Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

14. jaanuar 2016*

Eelotsusetaotlus — Elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühine reguleeriv raamistik — Direktiiv 2002/21/EÜ — Artikli 7 lõige 3 — Elektroonilise side siseturu konsolideerimise menetlus — Direktiiv 2002/19/EÜ — Artiklid 8 ja 13 — Operaator, keda konkreetsel turul peetakse märkimisväärset turujõudu omavaks — Riigi reguleerivate asutuste kehtestatud kohustused — Hinnakontrolli ja kuluarvestuse kohustused — Loa andmine mobiilikõne lõpetamise tasude kehtestamiseks

Kohtuasjas C-395/14,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi halduskohus) 25. juuni 2014. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 19. augustil 2014, menetluses

**Vodafone GmbH**

*versus*

**Bundesrepublik Deutschland,**

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: teise koja president M. Ilešič kolmanda koja presidendi ülesannetes, kohtunikud C. Toader, E. Levits, E. Jarašiūnas (ettekandja) ja C. G. Fernlund,

kohtujurist: N. Wahl,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

— Vodafone GmbH, esindajad: *Rechtsanwalt* T. Tschentscher ja *Rechtsanwalt* D. Herrmann,

— Euroopa Komisjon, esindajad: G. Braun ja L. Nicolae,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: saksa.

**otsuse**

1 Eelotsusetaotlus käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/21/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (raamdirektiiv) (EÜT L 108, lk 33; ELT eriväljaanne 13/29, lk 349, edaspidi „raamdirektiiv") artikli 7 lõike 3 tõlgendamist.

2 Taotlus on esitatud Vodafone GmbH (edaspidi „Vodafone") ja Bundesrepublik Deutschland'i (Saksamaa Liitvabariik) vahelises kohtuvaidluses föderaalse võrguagentuuri (Bundesnetzagentur, edaspidi „agentuur") otsuse üle, millega antakse ajutine luba Vodafone'i mobiilikõnede lõpetamise tasude kehtestamiseks.

## Õiguslik raamistik

### *Liidu õigus*

#### Raamdirektiiv

3 Raamdirektiivi põhjendus 38 sätestab:

„Liikmesriikidevahelist kaubandust mõjutada võiva[te] meetme[te] […] hulka kuuluvad meetmed, millel on märkimisväärne mõju teiste liikmesriikide operaatoritele või kasutajatele, ja muu hulgas ka meetmed, mis mõjutavad teiste liikmesriikide kasutajatelt nõutavat hinda; […]"

4 Raamdirektiivi artikkel 1 kehtestab selle eesmärgid ja reguleerimisala. Selle lõige 1 näeb ette:

„Käesoleva direktiiviga kehtestatakse elektrooniliste sideteenuste, elektrooniliste sidevõrkude ja nendega seotud vahendite ja teenuste reguleerimise ühtlustatud raamistik. Käesolevas direktiivis sätestatakse riigi reguleerivate asutuste kohustused ja kehtestatakse kord reguleeriva raamistiku ühtse kohaldamiseks kogu ühenduses."

5 Raamdirektiivi artikli 2 punktis l on määratletud, millised on „eridirektiivid", ja raamdirektiiv viitab nende osas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivile 2002/20/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenustega seotud lubade andmise kohta (loadirektiiv) (EÜT 108, lk 21; ELT eriväljaanne 13/29, lk 337); Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivile 2002/19/EÜ elektroonilistele sidevõrkudele ja nendega seotud vahenditele juurdepääsu ja vastastikuse sidumise kohta (juurdepääsu käsitlev direktiiv) (EÜT 108, lk 7; ELT eriväljaanne 13/29, lk 323); Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivile 2002/22/EÜ universaalteenuse ning kasutajate õiguste kohta elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste puhul (universaalteenuse direktiiv) (EÜT 108, lk 51; ELT eriväljaanne 13/29, lk 367) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. detsembri 1997. aasta direktiivile 97/66/EÜ, milles käsitletakse isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatuse kaitset telekommunikatsioonisektoris (EÜT 1998, L 24, lk 1).

6 Raamdirektiivi artikkel 6 „Konsulteerimiskord ja läbipaistvus" näeb sisuliselt ette, et kui riigi reguleeriv asutus kavatseb raamdirektiivi või eridirektiivide kohaselt võtta meetmeid, millel on märkimisväärne mõju asjaomasele turule, annab ta huvitatud pooltele võimaluse esitada meetme eelnõu kohta mõistliku aja jooksul arvamuse.

7 Raamdirektiivi artikkel 7 „Elektroonilise side siseturu konsolideerimine" sätestab:

„1. Käesolevast direktiivist ja eridirektiividest tulenevate ülesannete täitmisel võtavad riigi reguleerivad asutused täiel määral arvesse artiklis 8 sätestatud eesmärke, kuivõrd need on seotud siseturu toimimisega.

2. Riigi reguleerivad asutused teevad siseturu arengule kaasaaitamiseks omavahel ja komisjoniga läbipaistvat koostööd, et tagada käesoleva direktiivi ja eridirektiivide sätete järjepidev kohaldamine kõigis liikmesriikides. [...]

3. Kui riigi reguleeriv asutus] kavatseb vastavalt artiklile 6 võtta meetme, mis:

a) kuulub käesoleva direktiivi artikli 15 või 16, [juurdepääsu käsitleva] direktiivi […] artikli 5 või 8 või [universaalteenuse] direktiivi […] artikli 16 reguleerimisalasse ja

b) mõjutaks liikmesriikidevahelist kaubandust,

peab ta lisaks artiklis 6 nimetatud konsultatsioonidele tegema meetme eelnõu koos meetme aluseks olevate põhjendustega kättesaadavaks komisjonile ja teiste liikmesriikide reguleerivatele asutustele […] ning teatama sellest komisjonile ja teistele riikide reguleerivatele asutustele. Riikide reguleerivad asutused ja komisjon võivad esitada oma arvamuse riigi reguleerivale asutusele ainult ühe kuu jooksul või artiklis 6 osutatud tähtaja jooksul, kui viimasena nimetatud ajavahemik on pikem. Ühe kuu pikkust tähtaega ei või pikendada.

