruktuuriinsa, jos tällaisesta käyttöoikeudesta ei ole riitaa?

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 Toimenpiteistä nopeiden sähköisten viestintäverkkojen käyttöönoton kustannusten vähentämiseksi 15.5.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/61/EU (EUVL 2014, L 155, s. 1).

3 Sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/21/EY (puitedirektiivi) (EYVL 2002, L 108, s. 33), sellaisena kuin se on muutettuna.

4 Sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/19/EY (käyttöoikeusdirektiivi) (EYVL 2002, L 108, s. 7), sellaisena kuin se on muutettuna.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Euroopan unionin oikeus

1. Puitedirektiivi

2. Puitedirektiivin johdanto-osassa asetetaan muun muassa seuraavat tavoitteet:

”(25) Joissain olosuhteissa on asetettava ennalta velvollisuuksia kilpailun kehittymisen varmistamiseksi markkinoilla. Televiestinnän yhteenliittämisestä soveltaen avoimen verkon tarjoamisen (ONP) periaatteita yleispalvelun ja yhteentoimivuuden varmistamiseksi 30 päivänä kesäkuuta 1997 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 97/33/EY – – oleva huomattavan markkinavoiman määritelmä on osoittautunut ennalta asetettavien velvollisuuksien kynnyksenä tehokkaaksi markkinoiden avaamisen alkuvaiheessa, mutta sitä on nyt muutettava monimutkaisempien ja dynaamisempien markkinoiden tarpeisiin. Tästä syystä tässä direktiivissä käytettävä määritelmä vastaa nyt [unionin] tuomioistuimen ja [unionin yleisen] tuomioistuimen oikeuskäytännössä määriteltyä määräävän aseman käsitettä.

– –

(27) On erittäin tärkeää, että velvollisuuksia asetetaan ennalta vain silloin, kun kilpailu ei toimi, toisin sanoen markkinoilla, joilla yhdellä tai useammalla yrityksellä on huomattava markkinavoima eikä ongelmaa voida ratkaista jäsenvaltioiden ja yhteisön kilpailuoikeuden keinoin.

– –”

3. Puitedirektiivin III luvun otsikko on ”Kansallisten sääntelyviranomaisten tehtävät”. Sen 8 artiklassa määritetään yleiset tavoitteet ja sääntelyperiaatteet. Kyseisen artiklan 5 kohdan f alakohdassa säädetään, että kansallisten sääntelyviranomaisten on asetettava ennakkosääntelyvelvoitteita vain silloin, kun todellista ja kestävää kilpailua ei ole. Velvoitteita on lievennettävä tai ne on poistettava heti, kun kyseinen edellytys täyttyy.

4. Puitedirektiivin IV luvun otsikko on ”Yleiset säännökset”. Sen 14 artiklassa määritellään huomattava markkinavoima. Mainitun direktiivin 16 artiklassa kuvataan markkina-analyysissä noudatettavaa menettelyä, joka kansallisen sääntelyviranomaisen on suoritettava määrittääkseen, vallitseeko merkityksellisillä markkinoilla todellinen kilpailu: jos markkinoilla ei ole todellista kilpailua, kansallisen sääntelyviranomaisen on määritettävä yritykset, joilla on kyseisillä markkinoilla huomattava markkinavoima.

2. Käyttöoikeusdirektiivi

5. Käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos operaattorilla on [puitedirektiivin] 16 artiklan mukaisesti suoritetun markkina-analyysin perusteella määritelty olevan huomattava markkinavoima tietyillä markkinoilla, kansallisten

sääntelyviranomaisten on asetettava tarpeen mukaan tämän direktiivin 9–13 artiklassa säädetyt velvollisuudet.”

6. Käyttöoikeusdirektiivin 9–13 artiklassa säädetyt velvollisuudet koskevat i) avoimuutta, mukaan luettuna vaatimus, jonka mukaan operaattorin on julkaistava viitetarjous;[5] ii) syrjimättömyyttä; iii) kirjanpidon erillisyyttä; iv) erityisten verkkotoimintojen käyttöoikeuksia ja käyttöä sekä v) hintavalvontaa ja kustannuslaskentaa.

7. Käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 3 kohdassa säädetään, että kansalliset sääntelyviranomaiset eivät voi asettaa käyttöoikeusdirektiivin 9–13 artiklassa tarkoitettuja velvollisuuksia operaattoreille, joilla ei ole määritetty olevan huomattava markkinavoima tietyillä markkinoilla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta sen 5 artiklan 1 kohdan ja 6 artiklan säännösten ja puitedirektiivin 12 ja 13 artiklan säännösten noudattamista.

3. Direktiivi 2014/61

8. Direktiivin johdanto-osassa selitetään sen tavoitteet seuraavasti:

”(6) Ottaen huomioon, että tarvitaan unionin tason toimia laajakaistan kattavuuden parantamiseksi muun muassa vähentämällä nopean laajakaistainfrastruktuurin kustannuksia, kuten Eurooppa-neuvoston 13 ja 14 päivänä joulukuuta 2012 pidetyn kokouksen hyväksymissä päätelmissä on huomioitu, komission tiedonannossa ’Toinen sisämarkkinoiden toimenpidepaketti’ korostetaan tarvetta lisätoimille, jotta voidaan saavuttaa nopeasti digitaalistrategiassa asetetut tavoitteet muun muassa vastaamalla nopean verkon edellyttämien investointien asettamaan haasteeseen.

(7) Nopeiden kiinteiden ja langattomien sähköisten viestintäverkkojen käyttöönotto unionin laajuisesti edellyttää mittavia investointeja, joista merkittävän osan muodostavat rakennusteknisten töiden kustannukset. Joidenkin kustannuksiltaan korkeiden rakennusteknisten töiden rajoittaminen tehostaisi laajakaistaan siirtymistä.

(8) Suuri osa näistä kustannuksista johtuu olemassa olevan passiivisen infrastruktuurin (kuten kaapelikanavien, kaapelinsuojaputkien, kaapelikaivojen, jakokaappien, pylväiden, mastojen, antennilaitteistojen, tornien ja muiden tukirakennelmien) käyttöön liittyvistä tehottomuuksista käyttöönottoprosessissa, rakennusteknisten töiden koordinointiin liittyvistä pullonkauloista, työläistä hallinnollisista lupamenettelyistä sekä verkkojen käyttöönottoon kiinteistöissä liittyvistä pullonkauloista, jotka johtavat suuriin taloudellisiin esteisiin erityisesti maaseutualueilla.

(9) Toimenpiteiden, joiden tavoitteena on tehostaa olemassa olevien infrastruktuurien käyttöä ja vähentää uusien rakennusteknisten töiden kustannuksia ja esteitä, on määrä edesauttaa merkittävästi nopeiden sähköisten viestintäverkkojen nopeaa ja laajaa käyttöönottoa samalla, kun huolehditaan toimivasta kilpailusta, aiheuttamatta kielteisiä vaikutuksia olemassa olevan julkisen infrastruktuurin varmuudelle, turvallisuudelle ja sujuvalle toiminnalle.

