

**Asia C-857/19**

**Ennakkoratkaisupyyntö**

**Jättämispäivä:**

26.11.2019

**Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:**

Najvyšší súd Slovenskej republiky (Slovakia)

**Ennakkoratkaisupyyntön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

12.11.2019

**Kantaja:**

Slovak Telekom a.s.

**Vastaaja:**

Protimonopolný úrad Slovenskej republiky

---

Najvyšší súd

Slovenskej republiky

**VÄLIPÄÄTÖS**

Najvyšší súd Slovenskej republiky (ylin tuomioistuin, Slovakia) on kassaatiotuomioistuimena päättänyt asiassa, jossa on kantajana **Slovak Telekom, a.s.**, [– –], kotipaikka Bratislava, [– –] [kotipaikan osoite] [– –], ja vastaajana **Protimonopolný úrad Slovenskej republiky** (Slovakian kilpailuviranomainen), kotipaikka Bratislava, [– –] [kotipaikan osoite], ja joka koskee Slovakian kilpailuviranomaisen 9.4.2009 antamaa päätöstä [– –] kantajan kassaatiovalituksesta, joka koskee Krajský súd v Bratislaven (Bratislavan alueellinen tuomioistuin) 21.6.2017 antamaa tuomiota,

**seuraavaa:**

SEUT 267 artiklan nojalla Euroopan unionin tuomioistuimelle esitetään ennakkoratkaisupyyntö, joka koskee perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohdan ensimmäisen virkkeen tulkintaa:

Tarkoittaako ilmaisu ”jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset menettävät toimivaltansa perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan määräysten soveltamiseen”, että jäsenvaltioiden viranomaiset menettävät oikeutensa soveltaa perustamissopimuksen 81 ja 82 määräyksiä?

Sovelletaanko 7.12.2000 Nizzassa annetun Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artiklaa (kielto syyttää ja rangaista oikeudenkäynnissä kahdesti samasta rikoksesta) myös SEUT 102 artiklassa tarkoitettua määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskeviin hallinnollisiin rikkomuksiin, joista komissio ja jäsenvaltion viranomaiset ovat erikseen ja itsenäisesti määränneet seuraamukset käyttäessään toimivaltaansa sakkopäätöksen 16.12.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohdan nojalla?

Asian käsittelyä lykätään.

## Perustelut

### I Ylimmässä tuomioistuimessa käynnissä oleva menettely

1. Kassaatiotuomioistuimena toimiva Najvyšší súd Slovenskej republiky käsittelee menettelyssä (asian numero) [– –] kantajan, Slovak Telekom, a.s:n, kotipaikka Bratislava, kassaatiovalitusta Krajský súd v Bratislaven 21.6.2017 antamasta tuomiosta [– –], jolla krajský súd toimivaltaisena hallinnollisena tuomioistuimena hylkäsi 9.4.2009 annetusta lainvoimaisesta vastaajan [alkup. s 2] päätöksestä nostetun kanteen. Kassaatiotuomioistuin on alustavasti tullut siihen tulokseen, että komissio on ajanjaksolla 12.8.2005–21.12.2007 soveltanut kantajaan perustamissopimuksen 81 artiklaa (SEUT 102 artikla) samanaikaisesti, kun vastaaja on määrännyt sille seuraamuksia hintaruvin soveltamiskiellon rikkomisesta kiinteissä toimipaikoissa tarjottavien laajakaistapalvelujen vähittäismassamarkkinoilla ja eriytettyjen tilaajayhteyksien tukkumarkkinoilla.

### II Slovakian kilpailuviranomaisen päätös SR [– –]

2. Rada Protimonopolného úradu Slovenskej republiky (Slovakian kilpailuviranomaisen neuvosto) muutti 9.4.2009 antamallaan toisen asteen päätöksellä [– –] vastaajan 21.12.2007 antaman riidanalaisen päätöksen 11 kohtaa siten, että kilpailun turvaamisesta ja Slovakian tasavallan ministeriöiden ja muiden keskeisten toimielinten järjestäytymisestä annetun Slovakian kansallisneuvoston lain nro 347/1990 muuttamisesta ja täydentämisestä annetun lain nro 136/2001, sellaisena kuin se on muutettuna (zákon č. 136/2001 Z.z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, jäljempänä kilpailun turvaamisesta annettu laki) 38 §:n 1 momentin nojalla, tulkittuna yhdessä 2 §:n 3 momentin kanssa, yhtiölle Slovák Telekom a.s., [– –], määrätään määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä (perustamissopimuksen 82 artiklan mukaan) päätösoosan 1–8 kohdassa 17 453 362,54 euron (525 800 000 Slovakian korunaa,

SKK) suuruiseen sakkoon, joka sen on maksettava 60 vuorokauden kuluessa päätöksen tultua lainvoimaiseksi.