[...]

5. Asjaomane riigi reguleeriv asutus võtab täiel määral arvesse teiste riikide reguleerivate asutuste ja komisjoni arvamusi ja kui tegemist ei ole lõikes 4 osutatud juhtumiga, võtab meetme eelnõu vastu ning edastab selle komisjonile.

[...]”

8 Raamdirektiivi artikli 8 „Üldised eesmärgid ja reguleerimispõhimõtted” lõike 3 kohaselt:

„Riigi reguleerivad asutused aitavad siseturu arengule kaasa muu hulgas järgmiselt:

[...]

d) tehes läbipaistvalt koostööd omavahel ja komisjoniga, et tagada järjekindla reguleerimispraktika areng ning käesoleva direktiivi ja eridirektiivide järjekindel kohaldamine.”

9 Raamdirektiivi artikkel 14 „Märkimisväärse turujõuga ettevõtjad” täpsustab kriteeriume, mis lubavad riigi reguleerivatel asutustel asuda seisukohale, et operaatori puhul on tegemist märkimisväärse turujõuga ettevõtjaga.

10 Raamdirektiivi artikkel 16 „Turuanalüüsi kord” näeb ette:

„[...]

2. Kui riigi reguleeriv asutus peab [universaalteenuse direktiivi] artikli 16, 17, 18 või 19 või [juurdepääsu käsitleva direktiivi] artikli 7 või 8 alusel kindlaks tegema, kas kehtestada, säilitada, muuta või tühistada ettevõtjate suhtes kohaldatavaid kohustusi, otsustab ta käesoleva artikli lõikes 1 nimetatud turuanalüüsi põhjal, kas asjaomane turg tegutseb konkurentsinõuete kohaselt.

[...]

4. Kui riigi reguleeriv asutus teeb kindlaks, et asjaomane turg ei tegutse konkurentsinõuete kohaselt, määratleb ta ettevõtjad, kellel kõnealusel turul on märkimisväärne turujõud artikli 14 kohaselt, ning kehtestab sellistele ettevõtjatele käesoleva artikli lõikes 2 nimetatud vajalikud regulatiivsed erikohustused või säilitab või muudab juba kehtivaid kohustusi.

[...]

6. Käesoleva artikli lõigete 3, 4 ja 5 sätete kohaselt võetud meetmete suhtes kohaldatakse artiklites 6 ja 7 esitatud korda.”

11 Raamdirektiivi artikli 19 „Ühtlustamiskord” lõige 1 sätestab:

„Kui komisjon annab liikmesriikidele […] soovitusi käesoleva direktiivi ja eridirektiivide ühtlustatud kohaldamise kohta, et aidata kaasa artiklis 8 sätestatud eesmärkide saavutamisele, tagavad liikmesriigid, et riigi reguleerivad asutused võtavad neid soovitusi oma ülesannete täitmisel täies ulatuses arvesse. Kui riigi reguleeriv asutus otsustab soovitust mitte järgida, teatab ta sellest komisjonile ja põhjendab oma seisukohta.”

Juurdepääsu käsitlev direktiiv

12 Juurdepääsu käsitleva direktiivi põhjendustes 13 ja 20 on sätestatud:

„(13) [...] Tagamaks, et turul tegutsejaid koheldakse samasuguste asjaolude korral eri liikmesriikides samal viisil, peaks komisjon suutma tagada käesoleva direktiivi sätete ühtlustatud kohaldamise. Riigi reguleerivad asutused ja riigi asutused, kellele on usaldatud konkurentsiseaduste rakendamine, peaksid vajaduse korral koordineerima oma tegevust, et tagada kõige otstarbekama abinõu kohaldamine. [...]

[...]

(20) Hinnakontroll võib osutuda vajalikuks, kui turuanalüüs näitab, et konkurents konkreetsel turul ei ole tulemuslik. Reguleeriv sekkumine võib olla suhteliselt leebe, näiteks kohustus, et operaatorivaliku hinnad oleksid mõistlikud [...] või märgatavalt rangemad, näiteks kohustus, et hinnad oleksid kuludele orienteeritud, õigustamaks täielikult asjaomaseid hindu, kui konkurents ei ole piisavalt tihe, et vältida liiga kõrgeid hindu. [...]”

13 Selle direktiivi artikli 1 „Reguleerimisala ja eesmärk” lõikes 1 on ette nähtud:

„Käesolev direktiiv ühtlustab [raamdirektiivis] sätestatud raamistikus viisi, millega liikmesriigid reguleerivad elektroonilistele sidevõrkudele ja nendega seotud vahenditele juurdepääsu ja vastastikust sidumist. Eesmärk on luua siseturu põhimõtetega kooskõlas olev võrkude ja teenuste pakkujate vahelisi suhteid reguleeriv raamistik, millega saavutataks püsiv konkurents, elektrooniliste sideteenuste koostalitlusvõime ja tarbijate kasu.”

14 Nimetatud direktiivi artikli 2 punktid a ja b sisaldavad vastavalt mõistete „juurdepääs” ja „vastastikune sidumine” määratlusi. Viimane tähistab „ühe ja sama ettevõtja või eri ettevõtjate kasutatavate üldkasutatavate telekommunikatsioonivõrkude füüsili[st] ja loogil[ist] ühendami[st], mis võimaldab ühe ettevõtja tarbijatel suhelda sama või muu ettevõtja tarbijatega või kasutada teise ettevõtja osutatavaid teenuseid. […] Vastastikune sidumine on spetsiifiline juurdepääsu liik, mida kasutatakse üldkasutatava võrgu operaatorite vahel”.