[5] Käyttöoikeusdirektiivin 9 artiklan 2 ja 4 kohta.

(10) Jotkin jäsenvaltiot ovat toteuttaneet toimenpiteitä vähentääkseen laajakaistaan siirtymisen kustannuksia. Nämä toimenpiteet ovat kuitenkin edelleen harvassa ja hajanaisia. Näiden toimenpiteiden laajentaminen koko unioniin voisi merkittävästi edesauttaa digitaalisten sisämarkkinoiden perustamista. Lisäksi erot sääntelyvaatimuksissa estävät joskus yleishyödyllisten laitosten välisen yhteistyön ja voivat luoda esteitä uusien verkon ylläpitäjien markkinoille tulolle ja uusille liiketoimintamahdollisuuksille, mikä haittaa sisämarkkinoiden kehitystä fyysisten infrastruktuurien käytössä ja käyttöönotossa nopeita sähköisiä viestintäverkkoja varten. Lisäksi jäsenvaltioiden tasolla tehdyt aloitteet eivät aina vaikuta kokonaisvaltaisilta, vaikka toimien olisi katettava koko käyttöönottoprosessi ja eri sektorit, jotta vaikutus olisi johdonmukainen ja merkittävä.

(11) Tässä direktiivissä on tarkoitus määritellä koko unionissa sovellettavat vähimmäisoikeudet ja -velvoitteet, jotta voidaan helpottaa nopeiden sähköisten viestintäverkkojen käyttöönottoa ja toimialojen välistä koordinointia. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti siinä vahvistettavat vähimmäistasoa vastaavat tasavertaiset toimintaedellytykset eivät saisi rajoittaa kansallisella ja paikallisella tasolla tällä hetkellä sovellettavia parhaita käytäntöjä ja toimenpiteitä, joihin liittyy yksityiskohtaisempia säännöksiä ja edellytyksiä sekä lisätoimenpiteitä mainittujen oikeuksien ja velvoitteiden täydentämiseksi.

– –

(13) Sähköisten viestintäverkkojen operaattoreiden ja varsinkin uusien tulokkaiden kannalta voi olla huomattavasti tehokkaampaa käyttää uudelleen jo olemassa olevia fyysisiä infrastruktuureja, jotka voivat olla myös muiden yleishyödyllisten laitosten omistuksessa, sähköisten viestintäverkkojen käyttöön ottamiseksi erityisesti alueilla, joilla soveltuvaa sähköistä viestintäverkkoa ei ole käytettävissä tai joilla uuden fyysisen infrastruktuurin rakentaminen ei ehkä ole taloudellisesti kannattavaa. Lisäksi toimialojen väliset yhteisvaikutukset voivat merkittävästi vähentää sähköisten viestintäverkkojen käyttöönotosta johtuvien rakennusteknisten töiden tarvetta ja sen myötä myös niihin liittyviä yhteiskunnallisia ja ympäristökustannuksia, kuten ympäristön pilaantumista, häiriöitä ja liikenteen ruuhkautumista. Sen vuoksi tätä direktiiviä olisi sovellettava yleisten viestintäverkkojen tarjoajien lisäksi myös kaikkiin tahoihin, joilla on omistus- ja käyttöoikeudet, jälkimmäisessä tapauksessa rajoittamatta kolmansien osapuolten omistusoikeuksia, sellaisiin laajoihin ja kaikkialle ulottuviin fyysisiin infrastruktuureihin, joihin voidaan sijoittaa sähköisten viestintäverkkojen elementtejä. Kyse voi olla esimerkiksi sähkön, kaasun, veden ja lämmön jakeluun, viemäröintiin, sadevesijärjestelmiin ja liikennepalveluihin käytettävistä fyysisistä verkoista.

(14) Jotta voidaan parantaa nopeiden sähköisten viestintäverkkojen käyttöönottoa sisämarkkinoilla, tässä direktiivissä olisi säädettävä yleisten viestintäverkkojen tarjoajien oikeuksista käyttää fyysistä infrastruktuuria riippumatta sen sijainnista oikeudenmukaisin ja kohtuullisin ehdoin, jotka ovat yhteensopivia omistusoikeuksien tavanomaisen käytön kanssa. Velvoite antaa oikeus käyttää fyysistä infrastruktuuria ei saisi rajoittaa sen maan omistajan tai rakennuksen omistajan oikeuksia, jossa infrastruktuuri sijaitsee.”

9. Direktiivin 2014/61 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Kohde ja soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”1. Tämän direktiivin tarkoituksena on helpottaa nopeiden sähköisten viestintäverkkojen käyttöönottoa ja kannustaa siihen edistämällä olemassa olevan fyysisen infrastruktuurin

yhteiskäyttöä ja mahdollistamalla uuden fyysisen infrastruktuurin tehokkaampi käyttöönotto, jotta tällaiset verkot voidaan ottaa käyttöön alhaisemmin kustannuksin.

2. Tällä direktiivillä vahvistetaan rakennusteknisiä töitä ja fyysistä infrastruktuuria koskevat vähimmäisvaatimukset jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi näitä aloja kokevien tiettyjen näkökohtien osalta.

3. Edellä 1 kohdassa tarkoitetun tavoitteen saavuttamiseksi paremmin jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön unionin lainsäädännön mukaisia toimenpiteitä, joilla ylitetään tässä direktiivissä vahvistetut vähimmäisvaatimukset.

4. Jos jokin tämän direktiivin säännös on ristiriidassa [puitedirektiivin], [käyttöoikeusdirektiivin], direktiivin 2002/20/EY,[6] direktiivin 2002/22/EY[7] tai direktiivin 2002/77/EY[8] säännöksen kanssa, näiden direktiivien asiaan liittyvät säännökset ovat ensisijaisia.”

10. Direktiivin 2014/61 3 artiklan sanamuoto on seuraava:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että jokaisella verkon ylläpitäjällä on oikeus tarjota sähköisiä viestintäverkkoja tarjoaville tai niiden tarjoamiseen luvan saaneille yrityksille käyttöoikeuksia fyysiseen infrastruktuuriinsa nopeiden sähköisten viestintäverkkojen elementtien käyttöönottoa varten. Vastavuoroisesti jäsenvaltiot voivat säätää yleisten viestintäverkkojen operaattorien oikeudesta tarjota käyttöoikeuksia fyysiseen infrastruktuuriinsa muiden verkkojen kuin sähköisten viestintäverkkojen käyttöönottoa varten.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisiä viestintäverkkoja tarjoavan tai niiden tarjoamiseen luvan saaneen yrityksen kirjallisesta pyynnöstä millä tahansa verkon ylläpitäjällä on velvollisuus täyttää kaikki fyysisen infrastruktuurinsa käyttöoikeutta koskevat kohtuulliset pyynnöt oikeudenmukaisin ja kohtuullisin ehdoin ja edellytyksin, hinta mukaan lukien, nopeiden sähköisten viestintäverkkojen elementtien käyttöönottoa varten. Tällaisessa kirjallisessa pyynnössä on määriteltävä hankkeen elementit, joiden osalta käyttöoikeutta pyydetään, mukaan lukien tarkka aikataulu.