3. Määrävän markkina-aseman väärinkäyttö on kuvattu 9.4.2009 annetun päätöksen päätösoosan 1–6 kohdassa [– –] siten, että yhtiön Slovak Telekom a.s:n toiminnassa vähittäismarkkinoilla (1. tariffin 30 min. / 0,033 EUR soveltaminen, 2. maksuttoman puhelutariffin soveltaminen, 3. tuotteen Firemný internet Mini vähittäishinnan soveltaminen, 4. tuotteen Rodinný internet vähittäishinnan soveltaminen, 5. tuotteen Biznis partner vähittäishinnan soveltaminen) ja samanaikaisessa kohdeverkkomaksujen soveltamisessa on kyse hintaruuvista ja määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä perustamissopimuksen 82 artiklan a alakohdan ja kilpailun turvaamisesta annetun lain nro 136/2001 8 §:n 2 momentin a kohdan nojalla.
4. Slovakian kilpailuviranomaisen 9.4.2009 antaman päätöksen [– –] 297 kohdassa on määritelty lain rikkomisen ajankohdat seuraavasti:
  - a. Päätösoosan 1 ja 2 kohdat – alkoi 15.6.2004 (tariffin 30 min. / 0,033 EUR (1 SKK) soveltaminen) ja päättyi päätöksen antamisajankohtaan, eli yhteensä 3 vuotta ja 4 kuukautta. Päätösoosan 5 kohta – alkoi 1.3.2005 ja päättyi päätöksen antamisajankohtaan, eli yhteensä 2 vuotta ja 9 kuukautta. Maksuttomien puhelujen osalta (pätösoosan 2 kohta) kilpailuviranomaisen neuvosto määrittäi edellä mainitun mukaisesti rikkomisen alkamisajankohdan eri tavoin (viranomainen määrittäi sen ajankohdaksi 1.8.2005), koska tämä tariffi tuotiin markkinoille ensimmäinen puheluohjelman yhteydessä jo 15.6.2004. Tällä päätelmällä ei ole kilpailuviranomaisen neuvoston näkemyksen mukaan vaikutusta sakon määrään, koska ensimmäisessä asteessa oli arvioitu oikein, että kyse oli tariffeista, jotka olivat päällekkäin puheluohjelmien kanssa ajankohtana, jolloin suurimmassa osassa tapauksia maksuttomat puhelut korvattiin tariffilla 30 min. / 0,033 EUR (1 SKK), ja koska se arvioi rikkomisen ajanjakson kokonaisuudessaan keskipitkän ajan kestäväksi rikkomisena.
  - b. Päätösoosan 3 ja 4 kohdat – keskipitkän ajan (1–5 vuoden ajanjakso) kestävästä rikkomisesta oli kyse myös tariffissa Firemný internet Mini (alkoi 1.7.2005 ja päättyi päätöksen antamisajankohtana) ja tariffissa Rodinný internet (alkoi 1.8.2004 ja päättyi päätöksen antamisajankohtana).
  - c. Päätösoosan 6 kohta – 1.8.2002 alkaen ja päätöksen antamisajankohtaan asti, eli pitkäaikainen rikkominen.
  - d. Päätösoosan 7 kohta – 1.1.2003 alkaen päätöksen antamiseen asti eli pitkäaikainen rikkominen.
  - e. Päätöksen päätösoosan 8 kohta – soittosarjaa käyttävien internetyhteyksien sitominen puhelupalveluihin 1.5.2001 alkaen

päätöksen antamisajankohtaan asti (eli pitkäaikainen rikkominen) ja laajakaistayhteydet 1.6.2003 alkaen päätöksen antamisajankohtaan asti (eli keskipitkän ajan rikkominen). **[alkup. s. 3]**