15 Juurdepääsu käsitleva direktiivi artikkel 8 „Kohustuste kehtestamine, muutmine ja tühistamine” sätestab:

«1. Liikmesriigid tagavad, et riigi reguleerivad asutused on volitatud kehtestama artiklites 9–13 kindlaksmääratud kohustusi.

2. Kui [raamdirektiivi] artikli 16 kohaselt tehtud turuanalüüsi tulemusena peetakse operaatorit konkreetsel turul märkimisväärset turujõudu omavaks, kehtestavad riigi reguleerivad asutused vajaduse korral käesoleva direktiivi artiklites 9–13 sätestatud kohustused.

[...]

4. Käesoleva artikli kohaselt kehtestatud kohustused lähtuvad täheldatud probleemi olemusest ning on [raamdirektiivi] artiklis 8 sätestatud eesmärke silmas pidades proportsionaalsed ja põhjendatud. Sellised kohustused kehtestatakse ainult pärast nimetatud direktiivi artiklite 6 ja 7 kohaselt peetud konsultatsioone.

[...]"

16 Juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklis 13 „Hinnakontrolli ja kuluarvestuse kohustused" on ette nähtud:

„1. Riigi reguleeriv asutus võib artikli 8 kohaselt kehtestada kulude katmise ja hinnakontrolliga seotud kohustusi, sealhulgas kuludele orienteeritud hindade kohustusi ja kuluarvestussüsteeme käsitlevaid kohustusi teatavat liiki vastastikuse sidumise ja/või juurdepääsu pakkumise puhul, kui turuanalüüs näitab, et tulemusliku konkurentsi puudumine võimaldaks asjaomasel operaatoril säilitada ülemäära kõrgeid hindu või hindu kokku suruda ja sellega lõpptarbijaid kahjustada. Riigi reguleerivad asutused võtavad arvesse operaatorite investeeringuid ja võimaldavad neil otstarbekalt kasutatud kapitalilt mõistlikku kasumit saada, võttes arvesse kaasnevaid riske.

2. Riigi reguleerivad asutused tagavad, et kõigi lubatud kulukatmismehhanismide ja hinnametoodikate eesmärk on toetada tõhusust ja püsivat konkurentsi ning suurendada võimalikult tarbijate kasu. Seoses sellega võivad riigi reguleerivad asutused võtta arvesse ka võrreldavatel konkureerivatel turgudel kehtivaid hindu.

3. Kui operaatoril on kohustusi seoses oma hindade orienteeritusega kuludele, täidab kõnealune operaator tõendamiskohustuse selle kohta, et tasud tulenevad kuludest, millele on lisatud mõistlik kasum tehtud investeeringutelt. Teenuste tulemusliku osutamise kulu arvutamiseks võivad riigi reguleerivad asutused kasutada kuluarvestusmeetodeid sõltumata sellest, milliseid meetodeid kasutab asjaomane ettevõtja. Riigi reguleerivad asutused võivad nõuda, et operaatorid esitaksid täielikud põhjendused oma hindade kohta ja nõuda vajaduse korral ka nende hindade korrigeerimist.

[...]"

*Saksa õigus*

17 22. juuni 2004. aasta telekommunikatsiooniseaduse (Telekommunikationsgezets, (*BGBl*. 2004 I, lk 1190), mida on muudetud 17. veebruari 2010. aasta seadusega (*BGBl*. 2010 I, lk 78; edaspidi „telekommunikatsiooniseadus"), §-s 12 on ette nähtud:

„(1) [Agentuur] annab huvitatud pooltele võimaluse esitada määratud tähtajaks järelduste eelnõu kohta vastavalt §-dele 10 ja 11 oma arvamuse. [...]

(2) Kui § 10 lõige 3 ja § 11 lõige 3 näevad ette viidatud normi kohase kättesaadavaks tegemise, kehtib järgmine kord:

1. Pärast lõike 1 kohase menetluse läbiviimist teeb [agentuur] järelduste eelnõu koos järelduste aluseks olevate põhjendustega vastavalt §-dele 10 ja 11 kättesaadavaks komisjonile ja teiste liikmesriikide reguleerivatele asutustele ning teatab sellest komisjonile ja teistele riikide reguleerivatele asutustele. Enne ühe kuu või lõikes 1 määratletud pikema tähtaja möödumist ei või [agentuur] järeldusi vastavalt §-dele 10 ja 11 vastu võtta.

2. [Agentuur] võtab komisjoni ja teiste riikide reguleerivate asutuste arvamusi vastavalt punktile 1 nii palju kui võimalik arvesse. Nende alusel koostatud eelnõu esitab ta komisjonile.

[...]

4. Kui [agentuur] leiab erandlike asjaolude korral, et on vaja kiiresti tegutseda, võib ta erandina lõikes 1 ja punktides 1–3 sätestatud korrast võtta konkurentsi kindlustamiseks ja kasutajate huvide kaitsmiseks viivitamata proportsionaalseid ja ajutisi meetmeid. [Agentuur] edastab kõnealused meetmed koos kõigi põhjendustega viivitamatult komisjonile ja teiste riikide reguleerivatele asutustele. [Agentuuri] otsus selliste meetmete alaliseks muutmise või nende kohaldamisaja pikendamise kohta peab vastama lõike 1 ja punktide 1–3 sätetele."