– –

5. Jäsenvaltioiden on edellytettävä, että edellä 4 kohdassa tarkoitettu kansallinen riitojenratkaisuelin antaa suhteellisuusperiaatteen täysimääräisesti huomioon ottaen sitovan päätöksen 4 kohdassa tarkoitetun riidan ratkaisemiseksi, mukaan lukien tarvittaessa oikeudenmukaisten ja kohtuullisten ehtojen ja edellytysten, hinta mukaan lukien, vahvistaminen.

Kansallisen riitojenratkaisuelimen on ratkaistava riita mahdollisimman lyhyessä ajassa ja joka tapauksessa poikkeuksellisia olosuhteita lukuun ottamatta neljän kuukauden kuluessa täydellisen pyynnön vastaanottopäivästä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta osapuolten mahdollisuutta saattaa asia tuomioistuimen ratkaistavaksi.

[6] Sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (valtuutusdirektiivi) (EYVL 2002, L 108, s. 21).

[7] Yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (yleispalveludirektiivi) (EYVL 2002, L 108, s. 51).

[8] Kilpailusta sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen markkinoilla 16.9.2002 annettu komission direktiivi (EYVL 2002, L 249, s. 21).

Jos riita koskee sähköisen viestintäverkon tarjoajan infrastruktuurin käyttöoikeutta ja kansallinen riitojenratkaisuelin on kansallinen sääntelyviranomainen, sen on tarvittaessa otettava huomioon [puitedirektiivin] 8 artiklassa esitetyt tavoitteet.

– –”

11. Direktiivin 2014/61 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jokaisella yleisiä viestintäverkkoja tarjoavalla yrityksellä on pyynnöstä oikeus saada vähimmäistiedot minkä tahansa verkon ylläpitäjän olemassa olevasta fyysisestä infrastruktuurista.

B Puolan oikeus

12. Telepalvelujen ja -verkkojen kehittämisen tukemisesta 7.5.2010 annetun lain (Ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, jäljempänä kehittämisen tukemisesta annettu laki) 17 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Verkko-operaattorin on annettava televiestintäyrityksille käyttöoikeus fyysiseen infrastruktuuriin, sen jakaminen mukaan luettuna, nopean televiestintäverkon käyttöönottoa varten.

2. Käyttöoikeus fyysiseen infrastruktuurin on maksullinen, elleivät sopimuspuolet muuta sovi.”

13. Kehittämisen tukemisesta annetun lain 18 §:n 1–3 ja 6–8 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Sopimuspuolet määrittävät fyysistä infrastruktuuria koskevan käyttöoikeuden edellytykset, yhteistyön tekniset, operatiiviset ja taloudelliset edellytykset mukaan luettuina, käyttöoikeudesta fyysiseen infrastruktuuriin laadittavassa sopimuksessa, joka on tehtävä kirjallisesti, ja ellei sopimusta ole tehty kirjallisesti, se on pätemätön.

2. UKE:n pääjohtaja[9] voi pyytää verkko-operaattoria toimittamaan tietoja fyysistä infrastruktuuria koskevan käyttöoikeuden edellytyksistä.

3. Kun verkko-operaattori on esittänyt tiedot fyysistä infrastruktuuria koskevan käyttöoikeuden edellytyksistä, UKE:n pääjohtaja toimien 22 §:n 1–3 momentissa asetettujen kriteerien mukaisesti voi päätöksellä vahvistaa edellytykset käyttöoikeuden antamiselle fyysiseen infrastruktuuriin. Sovelletaan 22 §:n 4 momenttia tarpeellisin muutoksin.

– –

6. Verkko-operaattorin, jolle on osoitettu päätös fyysistä infrastruktuuria koskevan käyttöoikeuden ehtojen määrittämisestä, on tehtävä 1 momentissa tarkoitetut sopimukset edellytyksin, jotka eivät ole epäedullisempia kuin kyseisessä päätöksessä vahvistetut edellytykset.

7. Verkko-operaattori, jolle on osoitettu päätös fyysistä infrastruktuuria koskevan käyttöoikeuden ehtojen määrittämisestä, julkaisee verkkosivustollaan voimassa olevat ehdot käyttöoikeuden myöntämiselle.

[9] Määritellään tämän ratkaisuehdotuksen 15 kohdassa.

8. Verkko-operaattori, jolle on osoitettu päätös fyysistä infrastruktuuria koskevan käyttöoikeuden ehtojen määrittämisestä, toimittaa UKE:n pääjohtajalle verkkosivustonsa osoitetta koskevat tiedot seitsemän päivän kuluessa käyttöoikeuden myöntämistä koskevien ehtojen julkaisemisesta verkkosivustolla. Televiestinnän tietopiste Puolan tasavallan alueella (jäljempänä televiestinnän tietopiste) asettaa verkkosivuston osoitetta koskevat tiedot saataville – –”

14. Kehittämisen tukemisesta annetun lain 22 §:n 1–3 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. UKE:n pääjohtaja tekee päätöksen käyttöoikeudesta fyysiseen infrastruktuuriin 60 päivän kuluessa tällaista käyttöoikeutta koskevan pyynnön esittämisestä ottaen huomioon erityisesti tarpeen varmistaa käyttöoikeuden syrjimättömät ja oikeasuhteiset edellytykset.

2. Tehdessään päätöstä televiestintäyrityksen käyttöoikeudesta fyysiseen infrastruktuuriin UKE:n pääjohtaja varmistaa, että tällaisesta käyttöoikeudesta perittävät maksut mahdollistavat kyseiselle yritykselle aiheutuvien kustannusten kattamisen, ottaen huomioon erityisesti [puitedirektiivin] 8 artiklassa vahvistetut tavoitteet ja fyysistä infrastruktuuria koskevan käyttöoikeuden vaikutuksen kyseisen televiestintäyrityksen liiketoimintasuunnitelmaan ja etenkin investointeihin, jotka se on tehnyt nopeisiin televiestintäverkkoihin.

3. Yleishyödyllisiä tehtäviä hoitavan toimijan käyttöoikeudesta fyysiseen infrastruktuuriin perittävien maksujen määrän on mahdollistettava osan niistä kustannuksista kattaminen, joita toimijalle aiheutuu kyseisen infrastruktuurin kunnossapidosta.”

III Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

15. Kehittämisen tukemisesta annetun lain 17 §:n mukaisesti Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Puolan sähköisen viestinnän viraston pääjohtaja, jäljempänä UKE:n pääjohtaja) pyysi 10.5.2017 TOYA, sp. Z o.o:ta, joka on televiestintäyritys ja verkko-operaattori, toimittamaan tietoja sen fyysistä infrastruktuuria koskevan käyttöoikeuden edellytyksistä. UKE:n pääjohtaja aloitti 6.12.2017 hallinnollisen menettelyn määrittääkseen TOYA:n fyysistä infrastruktuuria koskevan käyttöoikeuden edellytykset. UKE:n pääjohtaja järjesti 8.3.–7.4.2018 ja 3.7.–2.8.2018 kaksi erillistä kuulemista tämän menettelyn yhteydessä. UKE:n pääjohtaja teki 11.9.2018 direktiivin 2014/61 kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön mukaisesti päätöksen, jossa TOYA velvoitettiin tekemään sopimuksia käyttöoikeudesta fyysiseen infrastruktuuriinsa ja hyväksymään käyttöoikeuspyyntöjä (jäljempänä riidanalainen päätös). Samana päivänä UKE:n pääjohtaja teki kuusi samankaltaista päätöstä kuuden muun televiestintäoperaattorin osalta.

16. Riidanalaisen päätöksen mukaan sen oikeusperusta on muun muassa kehittämisen tukemisesta annetun lain 18 §:n 3 momentti, luettuna yhdessä sen 17 §:n kanssa. Siinä määritellään edellytykset käyttöoikeudelle TOYA:n fyysiseen infrastruktuuriin telekaapelointien (liite 1) ja rakennuksissa olevien televiestinnässä käytettävien kaapelointien osalta (liite 2). Riidanalaisen päätöksen mukaan TOYA:n on varmistettava, että sillä on valmius tehdä puite- ja erityissopimuksia ja hyväksyä fyysisen infrastruktuurin käyttöoikeuspyynnöt edellä mainittujen käyttöoikeutta koskevien edellytysten mukaisesti.

17. Riidanalaisessa päätöksessä todetaan, että tukeutuminen kehittämisen tukemisesta annetun lain 17 §:n 1 momenttiin päätöksen oikeusperustana on perusteltua sen varmistamiseksi, että televiestintäyritykset saavat fyysiseen infrastruktuuriin käyttöoikeuden, johon sisältyy kyseisen

infrastruktuurin jakaminen, nopean televiestintäverkon käyttöönottoa varten. Sääntelyn tavoitteita käsittelevässä riidanalaisen päätöksen osassa todetaan, että UKE:n pääjohtaja otti huomioon useita strategisia asiakirjoja, kuten tämän ratkaisuehdotuksen 34 kohdassa mainitun Euroopan digitaalistrategian, ja direktiivissä 2014/61 säädetyt tavoitteet, etenkin sen johdanto-osan neljännessä ja yhdeksännessä perustelukappaleessa asetetut tavoitteet. Riidanalaisessa päätöksessä myös todetaan, että sillä edistetään näiden kaapelointien käyttöön asettamiseen liittyvien määräaikojen, menettelyjen ja markkinahintojen yhdenmukaistamista.

18. Riidanalaisessa päätöksessä viitataan PIKE:n esittämään väitteeseen,[10] jonka mukaan suhteellisuusperiaatetta oli loukattu sellaisten toimijoiden osalta, joilla on pieni markkinaosuus ja joiden osalta markkinaongelmia ei ollut havaittu. Vastauksena tähän riidanalaisessa päätöksessä selvennettiin, että UKE:n pääjohtajan menettely koski kaapelointien käyttöoikeuteen liittyvien riitojen ratkaisemista. Kun kyse on edellytyksistä, joilla UKE:n pääjohtajalla on oikeus tehdä päätöksiä fyysistä infrastruktuuria koskevan käyttöoikeuden edellytysten määrittämisestä, kehittämisen tukemisesta annetussa laissa ei viitata omistetun infrastruktuurin laajuuteen eikä riitojen määrään.

19. Riidanalaisessa päätöksessä viitataan myös kehittämisen tukemisesta annetun lain 22 §:n 1 ja 2 momentissa asetettuihin vaatimuksiin, joiden mukaan UKE:n pääjohtajan on tehtävä käyttöoikeudesta fyysiseen infrastruktuuriin päätös, jossa otetaan huomioon tarve varmistaa, että käyttöoikeuden edellytykset ovat syrjimättömiä ja oikeasuhteisia, ja vahvistettava maksut tasolle, jolla televiestintäyrityksen on mahdollista kattaa tällaisen käyttöoikeuden antamisesta aiheutuvat kustannukset. Tässä yhteydessä otetaan huomioon puitedirektiivin 8 artiklan tavoitteet.

20. TOYA riitautti riidanalaisen päätöksen Sąd Okręgowy w Warszawiessa. TOYA katsoo, että direktiivin 2014/61 3 artiklan 2 ja 5 kohdan sekä 4 artiklan samoin kuin sen johdanto-osan 12 perustelukappaleen nojalla, luettuina yhdessä käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 2 ja 3 kohdan ja puitedirektiivin 8 artiklan 5 kohdan f alakohdan kanssa, kansallinen sääntelyviranomainen voi edellyttää ainoastaan teleoperaattoreita, joilla on huomattavaa markkinavoimaa, julkaisemaan käyttöoikeusdirektiivin 9 artiklassa tarkoitetun viitetarjouksen. Sen mukaan riidanalainen päätös on unionin oikeuden vastainen, koska sen toteamiseksi, että TOYA:lla on huomattavaa markkinavoimaa, ei tehty mitään markkina-analyysia, eikä käyttöoikeudesta fyysiseen infrastruktuuriin ole riitaa direktiivin 2014/61 3 artiklan 5 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

21. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma kansallisten säännösten, joihin riidanalainen päätös perustuu, yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa ja etenkin direktiivin 2014/61 tulkinnasta käyttöoikeusdirektiivin valossa. Lisäksi, koska kyseinen direktiivi ja puitedirektiivi kumottiin ja korvattiin eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä

[10] Polska Izba Komunikacji Elektronicznej w Warszawie (sähköisestä viestinnästä vastaava elin, Varsova (Puola), jäljempänä PIKE) esitti huomautuksia UKE:n pääjohtajan menettelyssä ja tukee TOYA:ta ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevassa menettelyssä. Myös Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji (Puolan tietotekniikka- ja televiestintäkamari, jäljempänä PIIT) valitti riidanalaisesta päätöksestä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin yhdisti nämä kaksi valitusta, eivätkä PIIT:n esittämät perusteet ole merkityksellisiä käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön kannalta.