### III Euroopan komission päätös C(2014) 7465

5. Euroopan komission kilpailun pääosasto antoi 15.10.2014 päätöksen C(2014) (AT.39523-Slovak Telekom), joka koskee SEUT 102 artiklan ja ETA-sopimuksen 54 artiklan mukaista menettelyä ja jonka 1 artiklan 1 ja 2 kohtien mukaan yhtiö, jonka muodostavat Deutsche Telekom AG ja Slovak Telekom, a.s., syyllistyi SEUT 102 artiklan ja ETA-sopimuksen 54 artiklan yhtenä kokonaisuutena pidettävään jatkettuun rikkomiseen. Rikkominen alkoi 12.8.2005 ja päättyi 31.12.2010, ja siihen sisältyivät seuraavat toimenpiteet:
  - a) kieltäytyminen paikallisliittymään liittymiseen tarvittavien verkkotietojen tarjoamisesta vaihtoehtoisille operaattoreille,
  - b) eriyttämisveloitteen kattavuuden kaventaminen,
  - c) kohtuuttomien ehtojen ja edellytysten asettaminen eriytettyjen yhteyksien viitetarjouksessaan yhteyksien rinnakkain sijoittamisen, kelpuuttamismenettelyn, ennusteiden, korjausten ja pankkitakausten osalta,
  - d) sellaisten huomattavien negatiivisten marginaalien soveltaminen, joista Slovak Telekomin eriytetyn tilaajayhteyden tukkuyhteyttä käyttävä yhtiö tehokas kilpailija kärsi eikä voinut jäljitellä Slovak Telekomin vähittäislaajakaistatuotteiden valikoimaa pysyvästi.
6. Komissio määräsi 1 artiklan mukaisesta rikkomisesta seuraavat sakot:
  - a. 38 838 000 euron yhteisvastuullinen sakko Deutsche Telekom AG:lle ja Slovak Telekom, a.s:lle.
  - b. 31 070 000 euron sakko Deutsche Telekom AG:lle.
7. Euroopan komission 15.10.2014 antaman päätöksen C(2014) 7465 (AT.39523-Slovak Telekom) 1507 perustelukappaleesta käy ilmi, että komissio arvioi tosiseikat yhtenä kokonaisuutena pidettäväksi jatketuksi rikkomiseksi siten, että päätöksen 7 ja 8 osassa on määriteltä yksityiskohtaisesti, että Slovak Telekom syyllistyi hintaruuviin ja sovelsi strategiaa kieltäytyä eriytettyjen tilaajayhteyksien tarjoamisesta.
8. Kyseisen päätöksen 1508 perustelukappaleen mukaan komissio katsoi, että yksittäiset toimenpiteetkin rikkoisivat SEUT 102 artiklaa. Komissio kuitenkin huomauttaa, että yhdessä ne muodostavat yhtenä kokonaisuutena pidettävän jatkettua rikkomisen, koska kaikkien näiden toimenpiteiden päämääränä (ja mahdollisesti tarkoituksena) oli rajoittaa ja vääristää kilpailua kiinteissä toimipaikoissa tarjottavien laajakaistapalvelujen vähittäismassamarkkinoilla

Slovakiassa ja suojella Slovak Telekomien tuottoja ja asemaa laajakaistapalvelujen vähittäismassamarkkinoilla.

9. Euroopan komission 15.10.2014 antamaa päätöstä asiassa C(2014) 7465 (AT.39523-Slovak Telekom) on käsitelty unionin yleisen tuomioistuimen ensimmäisen asteen menettelyssä T-851/14, Slovak Telekom v. komissio, ja sen jälkeen unionin tuomioistuimen muutoksenhakumenettelyssä asiassa C-165/19 P.