18 Selle seaduse § 13 lõikes 1 on sätestatud:

„Kui [agentuur] § 11 kohase turuanalüüsi põhjal kehtestab, muudab, säilitab või tühistab kohustused vastavalt §-dele […] 30, […] (reguleeriv määrus), kehtib vastavalt § 12 lõike 1 ja lõike 2 punktide 1, 2 ja 4 kohane kord, juhul kui meede mõjutab liikmesriikidevahelist kaubandust. [...]"

19 Selle seaduse § 30 lõikes 1 on sätestatud:

„Ilma et see piiraks järgmiste lõigete kohaldamist, annab avaliku telekommunikatsioonivõrgu operaatorile, kellel on märkimisväärne turujõud, §-s 21 nimetatud sidumisteenuste eest võetavate tasude kehtestamiseks § 31 kohaselt loa [agentuur]. [...]"

20 Telekommunikatsiooniseaduse § 31 lõike 1 kohaselt:

„Kui tasu kehtestamiseks on vastavalt § 30 lõike 1 esimesele lausele […] vaja luba, antakse luba juhul, kui tasu ei ületa teenuste tõhusa osutamise kulusid. [...]"

21 Kõnealuse seaduse § 35 lõige 3 näeb ette:

„Luba antakse tervikuna või osaliselt, kui tasu vastab §-de 28 ja 31 nõuetele kooskõlas lõikega 2 ja ei esine teises või kolmandas lauses viidatud loa andmata jätmise aluseid. [...]"

**Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus**

22 Vodafone on teiste operaatorite telekommunikatsioonivõrkudega vastastikku seotud mobiilsidevõrgu operaator. Põhikohtuasja menetlusele eelnenud menetluses tegi agentuur Vodafone'i suhtes kindlaks, et see on märkimisväärse turujõuga mobiilsidevõrgu operaator ja kehtestas loakohustuse tema mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise tasude suhtes.

23 2010. aasta septembris taotles Vodafone agentuurilt luba kehtestada kõne lõpetamise tasu alates 1. detsembrist 2010 algavaks ajavahemikuks. Seoses kavatsusega viia tasu kehtestamiseks loa andmise menetluse raames esimest korda läbi konsulteerimis- ja konsolideerimismenetlus, mis on ette nähtud

vastavalt raamdirektiivi artiklites 6 ja 7, andis agentuur kaebaja mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise tasu kehtestamiseks 30. novembri 2010. aasta otsusega esialgu vaid ajutise loa. Pärast konsulteerimis- ja konsolideerimismenetluse läbiviimist andis ta 24. veebruari 2011. aasta otsusega kaebajale tagasiulatuvalt 1. detsembrist 2010 lõpliku loa, mis kehtis kuni 30. novembrini 2012.

24 Vodafone vaidlustas 30. novembri 2010. aasta otsuse Verwaltungsgericht Kölnis (Kölni halduskohus) põhjendusel, et sellel puudub õiguslik alus, kuna konsolideerimismenetlust ei ole selle äriühingu seisukohal enne tasu kehtestamiseks taotletud loa andmist vaja läbi viia. See kohus jättis esiteks Vodafone'i esitatud tühistamiskaebuse 19. septembri 2012. aasta otsusega vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata, kuna vaidlustatud otsuse ese on ära langenud, ja jättis teiseks Vodafone'i kaebuse rahuldamata ka kõrvalnõude osas, millega paluti tunnistada nimetatud otsus õigusvastaseks.

25 Vodafone esitas selle otsuse peale Bundesverwaltungsgerichtile (Saksamaa Liitvabariigi halduskohus) kassatsioonkaebuse, milles palus tuvastada, et 30. novembri 2010. aasta otsus oli õigusvastane. See kohus täpsustas seoses sellega, et isegi kui 30. novembri 2010. aasta otsuse ese on ära langenud, säilib Vodafone'il õigustatud huvi selle õigusvastasuse kindlakstegemiseks, kuna võib olla võimalik, et Agentuur võib tulevikus tegutseda selle äriühingu poolt vaidlustatud viisil.

26 Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi halduskohus) märgib sisuliselt, et Saksa õiguse kohaselt tuleks Vodafone'i kassatsioonkaebus rahuldada. Telekommunikatsiooniseaduses ei ole õiguslikku alust konsolideerimismenetluse läbiviimiseks enne tasu kehtestamiseks taotletud loa andmist ja seetõttu ei või väljastada esialgset luba, et vältida ebasoodsat olukorda, mis tuleneb asjaolust, et lõpliku otsuse tegemine sellise menetluse tõttu viibib.

27 Nimetatud kohtul on siiski küsimus seoses Saksa õiguse ja liidu õiguse kooskõlaga. Ta märgib, et telekommunikatsiooniseaduse § 12 lõiget 2, § 31 lõike 1 esimest lauset ja § 35 lõike 3 esimest lauset ning raamdirektiivi artikli 7 lõiget 3 ja juurdepääsu käsitleva direktiivi artikleid 8 ja 13 arvesse võttes võib küll asuda seisukohale, et agentuuril on kohustus viia enne tasu kehtestamiseks loa andmist läbi konsolideerimismenetlus, kui selline loa andmine võib olla hõlmatud juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 13 lõikes 1 silmas peetud mõistetega „kulude katmise ja hinnakontrolliga seotud kohustus[ed], sealhulgas kuludele orienteeritud hindade kohustus[ed] ja kuluarvestussüsteeme käsitleva[d] kohustus[ed]", ning võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust.