annetulla direktiivillä (EU) 2018/1972,[11] ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, mitä unionin direktiivejä käsiteltävässä asiassa sovelletaan. Näin ollen se lykkäsi asia käsittelyä ja esitti unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [käyttöoikeusdirektiivin] 8 artiklan 3 kohtaa, tulkittuna yhdessä [direktiivin 2014/61] 3 artiklan 5 kohdan ja 1 artiklan 3 ja 4 kohdan kanssa, tulkittava siten, että se estää kansallista sääntelyviranomaista asettamasta fyysistä infrastruktuuria hallinnoivalle operaattorille, joka tarjoaa yleisesti saatavilla olevia sähköisiä viestintäpalveluja tai -verkkoja mutta jota ei ole määritelty operaattoriksi, jolla on huomattavaa markkinavoimaa, velvoitteen soveltaa tämän viranomaisen ennakolta asettamia operaattorin fyysisen infrastruktuurin käyttöoikeutta koskevia ehtoja, mukaan lukien sopimusten tekemistä koskevat säännöt ja menettelyt sekä sovellettavat käyttömaksut, riippumatta siitä, onko operaattorin fyysisen infrastruktuurin käytöstä riitaa tai onko markkinoilla tehokasta kilpailua?

Tai mahdollisesti (vaihtoehto II):

2) Onko [direktiivin 2018/1972] 67 artiklan 1 ja 3 kohtaa, tulkittuna yhdessä sen 68 artiklan 2 ja 3 kohdan ja [direktiivin 2014/61] 3 artiklan 5 kohdan ja 1 artiklan 3 ja 4 kohdan kanssa, tulkittava siten, että ne estävät kansallista sääntelyviranomaista asettamasta fyysistä infrastruktuuria hallinnoivalle operaattorille, joka tarjoaa yleisesti saatavilla olevia sähköisiä viestintäpalveluja tai -verkkoja mutta jota ei ole määritelty operaattoriksi, jolla on huomattavaa markkinavoimaa, velvoitteen soveltaa tämän viranomaisen ennakolta asettamia operaattorin fyysisen infrastruktuurin käyttöoikeutta koskevia ehtoja, mukaan lukien sopimusten tekemistä koskevat säännöt ja menettelyt sekä sovellettavat käyttömaksut, riippumatta siitä, onko operaattorin fyysisen infrastruktuurin käytöstä riitaa tai onko markkinoilla tehokasta kilpailua?”

22. Kirjallisia huomautuksia esittivät TOYA, UKE:n pääjohtaja, Kreikan ja Puolan hallitukset sekä Euroopan komissio.

IV Oikeudellinen arviointi

A Ennakkoratkaisupyynnön kohde

23. Esitän aluksi kolme alustavaa huomautusta ennakkoratkaisupyynnön kohteesta. Ensimmäinen näistä huomautuksista koskee ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epävarmuutta siitä, mitä unionin direktiiveistä sovelletaan ratione temporis.

24. Riidanalainen päätös tehtiin 11.9.2018. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ja TOYA huomauttavat, se tuotti edelleen vaikutuksia sen jälkeen, kun sekä puite- että käyttöoikeusdirektiivi kumottiin 21.12.2020 direktiivin 2018/1972 125 artiklalla.

[11] Eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä 11.12.2018 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1972 (uudelleenlaadittu) (EUVL 2018, L 321, s. 36).

25. Puitedirektiivi ja käyttöoikeusdirektiivi olivat voimassa, kun riidanalainen päätös tehtiin. Ne ovat siten merkityksellisiä arvioitaessa riidanalaisen päätöksen perustana olevien kansallisten säännösten yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa. Direktiivi 2018/1972 on edelleen voimassa tämän ratkaisuehdotuksen esittämisajankohtana, eikä sen sovellettavuudesta ole epäilystä.

26. Tästä seuraa, että unionin tuomioistuimen olisi vastattava ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäiseen eikä toiseen kysymykseen.

27. Toiseksi TOYA:n, UKE:n pääjohtajan ja Puolan hallituksen esittämissä huomautuksissa tarkastellaan yksityiskohtaisesti riidanalaista päätöstä ja sen oikeusperustaa.[12] Kuten TOYA itsekin myöntää, SEUT 267 artiklassa tarkoitetussa menettelyssä, joka perustuu kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen tehtävien selkeään jakoon, yksinomaan kansallinen tuomioistuin on toimivaltainen toteamaan sen ratkaistavaksi saatetun riita-asian tosiseikat ja arvioimaan niitä sekä tulkitsemaan ja soveltamaan kansallista lainsäädäntöä.[13] Unionin tuomioistuimen tehtävä ei ole lausua kansallisen päätöksen luonteesta tai erityispiirteistä tai sen kansallisen lainsäädännön mukaisesta oikeusperustasta.

28. Kolmanneksi komission huomautuksissa selitetään, että kansallisen sääntelyviranomaisen toimivalta asettaa ex ante -edellytyksiä direktiivin 2014/61 perusteella edellyttää sellaisten tiettyjen periaatteiden kunnioittamista ja tiettyjen menettelyllisten vaatimusten noudattamista, jotka johtuvat mainitusta direktiivistä, puitedirektiivistä, käyttöoikeusdirektiivistä ja Euroopan unionin perusoikeuskirjasta. Ennakkoratkaisupyynnöstä ei ilmene, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytäisi unionin tuomioistuinta valaisemaan tätä seikkaa. Yksikään menettelyn osapuolista ei ole myöskään käsitellyt sitä huomautuksissaan. Näistä syistä unionin tuomioistuimen ei tarvitse kiinnittää huomiota näihin näkökohtiin.

B Ensimmäinen kysymys

29. Kuten johdannosta ilmenee, ensimmäinen kysymys vaikuttaa koostuvan kahdesta osasta. Ensinnäkin, kun direktiiviä 2014/61 tulkitaan yhdessä käyttöoikeusdirektiivin kanssa, estääkö direktiivi 2014/61 kansallista sääntelyviranomaista asettamasta käyttöoikeutta koskevia edellytyksiä sähköisten viestintäverkkojen operaattorille, jolla ei ole huomattavaa markkinavoimaa. Toiseksi estääkö direktiivi 2014/61 kansallista sääntelyviranomaista asettamasta tällaisia ehtoja, jos fyysisen infrastruktuurin käyttöoikeudesta ei ole riitaa?