#### IV Ennakkoratkaisupyynnön perusteet

10. Kassaatio tuomioistuin pyysi hallintotuomioistuimista annetun lain nro 162/2015 (Správny súdny poriadok č. 162/2015) 196 §:n nojalla 29.5.2019 annetussa välipäätöksessä [– –] asianosaisia esittämään 15 vuorokauden kuluessa huomautuksensa ne bis in idem -periaatteen noudattamisesta SEUT 102 artiklan mukaisen hintaruuvien muodossa tapahtuvan määräävän markkina-aseman väärinkäytön soveltamisen osalta, siltä osin kuin siinä on päällekkäisyyksiä arvioidulla ajanjaksolla, joka alkoi 12.8.2005 ja päättyi kilpailuviranomaisen 21.12.2007 antamaan ensimmäisen asteen päätökseen [– –] asti. **[alkup. s. 4]**
11. Vastaajana oleva Slovakian kilpailuviranomainen esitti 29.5.2019 antamassaan ne bis in idem -periaatetta koskevassa lausunnossa (12, 13 ja 14 kohta), että vaikka molemmat tapaukset koskevat SEUT 102 artiklan (aiempi SEU 82 artikla) mukaista määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä, on kyse kuitenkin kahdesta erillisestä tapauksesta (Euroopan komission on käsitellyt sisällöllisesti eri tapauksen kuin kilpailuviranomainen). Päätöksen sisällöstä käy selkeästi ilmi, että kilpailuviranomainen eli kilpailuviranomaisen neuvosto ja komissio ovat arvioineet eri tuotteita. Viranomainen arvioi vähittäistuotteita ja komissio tukkutuotteita. Asioissa ei missään tapauksessa ole ollut kyse vastaavista tapauksista, ja siitä syystä tapauksissa ei voi esiintyä päällekkäisyyttä, joten niiden arvioinnin yhteydessä ei ole vaaraa ne bis in idem -periaatteen rikkomisesta.
12. Vastaajan mukaan kilpailuviranomaisen neuvoston päätöksellä ei edellä mainitut seikat huomioon ottaen ole voitu rikkoa ne bis in idem -periaatetta, erityisesti ajallisesta näkökulmasta katsottuna, sillä kilpailuviranomainen eli sen neuvosto antoi päätöksen vuonna 2009 eli 5 vuotta ennen komission päätöksen antamista. Mahdollisen epäselvyyden vallitessa komission päätöksestä asian ratkaiseminen olisi kuulunut ennen kaikkea unionin yleiselle tuomioistuimelle, mihin unionin yleinen tuomioistuin ei kuitenkaan ole ottanut kantaa.
13. Kantaja esitti 14.6.2019 päivätyissä huomautuksissaan, että molemmat sakot on määrätty maksettavaksi toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on komission ja vastaajan mukaan kilpailun heikentäminen tai estäminen, mitä ei pääsisi tapahtumaan vastaajan laajakaistainfrastruktuurin eriyttämisvelvoitteen toteutuessa riittävässä määrin tukkumarkkinoilla. Toimenpiteet sekä hintaruuvi ja kieltäytyminen eriytettyjen tilaajayhteyksien tarjoamisesta vahvistivat komission näkemyksen mukaan yhtenä kokonaisuutena pidettävän jatkuvan rikkomisen. Toinen viranomainen ei voi enää määrätä seuraamusta erillisessä menettelyssä

(eikä erillistä sakkoa) sellaisesta yhtenä kokonaisuutena pidettävästä jatketusta rikkomisesta, joista jo on määrätty seuraamus. Komission päätökseen johtanut menettely alkoi muodollisesti komission päätöksen 12 perustelukappaleessa tarkoitetulla tavalla komission 8.4.2009 esittämällä pyynnöllä (vuorokausi ennen vastaajan toisen asteen päätöksen antamista), mutta komissio pyysi jo 13.6.2008 kantajan kilpailijoita antamaan tietoja kantajan väärinkäytöksistä ja tarkasti 13.–15.1.2009 yhteistyössä vastaajan kanssa kantajan tilat ilman ennakoilmoitusta. Vastaajalla oli kiistatta tieto komission aloittamista menettelyistä ja näiden menettelyjen tarkoituksesta, ja ne olivat sisällöllisesti ja ajanjaksollisesti päällekkäisiä vastaajan toteuttaman määritysmenettelyn kanssa. Kantaja on sitä mieltä, että nämä virheet ja ne bis in idem -periaatteen rikkominen vaikuttavat merkittäväällä tavalla kantajan oikeudelliseen asemaan. Erityisesti kantaja viittaa siihen tosiseikkaan, että kantaja on maksanut molemmat, erityisen suuret sakot (kantaja maksoi vastaajan riidanalaisella päätöksellä määräämät sakot 20.10.2017).