28 Nimetatud kohus leiab siiski, et sellise tõlgenduse paikapidavus on kaheldav. Liidu õigus ei sisalda üksikasjalikke norme hinnakontrolli teostamise ja kohaldatava tasukriteeriumi suhtes. Juurdepääsu käsitleva direktiivi artikkel 13 võimaldab seega, et tasu reguleerivate sätete sisu määrab peamiselt liikmesriigi õigus. Käesoleval juhul kehtestab telekommunikatsiooniseadus kaheetapilise menetluse, millest ainult esimene, mis on seotud kulude katmist puudutava abstraktse kohustusega, mitte konkreetsete tasude kehtestamisega, kuulub selle artikli reguleerimisalasse. Peale selle on eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates selle lõikest 3 võimalik välja lugeda, et ka liidu õiguses on sätestatud tasu reguleerimise mitmeastmeline süsteem. Lisaks on komisjoni otsene sekkumine konkreetsete tasude kehtestamisse vastuolus subsidiaarsus- ja proportsionaalsuspõhimõttega.

29 Neil asjaoludel otsustas Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse järgmises küsimuses:

„Kas [raamdirektiivi] artikli 7 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et riigi reguleeriv asutus, kes on seadnud märkimisväärse turujõuga operaatorile kohustuseks osutada mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise teenuseid ja kehtestanud [selles] sättes ette nähtud menetlust järgides nõude taotleda osutatud teenuste eest võetava tasu kehtestamiseks luba, on kohustatud [selle] menetluse läbi viima iga kord enne konkreetselt taotletud tasu kehtestamiseks loa andmist?"

**Eelotsuse küsimuse analüüs**

30 Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib oma küsimuses sisuliselt teada, kas raamdirektiivi artikli 7 lõiget 3 tuleb tõlgendada selliselt, et kui riigi reguleeriv asutus on seadnud märkimisväärse turujõuga operaatorile kohustuseks osutada mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise teenuseid ja kehtestanud selles sättes ette nähtud menetlust järgides nõude taotleda osutatud teenuste eest võetava tasu kehtestamiseks luba, on see riigi reguleeriv asutus kohustatud selle menetluse läbi viima iga kord enne operaatori konkreetse taotletud tasu kehtestamiseks loa andmist.

31 Nimetatud sättes on ette nähtud, et juhul kui riigi reguleeriv asutus kavatseb võtta meetme, mis ühest küljest kuulub raamdirektiivi artikli 16 või juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 8 kohaldamisalasse ja võib teisest küljest mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust, teeb ta komisjonile ja teistele riigi reguleerivatele asutustele kättesaadavaks meetme eelnõu ja põhjendused, millel see meede põhineb, ning teatab neist komisjonile ja teistele riigi reguleerivatele asutustele.

32 Raamdirektiivi artikli 16 lõikes 2 on sätestatud, et kui riigi reguleeriv asutus peab eelkõige juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 8 alusel kindlaks tegema, kas kehtestada, kehtima jätta, muuta või tühistada ettevõtjate suhtes kohaldatavaid kohustusi, otsustab ta sama artikli 16 lõikes 1 nimetatud turuanalüüsi põhjal, kas asjaomane turg tegutseb konkurentsinõuete kohaselt. Selle artikli 16 lõike 4 kohaselt, kui riigi reguleeriv asutus teeb kindlaks, et asjaomane turg ei tegutse konkurentsinõuete kohaselt, määratleb ta ettevõtjad, kellel kõnealusel turul on märkimisväärne turujõud, ning kehtestab sellistele ettevõtjatele juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklis 8 nimetatud vajalikud regulatiivsed erikohustused või säilitab või muudab juba kehtivaid kohustusi. Nimetatud artikli 16 lõige 6 täpsustab, et selle artikli lõike 4 sätete kohaselt võetud meetmete suhtes kohaldatakse raamdirektiivi artiklis 7 esitatud konsolideerimismenetlust.

33 Mis puutub juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklisse 8, siis selle lõige 2 näeb ette, et kui raamdirektiivi artikli 16 kohaselt tehtud turuanalüüsi tulemusena peetakse operaatorit konkreetsel turul märkimisväärset turujõudu omavaks, kehtestavad riigi reguleerivad asutused vajaduse korral talle juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklites 9–13 sätestatud kohustused. Lisaks on artikli 8 lõikes 4 ette nähtud, et selle artikli kohaselt kehtestatud kohustused kehtestatakse ainult pärast eelkõige raamdirektiivi artikli 7 kohaselt peetud konsultatsioone.

34 Juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 13 lõikes 1 on omalt poolt sätestatud, et riigi reguleerivad asutused võivad sama direktiivi artikli 8 kohaselt kehtestada kulude katmise ja hinnakontrolliga seotud kohustusi, sealhulgas kuludele orienteeritud hindade kohustusi ja kuluarvestussüsteeme käsitlevaid kohustusi teatavat liiki vastastikuse sidumise ja/või juurdepääsu pakkumise puhul, kui turuanalüüs näitab, et tulemusliku konkurentsi puudumine võimaldaks asjaomasel operaatoril säilitada ülemäära kõrgeid hindu või hindu kokku suruda ja sellega lõpptarbijaid kahjustada.

35 Seega tuleneb raamdirektiivi artikli 7 lõike 3 ja artikli 16 lõike 4 ning juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 8 lõike 2 ja artikli 13 lõike 1 koostoimest, et kui riigi reguleeriv asutus kavatseb kohaldada sellise operaatori suhtes, keda peetakse konkreetsel turul märkimisväärset turujõudu omavaks ettevõtjaks, meetme, mis kehtestab „kulude katmise ja hinnakontrolliga seotud kohustusi, sealhulgas kuludele orienteeritud hindade kohustusi ja kuluarvestussüsteeme käsitlevaid kohustusi teatavat liiki vastastikuse sidumise ja/või juurdepääsu pakkumise puhul” ja mis võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust, siis on riigi reguleerival asutusel kohustus läbi viia selle artikli 7 lõikes 3 ette nähtud konsolideerimismenetlus.