30. TOYA katsoo, että näihin molempiin osiin on vastattava myöntävästi.[14] UKE:n pääjohtaja, Kreikan ja Puolan hallitukset ja komissio ovat toista mieltä mutta eri syistä. Kreikan hallitus ja komissio tukeutuvat asiaa koskevien direktiivien sanamuodon ja asiayhteyden mukaiseen tulkintaan. UKE:n pääjohtaja ja Puolan hallitus keskittyvät huomautuksissaan riidanalaisen

[12] TOYA katsoo, että riidanalaisella päätöksellä on kaikki operaattorille, jolla on huomattavaa markkinavoimaa, osoitetun päätöksen tunnuspiirteet mutta siltä puuttuvat direktiivin 2014/61 3 artiklan mukaisen käyttöoikeutta koskevan riidan ratkaisemisesta tehdyn päätöksen ominaispiirteet. Puolan hallitus ja UKE:n pääjohtaja kiistävät tämän. Ne viittaavat siihen, että yhtäältä käyttö- ja puitedirektiivi ja toisaalta direktiivi 2014/61 on saatettu osaksi Puolan lainsäädäntöä kahdella eri lailla, nimittäin televiestintälailla (Ustawa prawo telekomunikacyjne) ja kehittämisen tukemisesta annetulla lailla. Operaattoreiden, joilla on huomattavaa markkinavoimaa, 16.7.2004 annetun televiestintälain 42 §:n mukaisesti julkaisemien viitetarjousten ja kehittämisen tukemisesta annetun lain 17 ja 18 §:ssä tarkoitettujen fyysisen infrastruktuurin käyttöoikeudesta tehtyjen päätösten välillä on merkittäviä eroja Puolan oikeudessa. Niiden mukaan riidanalainen päätös tehtiin käyttäen toimivaltaa, joka UKE:n pääjohtajalle on annettu kehittämisen tukemisesta annetun lain 17 ja 18 §:llä, joilla pannaan täytäntöön direktiivi 2014/61.

[13] Tuomio 9.7.2020, Raiffeisen Bank ja BRD Groupe Société Générale (C-698/18 ja C-699/18, EU:C:2020:537, 46 kohta).

[14] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 20 kohta.

päätöksen luonteeseen ja sen oikeusperustaan. Ne vetoavat direktiivin 2014/61 1 artiklan 3 kohtaan sisältyvään vähimmäistason yhdenmukaistamista koskevaan säännökseen oikeuttaakseen TOYA:lle kansallisen lainsäädännön mukaisesti määrättyjen toimien lainmukaisuuden. [15]

31. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös on. [16] Tässä kohden aion tarkastella ensin kyseisten kolmen direktiivin tavoitteita ja asiayhteyttä ennen direktiivin 2014/61 sanamuodon arvioimista.

1. Asia koskevien direktiivien tavoitteet ja asiayhteys

32. Vuonna 2002 suuri määrä direktiivejä ja muutosdirektiivejä konsolidoitiin, minkä tarkoituksena oli helpottaa kilpailuun perustuvien markkinoiden kehittymistä televiestinnän alalla. Puitedirektiivissä kaavailtiin, että kansalliset sääntelyviranomaiset määrittelevät merkitykselliset markkinat kilpailulainsäädännön periaatteiden mukaisesti ja operaattorit, joilla on huomattavaa markkinavoimaa ja joille voitaisiin asettaa tiettyjä velvoitteita tällaisten kilpailuun perustuvien markkinoiden kehittymisen helpottamiseksi. Tässä yhteydessä annettiin neljä erityisdirektiiviä, mukaan lukien käyttöoikeusdirektiivi, jossa säädetään televiestintäverkkojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä. Vuonna 2009 annetussa lainsäädännössä korostettiin tarvetta kannustaa investointeja, innovaatiota ja seuraavan sukupolven verkkoja muuttamatta kuitenkaan vuonna 2002 hyväksyttyyn direktiivipakettiin sisältyneitä sääntelytavoitteita ja periaatteita. [17]

33. Vuosien 2002 ja 2009 lainsäädäntöpakettien tärkeimpiin tavoitteisiin kuului parantaa kilpailua auttamalla kansallisia sääntelyviranomaisia asettamaan velvoitteita operaattoreille, joilla on huomattavaa markkinavoimaa. Puitedirektiivissä ja käyttöoikeusdirektiivissä säädettiin kuitenkin myös mahdollisuudesta, jonka mukaan kansalliset sääntelyviranomaiset voisivat asettaa velvoitteita operaattoreille, joilla ei ole huomattavaa markkinavoimaa. Puitedirektiivin johdanto-osan 23 perustelukappaleessa viitataan järjestelmien yhteiskäyttöön, joka voi olla hyvä ratkaisu kaupunkisuunnittelun, kansanterveyden tai ympäristönsuojelun kannalta ja jonka olisi mahdollisuuksien mukaan perustuttava vapaaehtoisiin sopimuksiin. Puitedirektiivin 12 artiklan, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/140/EY, [18] otsikko on ”Rinnakkain sijoittaminen ja verkkoelementtien ja niihin liittyvien toimintojen yhteiskäyttö sähköisten viestintäverkkojen tarjoajien osalta”. Siinä annettiin kansallisille sääntelyviranomaisille mahdollisuus määrätä omaisuuden yhteiskäytöstä tai toteuttaa julkisten töiden yhteensovittamista helpottavia toimenpiteitä puolueettomin, avoimin ja syrjimättömin ehdoin tietyissä tilanteissa ja tietyin edellytyksin. Puitedirektiivin 12 artiklaan turvautuminen ei edellyttänyt, että kansallinen sääntelyviranomainen toteaa aiemmin, että teleoperaattorilla oli huomattavaa markkinavoimaa. [19] Käyttöoikeusdirektiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan kansalliset

[15] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 23 kohta.

[16] Tuomio 17.9.2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[17] Ks. esim. Savin, A., *EU Telecommunications Law*, Elgar European Law Series, 2018, luvut 1 ja 2.

[18] 25.11.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/140/EY (EUVL 2009, L 337, s. 37).

[19] Käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 3 kohdan mukaan vaatimus asettaa 9–13 artiklassa tarkoitettuja velvollisuuksia ainoastaan niille teleoperaattoreille, joilla on määritelty olevan huomattavaa markkinavoimaa, ei rajoita puitedirektiivin 12 artiklan säännösten soveltamista.

sääntelyviranomaiset voivat tietyin edellytyksin edistää riittäviä käyttöoikeuksia ja yhteenliittämistä ja varmistaa ne, tämän kuitenkaan rajoittamatta toimenpiteitä, joita voidaan toteuttaa sellaisten yritysten osalta, joilla on huomattava markkinavoima. [20]

34. Toukokuussa 2010 komissio julkaisi Euroopan digitaalistrategian (jäljempänä digitaalistrategia), jonka tavoitteena on saada kestäviä taloudellisia ja yhteiskunnallisia hyötyjä nopeisiin ja ultranopeisiin internetyhteyksiin ja yhteentoimiviin sovelluksiin perustuvista digitaalisista yhtenäismarkkinoista. [21] Digitaalistrategian mukaan ilman julkisia toimia on olemassa vaara, ettei haluttua tavoitetta saavuteta vaan nopeat laajakaistaverkot keskittyvät muutamille tiheään asutuille alueille ja markkinoilletulokustannukset ja hinnat pysyvät korkeina. Tämän seurauksena hyväksyttiin kaksi aloitteita, jotka ovat merkityksellisiä käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä.