14. Kassaatiotuomioistuin ei ole vastaajan näkemyksen kannalla siitä, että päätöksen sisällöstä käy selkeästi ilmi, että kilpailuviranomainen eli kilpailuviranomaisen neuvosto ja komissio ovat arvioineet eri tuotteita. Riidanalaisesta päätöksestä käy selkeästi ilmi, että määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kuvattu 9.4.2009 annetun päätöksen [– –] päätösoosan 11–51 kohdassa siten, että kyse on yhtiön Slovak Telekom a.s:n toimenpiteistä vähittäismarkkinoilla (esim. maksuttomien puhelujen tariffin soveltamisessa ja samanaikaisessa kohdeverkkomaksujen soveltamisessa on kyse hintaruuvista, joka on määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 82 artiklan a alakohdan ja kilpailun turvaamisesta annetun lain 136/2001 8 §:n 2 momentin a kohdan nojalla).
15. Komission 15.10.2014 antaman päätöksen C(2014) 7465 (AT.39523-Slovak Telekom) 1 artiklan 2 kohdan d alakohdassa kuvatut yhtiön toimenpiteet, joissa on kyse sellaisten huomattavien negatiivisten marginaalien soveltamisesta, joista Slovak Telekomin eriytetyn tilaajayhteyden tukkuyhteyttä käyttävä yhtä tehokas kilpailija kärsi eikä voinut jäljitellä Slovak Telekomin vähittäislaajakaistatuotteiden valikoimaa pysyvästi, ovat kassaatiotuomioistuimen näkemyksen mukaan päällekkäisiä 9.4.2009 annetun päätöksen [alkup. s. 5] [– –] 1–5 kohdissa esitettyjen tosiseikkojen kanssa. Komissio määräsi päätöksensä 86 perustelukappaleessa kahdet markkinat, jotka ovat läheisesti kytköksissä toisiinsa, eli a) kiinteissä toimipaikoissa tarjottavat laajakaistapalvelut vähittäismassamarkkinoilla ja b) eriytettyjen tilaajayhteyksien tukkumarkkinat.
16. Kassaatiotuomioistuin on tullut siihen johtopäätökseen, että jos käsiteltävänä olevan asetuksen artiklassa tarkoitettu päällekkäinen toimivalta on sallittu, niin myös sakkopäätösten päällekkäinen määrääminen samasta asiasta on sallittu. Koska tämä johtopäätös voi olla ristiriidassa ne bis in idem -periaatteen kanssa, kassaatiotuomioistuin pyytää Euroopan unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua, jota ilman menettelyä ei voida jatkaa.



## V Unionin oikeus ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö

17. Perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään seuraavaa: Kun komissio aloittaa III luvun nojalla tehtävään päätökseen tähtäävän menettelyn, jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset menettävät toimivaltansa perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan määräysten soveltamiseen. Jos jäsenvaltion kilpailuviranomainen käsittelee jo asiaa, komissio aloittaa menettelyn vasta neuvoteltuaan kyseisen kansallisen kilpailuviranomaisen kanssa.
18. Ne bis in idem -periaatetta koskevan oikeuskäytännön muodostaa Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie S.A. v. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (C-617/17, 3.4.2017, EU:C:2019:283), jossa ne bis in idem -tilanne on ratkaistu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artiklan nojalla soveltamalla samanaikaisesti unionin oikeutta ja kansallista oikeutta kansallisen kilpailuviranomaisen päätökseen. Kassaatiotuomioistuin viittaa tuomion Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie S.A. v. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (C-617/17, 3.4.2017, EU:C:2019:283) oikeustilanteen erilaisuuteen Najvyšší súd Slovenskej republikyn menettelyyn [– –] verrattuna siinä mielessä, että jälkimmäisessä on kyse komission ja kansallisen kilpailuviranomaisen erikseen määräämistä sakoista eli SEUT 102 artiklan rikkomisesta. Kassaatiotuomioistuin pitää kahden elimen päällekkäin määräämiä sakkoja ongelmallisina unionin lainsäädännön valossa. (Tästä syystä ei viitata asian kannalta merkitykselliseen kansalliseen oikeuteen).

## VI Asian käsittelyn lykkäminen

19. Kassaatiotuomioistuin on lykännyt menettelyn [– –] käsittelyä hallintotuomioistuimista annetun lain 100 §:n 1 momentin c kohdan nojalla siitä syystä, että se esittää Euroopan unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön.

[– –] [tieto siitä, että tähän päätökseen ei voi hakea muutosta]

Bratislava, 12.11.2019.