36 Seoses sellega ei oma tähtsust, et see konsolideerimismenetlus on varem raamdirektiivi artikli 16 kohase turuanalüüsi käigus juba läbi viidud ja et selle lõpus võidi puudutatud operaatorile kohustused juba kehtestada, kuna nähes artikli 16 lõikes 2 ette, et riigi reguleeriv asutus võib küll olla kohustatud tegema otsuse selle kohta, kas „kehtima jätta, muuta või tühistada” eelkõige juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklis 8 sätestatud ja ettevõtja suhtes kehtestatud kohustusi, on raamdirektiivis sõnaselgelt

ette nähtud, et samasuguse kohustuse suhtes võidakse läbi viia mitu konsolideerimismenetlust, mis viivad vastavalt juhtumi asjaoludele selle kohustuse kehtestamise, kehtimajätmise, muutmise või tühistamiseni.

37 Käesolevas asjas ei ole vastu vaieldud sellele, et 30. novembri 2010. aasta otsuse vastuvõtmise kuupäeval oli agentuur Vodafone'i kohta kindlaks teinud, et ta on märkimisväärse turujõuga mobiilsideoperaator raamdirektiivi artikli 14 tähenduses. Selleks et esitatud küsimusele vastata, tuleb seega kindlaks teha, kas loa andmine selliste mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise tasude kehtestamiseks nagu põhikohtuasjas kuulub raamdirektiivi artikli 7 lõike 3 punktis a ette nähtud meetmete hulka, ning vajaduse korral, kas selle loa väljastamine võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust raamdirektiivi artikli 7 lõike 3 punkti b tähenduses.

38 Mis puutub esiteks sellesse, kas loa andmine tasu kehtestamiseks mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise eest kuulub raamdirektiivi artikli 7 lõike 3 punktis a ette nähtud meetmete hulka, siis selle kohta tuleb meelde tuletada, et seda tuleb lugeda koostoimes juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 8 lõikega 2 ja artikli 13 lõikega 1 ning et nende sätete koostoimest tuleneb, et selline loa andmine kuulub selle artikli 7 lõike 3 punkti a reguleerimisalasse, kui see kuulub juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 13 lõikes 1 silmas peetud „kulude katmise ja hinnakontrolliga seotud kohustus[te], sealhulgas kuludele orienteeritud hindade kohustus[te] ja kuluarvestussüsteeme käsitleva[te] kohustus[te] [hulka] teatavat liiki vastastikuse sidumise ja/või juurdepääsu pakkumise puhul".

39 Seoses sellega tuleb asuda seisukohale, et kuigi mõisted „juurdepääs" ja „vastastikune sidumine" on määratletud juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 2 vastavates punktides a ja b, ei ole üheski selles sättes täpsustatud, kuidas tuleb määratleda nimetatud artikli 13 lõikes 1 toodud mõisteid „kulude katmise ja hinnakontrolliga seotud kohustus[ed], sealhulgas kuludele orienteeritud hindade kohustus[ed] ja kuluarvestussüsteeme käsitleva[d] kohustus[ed] teatavat liiki vastastikuse sidumise ja/või juurdepääsu pakkumise puhul".

40 Seega tuleb nende mõistete tõlgendamisel arvestada mitte üksnes selle sätte sõnastust, vaid ka konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osaks säte on (vt selle kohta kohtuotsused The Number (UK) ja Conduit Enterprises, C-16/10, EU:C:2011:92, punkt 28, ning KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punkt 33).

41 Mis puutub selle sätte sõnastusse, siis selle kohta tuleb esmalt märkida, et väljendist „sealhulgas", mida on kasutatud juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 13 lõikes 1, tuleneb, et „kuludele orienteeritud hindade kohustused" on vaid näited „kulude katmise ja hinnakontrolliga seotud kohustuste" kohta, mida on selles sättes silmas peetud. Seega tuleb kohe alguses kõrvale lükata Vodafone'i argumendid, et loa andmine tasu kehtestamiseks mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise eest ei kuulu juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 13 lõikes 1 ja järelikult selle direktiivi artikli 8 lõikes 2 ning raamdirektiivi artikli 7 lõike 3 punktis a silmas peetud meetmete hulka põhjusel, et tegemist ei ole „kuludele orienteeritud hindade kohustustega".

42 Seejärel tuleb märkida, et mõiste „hinnakontrolliga seotud kohustused" on laialt tõlgendatav ja et arvestades selles sisalduvate mõistete tavatähendust, hõlmab see kindlasti sellist meedet nagu mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise tasude jaoks loa andmine, kuna selline konkreetset operaatorit puudutav meede, mis kehtestatakse tema suhtes enne asjaomaste hindade kehtestamist, on oma olemuselt hinnakontrolliga seotud meede.

43 Viimaks nähtub samuti juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 13 lõike 1 sõnastusest, et selles silmas peetud „hinnakontrolliga seotud kohustus[ed]" peavad puudutama „teatavat liiki vastastikuse sidumise ja/või juurdepääsu pakkumus[i]". Seega, ühest küljest on vastastikune sidumine selle direktiivi artikli 2 punktis b määratletud eelkõige kui „ühe ja sama ettevõtja või eri ettevõtjate kasutatavate üldkasutatavate telekommunikatsioonivõrkude füüsili[ne] ja loogili[ne] ühendami[ne], mis võimaldab ühe ettevõtja tarbijatel suhelda sama või muu ettevõtja tarbijatega või kasutada teise ettevõtja

osutatavaid teenuseid”. Teisest küljest tuleneb Euroopa Kohtule esitatud komisjoni seisukohtadest, et mobiiltelefoni kõnede lõpetamine on teenus, mis võimaldab lõpetada teatavale kliendile suunatud telefonikõnet. Sellest tuleneb kohustuslikult, et loa andmine tasu kehtestamiseks mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise eest on seotud „teatavat liiki vastastikuse sidumise ja/või juurdepääsu pakkumiste[ga]” juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 13 lõike 1 tähenduses.