35. Ensiksi syyskuussa 2010 komissio antoi suosituksen 2010/572/EU [22] seuraavan sukupolven liityntäverkkojen käyttöoikeuksien sääntelystä. Suosituksen soveltamisalaan kuuluvat ensisijaisesti ne korjaavat toimenpiteet, joita määrätään huomattavan markkinavoiman operaattoreille puitedirektiivin 16 artiklan mukaisen markkina-analyysimenettelyn perusteella. Suosituksen mukaan jäsenvaltiot voivat kuitenkin puitedirektiivin 12 artiklan mukaisesti määrätä sähköistä viestintäverkkoa ylläpitäville yrityksille myös järjestelmien yhteiskäyttöön liittyviä velvoitteita pullonkaulojen ratkaisemiseksi kaapeli-infrastruktuurissa ja verkon paikallisosissa, mikäli tällaisia velvoitteita voidaan perustella sillä, että rinnakkaisen infrastruktuurin rakentaminen olisi taloudellisesti kannattamatonta tai fyysisesti mahdotonta toteuttaa.

36. Digitaalistrategiassa puolestaan ehdotettiin, että toimivaltaisten viranomaisten olisi varmistettava, että julkisissa ja yksityisissä teknisissä töissä otetaan järjestelmällisesti huomioon laajakaistaverkot ja rakennusten kaapelointi, sekä järjestettävä asennusoikeuksien myöntäminen ja käytettävissä olevan, kaapelointiin soveltuvan passiivisen infrastruktuurin kartoittaminen. [23] Kyseinen aloite johti lopulta direktiivin 2014/61 antamiseen; kyseisellä direktiivillä pyritään helpottamaan nopeiden sähköisten viestintäverkkojen käyttöönottoa ja kannustamaan siihen edistämällä olemassa olevan fyysisen infrastruktuurin yhteiskäyttöä ja mahdollistamalla uuden fyysisen infrastruktuurin tehokkaampi käyttöönotto, jotta tällaiset verkot voidaan ottaa käyttöön alhaisemmin kustannuksin. [24]

2. Direktiivin 2014/61 sanamuoto

37. Direktiivin 2014/61 sanamuodosta ilmenee, ettei sen soveltaminen rajoitu tilanteisiin, joissa operaattoreilla on katsottu olevan huomattavaa markkinavoimaa tai joissa markkinoilla ei ole todellista kilpailua. Direktiivin 2014/61 3 ja 4 artiklassa käsitellään olemassa olevan fyysisen infrastruktuurin käyttöoikeutta ja fyysistä infrastruktuuria koskevaa avoimuutta. Energia-, vesi-, kuljetus- ja muiden yleishyödyllisten palvelujen verkko-operaattoreilla samoin kuin yleisten

[20] Käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 3 kohta, jossa säädetään, että 9–13 artiklassa tarkoitettuja velvollisuuksia voidaan asettaa ainoastaan niille teleoperaattoreille, joilla on määritelty olevan huomattavaa markkinavoimaa, ei myöskään rajoita sen 5 artiklan 1 kohdan säännösten noudattamista. Ks. tuomio 12.11.2009, TeliaSonera Finland (C-192/08, EU:C:2009:696) ja tuomio 17.9.2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610).

[21] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Euroopan digitaalistrategia, 19.5.2010 (KOM(2010) 245 lopullinen).

[22] EUVL 2010, L 251, s. 35.

[23] Ks. digitaalistrategian 2.4.1 kohta; komission lokakuussa 2012 julkaisemassa toisessa sisämarkkinoiden toimenpidepaketissa ”Yhdessä uuteen kasvuun” määritettyjen ensisijaisten toimenpiteiden 9 kohta ja direktiivin 2014/61 johdanto-osan ensimmäisestä kymmenenteen perustelukappale.

[24] Direktiivin 2014/61 1 artiklan 1 kohta.

viestintäverkkojen tarjoajilla on oikeus tarjota käyttöoikeuksia fyysiseen infrastruktuuriinsa. Verkko-operaattoreilla yleisesti – eikä vain niillä, joilla on määritelty olevan huomattavaa markkinavoimaa – on velvollisuus täyttää kaikki fyysisen infrastruktuurinsa käyttöoikeutta koskevat kohtuulliset pyynnöt oikeudenmukaisin ja kohtuullisin ehdoin ja edellytyksin, hinta mukaan lukien, nopeiden sähköisten viestintäverkkojen elementtien käyttöönottoa varten.[25] Jos käyttöoikeus evätään tai erityisistä ehdoista ja edellytyksistä ei päästä yhteisymmärrykseen, jäsenvaltioiden on varmistettava, että kumpi tahansa osapuoli voi saattaa asian toimivaltaisen kansallisen riitojenratkaisuelimen käsiteltäväksi.[26] Kyseisen elimen on sen jälkeen annettava sitova päätös riidan ratkaisemiseksi, mukaan lukien tarvittaessa oikeudenmukaisten ja kohtuullisten ehtojen ja edellytysten, hinta mukaan lukien, vahvistaminen.[27]

38. Direktiivin 2014/61 johdanto-osan 12 perustelukappaleen mukaan tapauksissa, joissa sovelletaan yksityiskohtaisempia sääntelytoimenpiteitä (lex specialis), niiden olisi oltava etusijalla kyseisessä direktiivissä säädettyihin vähimmäisoikeuksiin ja -velvoitteisiin nähden (lex generalis). Direktiivi 2014/61 ei siten rajoita puitedirektiivissä ja käyttöoikeusdirektiivissä määritetyn sääntelykehyksen soveltamista. Direktiivin 2014/61 johdanto-osan 17 perustelukappaleessa todetaan, että fyysisen infrastruktuurin käyttöoikeuden myöntämisvelvoitteita huomattavan markkinavoiman yrityksille säännellään jo sääntelyyn liittyvillä erityisillä velvoitteilla, joihin direktiivi 2014/61 ei vaikuta. Johdanto-osan 31 perustelukappaleessa viitataan mahdollisuuteen, jonka mukaan jäsenvaltiot ovat jo saattaneet toteuttaa puitedirektiivin 12 artiklan perusteella toimenpiteitä, jotka koskevat rinnakkain sijoittamista ja verkkoelementtien ja niihin liittyvien toimintojen yhteiskäyttöä.[28]

39. Edellä esitetystä seuraa, että direktiivin 2014/61 tavoitteena on varmistaa nopeiden sähköisten viestintäverkkojen, joita pidetään tulevaisuuden yhteiskunnan digitaali-infrastruktuurina, saatavuus. Direktiiviä 2014/61 sovelletaan monialaisesti, ja siinä turvaudutaan avoimuuden, hallinnollisen valvonnan ja riitojenratkaisun kaltaisiin sääntelymekanismeihin muihin tarkoituksiin kuin kilpailun edistämiseen sinänsä. Siinä annetaan laajempi oikeus pyytää ja saada käyttöoikeus fyysiseen infrastruktuuriin kuin se, joka on puitedirektiivin ja käyttöoikeusdirektiivin mukaisesti operaattoreilla, joilla on katsottu olevan huomattavaa markkinavoimaa. Koska puitedirektiivissä ja käyttöoikeusdirektiivissä säädetään myös mahdollisuudesta määrätä käyttöoikeuden myöntämisvelvoitteita operaattoreille, joilla ei ole katsottu olevan huomattavaa markkinavoimaa, nämä direktiivit ja direktiivi 2014/61 eivät ole ristiriidassa keskenään.

40. Käyttöoikeusdirektiivi ei siten estä kansallista sääntelyviranomaista määräämästä fyysistä infrastruktuuria koskevan käyttöoikeuden edellytyksiä operaattoreille, joilla ei ole katsottu olevan huomattavaa markkinavoimaa. Toisin sanoen kansalliset sääntelyviranomaiset voivat määrätä edellytyksiä direktiivin 2014/61 mukaisesti, jos ei ole todettu, ettei merkityksellisillä markkinoilla ole todellista kilpailua.

41. Tarkasteltaessa ensimmäisen kysymyksen toista osaa, nimittäin sitä, estääkö direktiivi 2014/61 kansallista sääntelyviranomaista määräämästä edellytyksiä, jos fyysisen infrastruktuurin käyttöoikeudesta ei ole riitaa, merkityksellistä on se, että kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa asetetaan vähimmäisvaatimukset. Direktiivin 2014/61 1 artiklan 3 kohdassa

[25] Direktiivin 2014/61 3 artiklan 2 kohta.

[26] Direktiivin 2014/61 3 artiklan 4 kohta.

[27] Direktiivin 2014/61 3 artiklan 5 kohta.

[28] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 33 kohta. Direktiivin 2014/61 useiden muiden kieliversioiden, kuten hollannin-, ranskan-, italian-, puolan-, portugalin- ja espanjankielisen version, tarkastelu johtaa samaan lopputulokseen.

säädetään, että jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön unionin lainsäädännön mukaisia toimenpiteitä, joilla ylitetään kyseisessä direktiivissä vahvistetut vähimmäisvaatimukset, minkä tarkoituksena on saavuttaa paremmin tavoitteet helpottaa nopeiden sähköisten viestintäverkkojen käyttöönottoa ja kannustaa siihen edistämällä olemassa olevan fyysisen infrastruktuurin yhteiskäyttöä ja mahdollistamalla uuden fyysisen infrastruktuurin tehokkaampi käyttöönotto, jotta tällaiset verkot voidaan ottaa käyttöön alhaisemmin kustannuksin. [29]

42. Vaikka direktiivissä 2014/61 siten säädetään, että sen tavoitteet saavutetaan ratkaisemalla käyttöoikeuden ehtoja ja edellytyksiä, hinta mukaan luettuna, koskevat riidat ex post, toisin sanoen tällaisten riitojen syntymisen jälkeen, kansalliset toimenpiteet, joilla pyritään saavuttamaan nämä tavoitteet paremmin mutta joilla mennään pidemmälle kuin direktiivissä 2014/61 säädetyillä toimenpiteillä, ovat sallittuja. [30]

43. Komissio katsoo, että kansallisessa lainsäädännössä omaksutulla ex ante -lähestymistavalla on tarkoitus helpottaa fyysisen infrastruktuurin käyttöoikeuden merkittävien esteiden poistamista. Komissio ja Puolan hallitus huomauttavat, että ex ante- ja ex post -lähestymistavat palvelevat molemmat direktiivin 2014/61 tavoitteiden saavuttamista. Tässä yhteydessä on kiinnostavaa huomata, että direktiivin 2014/61 arviointia ja uudelleentarkastelua koskevasta julkisesta kuulemisesta laaditun yhteenvetokertomuksen mukaan suurin osa vastaajista katsoo, että käyttöoikeuden ehdoista ja edellytyksistä fyysisen infrastruktuurin omistajien kanssa sopimiseen liittyvät hankaluudet ja hidas tai tehoton riitojenratkaisuprosessi (ex post -lähestymistapa) lisäävät verkkojen käytön kustannuksia ja/tai sen kestoa. Ei näin ollen ole kohtuutonta olettaa, että ex ante -lähestymistavalla, jota asiaa koskevalla Puolan lainsäädännöllä ilmeisesti helpotetaan, voi olla tiettyjä etuja direktiivissä 2014/61 kuvattuun ex post -lähestymistapaan nähden direktiivin tavoitteiden saavuttamisen edistämisen kannalta.

44. Jos kansallinen tuomioistuin toteaa, että kansallisessa lainsäädännössä omaksutulla ex ante -lähestymistavalla on samat tavoitteet kuin direktiiviin 2014/61 sisältyvällä ex post -lähestymistavalla, kyseinen kansallinen lainsäädäntö on nähdäkseni lähtökohtaisesti yhteensopiva mainitun direktiivin kanssa.

V Ratkaisuehdotus

45. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin vastaa Sąd Okręgowy w Warszawien esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/19/EY (käyttöoikeusdirektiivi) 8 artiklan 3 kohta, tulkittuna yhdessä toimenpiteistä nopeiden sähköisten viestintäverkkojen käyttöönoton kustannusten vähentämiseksi 15.5.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/61/EU 3 artiklan 5 kohdan ja 1 artiklan 3 ja 4 kohdan kanssa, ei estä kansallista sääntelyviranomaista asettamasta fyysistä infrastruktuuria hallinnoivalle operaattorille, joka tarjoaa yleisesti saatavilla olevia sähköisiä viestintäpalveluja tai -verkkoja mutta jota ei ole katsottu operaattoriksi, jolla on huomattavaa markkinavoimaa, velvoitteen soveltaa tämän viranomaisen ennakolta asettamia operaattorin fyysisen infrastruktuurin käyttöoikeutta

[29] Ks. vastaavasti direktiivin 2014/61 johdanto-osan 11 perustelukappale.

[30] Direktiivin 2014/61 3 artiklan 2–5 kohta.

koskevia ehtoja, mukaan lukien sopimusten tekemistä koskevat säännöt ja menettelyt sekä sovellettavat käyttömaksut, riippumatta siitä, onko operaattorin fyysisen infrastruktuurin käytöstä riitaa tai onko markkinoilla tehokasta kilpailua.