44 Selle viimati nimetatud sätte sõnastusest tuleneb seega, et loa andmine tasu kehtestamiseks mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise eest kuulub nimetatud sättes ette nähtud hinnakontrolliga seotud kohustuste hulka, mida riigi reguleerivatel asutustel on juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 8 lõike 2 alusel õigus kehtestada märkimisväärse turujõuga mobiilsideoperaatorile ja mida juhul, kui need on ette nähtud ja kui need võivad mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust, võidakse kehtestada vastavalt selle artikli 8 lõikele 4 ainult pärast raamdirektiivi artiklis 7 ette nähtud menetlust.

45 Seda juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 13 lõike 1 tõlgendust toetab ka kontekst, millesse see säte sobitub. Nimelt lisaks nimetatud artikli 13 pealkirjale, mis puudutab sõnaselgelt „hinnakontrolle”, viitab selle lõige 2 nimelt riigi reguleeriva asutuse „kohustuslikele hinnametoodikatele”. Lisaks on juurdepääsu käsitleva direktiivi põhjenduses 20 sisuliselt märgitud, et hinnakontrolli raames „riigi reguleerivate asutuste sekkumine võib olla suhteliselt leebe […] või märgatavalt rangem […]”. Raamdirektiivi artikli 16 lõige 4 koostoimes selle artikli lõikega 2 viitab selles osas „kohustuslikele regulatiivsetele erikohustustele”, mida on silmas peetud eelkõige juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklis 8.

46 Nii juurdepääsu käsitlev direktiiv kui ka raamdirektiiv nägid seega ette, et ainult hinnakontrolliga seotud konkreetsed kohustused, mis on sama spetsiifilised kui mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise tasude jaoks loa andmine, võivad kuuluda juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 13 lõikes 1 silmas peetud kohustuste hulka, mida riigi reguleerivad asutused võivad kehtestada märkimisväärset turujõudu omavate operaatorite jaoks.

47 Käesoleva kohtuotsuse punktis 44 esitatud tõlgendust toetavad lisaks eesmärgid, mida taotletakse esiteks juurdepääsu käsitlevas direktiivis, millega vastavalt selle artikli 1 lõikele 1 ühtlustatakse viisi, millega liikmesriigid reguleerivad elektroonilistele sidevõrkudele ja nendega seotud vahenditele juurdepääsu ja vastastikust sidumist. Seoses sellega on selle direktiivi põhjenduses 13 meelde tuletatud, et tagamaks, et turul tegutsejaid koheldakse samasuguste asjaolude korral eri liikmesriikides samal viisil, peaks komisjon suutma tagada kõnesoleva direktiivi sätete ühtlustatud kohaldamise, ning riigi reguleerivad asutused peaksid vajaduse korral koordineerima oma tegevust, et tagada kõige otstarbekama abinõu kohaldamine.

48 Teiseks täpsustab analoogselt raamdirektiivi artikli 1 lõige 1, et selle eesmärk on eelkõige kehtestada rida menetlusi reguleeriva raamistiku ühtse kohaldamise tagamiseks kogu Euroopa Liidus. Nii nähtub raamdirektiivi artikli 7 lõikest 2, et selle artikli – mille pealkiri on muide „Elektroonilise side siseturu konsolideerimine” – lõikes 3 ette nähtud menetluse eesmärk on võimaldada riigi reguleerivatel asutustel kaasa aidata siseturu toimimisele, tehes läbipaistvalt koostööd omavahel ja komisjoniga, et tagada käesoleva direktiivi ja eridirektiivide sätete järjepidev kohaldamine kõigis liikmesriikides. See riigi reguleerivate asutuste ja komisjoni läbipaistva koostöö tegemise kohustus on riigi reguleerivate asutuste jaoks sõnaselgelt kehtestatud lisaks raamdirektiivi artikli 8 lõike 3 punktis d, mis lisab, et see koostöö peab ka olema suunatud järjekindla reguleerimispraktika väljatöötamisele.

49 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ja komisjoni poolt Euroopa Kohtule esitatud seisukohtades märgitud agentuuri märkuste põhjal on sellise mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise tasude jaoks loa andmise nagu põhikohtuasjas eesmärk rakendada abstraktseid kohustusi, mis on määratletud ühes varasemas otsuses, ja see mõjutab seega turul konkreetselt ja otseselt reguleeritud ettevõtjaid, aga ka neile kulude ja konkurentsivõime seisukohast juurdepääsutaotlejaid. Lisaks võib selliste abstraktsete kohustuste tõhus kohaldamine, mida sellise loa andmine lubab, viia oluliste erinevusteni seoses mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise tasude reguleerimisega, nagu märgib komisjon.

50 Neil asjaoludel kahjustaks see, kui sellisele loa andmisele ei kohaldata raamdirektiivi artikli 7 lõikes 3 ette nähtud menetlust, raamdirektiivis ja juurdepääsu käsitlevas direktiivis taotletavaid kõiki ühtlustamise, koordineerimise, koostöö ja läbipaistvuse eesmärke elektroonilise side siseturu konsolideerimiseks.

51 Tuleb samuti märkida, et ei asjaomaste sätete sõnastusest, juurdepääsu käsitleva direktiivi või raamdirektiivi üldisest ülesehitusest ega nende eesmärkidest ei ole võimalik välja lugeda, et liidu seadusandja soovis teha vahet, nagu väidavad Vodafone ja eelotsusetaotluse esitanud kohus, ühelt poolt juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 13 lõikes 1 ette nähtud hinnakontrolli puudutavate kohustuste ja meetmete vahel, mille kohta öeldakse, et need on „alusmeetmed", „põhimeetmed" või „reguleerivad meetmed", ning mille suhtes tuleks kasutada raamdirektiivi artikli 7 lõikes 3 ette nähtud menetlust, ning teiselt poolt nende meetmete vahel, mida peetakse nende eelmiste „rakendusmeetmeteks", mille suhtes võib nimetatud menetluse jätta kohaldamata.

52 Euroopa Kohus on seoses sellega varem leidnud, et selleks, et hinnata, kas meede kuulub raamdirektiivi artikli 7 lõikes 3 ette nähtud menetluse kohaldamisalasse, on määrava tähtsusega mitte riigi reguleerivas asutuses toimuva menetluse laad, vaid selle meetme enda eesmärk, mille riigi reguleeriv asutus kavatseb võtta, ja meetme mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele (vt selle kohta kohtuotsus Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej ja Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, punkt 34).

53 Lisaks ei saa peale selle, et see vahetegemine võib kahjustada raamdirektiivi ja juurdepääsu käsitleva direktiiviga taotletavaid eesmärke, mis on meelde tuletatud käesoleva kohtuotsuse punktides 47 ja 48, kuna selle tagajärjel võidakse sarnaseid olukordi käsitleda õigusnormides erinevalt, tuletada selle vahetegemise toetuseks ühtegi argumenti juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 13 lõikest 3, kuna sellest nähtub üheselt, et see säte puudutab ainult selliseid olukordi, kui ettevõtjale on kehtestatud kuludele orienteeritud hindade kohustus, mis on ainult üks näide selle artikli lõikes 1 silmas peetud kohustustest, nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 41.

54 Peale selle tuleb sedastada, et käesoleva kohtuotsuse punktis 44 esitatud tõlgendust ei saa lugeda subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttega vastuolus olevaks põhjendusel, et see eeldab eelotsusetaotluse esitanud kohtu seisukohal „komisjoni otsest sekkumist konkreetsete tasude kehtestamisse", kuna on selge, et ei vaadeldav menetlus ega see tõlgendus ei anna komisjonile pädevust kehtestada omal algatusel elektroonilise side teenuste eest võetavaid tasusid.

55 Mis puutub teiseks sellesse, kas loa andmine tasu kehtestamiseks mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise eest võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust raamdirektiivi artikli 7 lõike 3 punkti b tähenduses, siis selle kohta tuleb meelde tuletada, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt mõjutab riigi reguleeriva asutuse poolt kavatsetav meede liikmesriikidevahelist kaubandust selle sätte tähenduses siis, kui see võib mõjutada seda kaubandust otseselt või kaudselt, tegelikult või tõenäoliselt, kusjuures see mõju ei tohi olla nõrk (vt selle kohta kohtuotsus Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej ja Telefonia Dialog, C-3/14, EU:C:2015:232, punktid 49–54 ja 59). Raamdirektiivi põhjenduses 38 on lisaks täpsustatud, et liikmesriikidevahelist kaubandust mõjutada võivate meetmete hulka kuuluvad muu hulgas meetmed, mis mõjutavad teiste liikmesriikide kasutajatelt nõutavat hinda.

56 Käesolevas asjas nähtub agentuuri seisukohast, nagu see on esitatud eelotsusetaotluses ning Euroopa Kohtule esitatud komisjoni seisukohtades, et need mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise tasud vastavad teiste ettevõtjate, sealhulgas teiste liikmesriikide ettevõtjate, kehtestatud hindadele, mida liikmesriikide kasutajad peavad maksma selle mobiilsidevõrgu operaatorile, kuhu nad helistavad, et nende kõne suunduks sellesse võrku, ja et need hinnad mõjutavad hindasid, mida teiste liikmesriikide kasutajad peavad maksma, kui nad helistavad puudutatud operaatori klientidele konkreetses liikmesriigis, kusjuures need mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise tasud mõjutavad lõpptarbija kõnede hinda.

57 Neil asjaoludel, mille kontrollimine on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne, tuleb käesoleva kohtuotsuse punktis 55 meelde tuletatud kaalutlusi arvesse võttes asuda seisukohale, et loa andmine tasu kehtestamiseks mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise eest võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust raamdirektiivi artikli 7 lõike 3 punkti b tähenduses.

58 Kõiki eespool esitatud kaalutlusi arvesse võttes tuleb esitatud küsimusele vastata, et raamdirektiivi artikli 7 lõiget 3 tuleb tõlgendada selliselt, et kui riigi reguleeriv asutus on seadnud märkimisväärse turujõuga operaatorile kohustuseks osutada mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise teenuseid ja kehtestanud selles sättes ette nähtud menetlust järgides nõude taotleda osutatud teenuste eest võetava tasu kehtestamiseks luba, on see riigi reguleeriv asutus kohustatud selle menetluse läbi viima iga kord enne operaatori konkreetse taotletud tasu kehtestamiseks loa andmist, kui see loa andmine võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust selle sätte tähenduses.

## Kohtukulud

59 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

**Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/21/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (raamdirektiiv) artikli 7 lõiget 3 tuleb tõlgendada selliselt, et kui riigi reguleeriv asutus on seadnud märkimisväärse turujõuga operaatorile kohustuseks osutada mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise teenuseid ja kehtestanud selles sättes ette nähtud menetlust järgides nõude taotleda osutatud teenuste eest võetava tasu kehtestamiseks luba, on see riigi reguleeriv asutus kohustatud selle menetluse läbi viima iga kord enne operaatori konkreetse taotletud tasu kehtestamiseks loa andmist, kui see loa andmine võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust selle sätte tähenduses.**

Allkirjad