Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

16. aprill 2015 *

Eelotsusetaotlus — Elektroonilised sidevõrgud ja -teenused — Direktiiv 2002/21/EÜ — Artiklid 7 ja 20 — Elektroonilisi sidevõrke või -teenuseid pakkuvate ettevõtjate vaheliste vaidluste lahendamine — Kohustus rakendada artikli 7 lõikes 3 sätestatud menetlust — Meede, mis võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust — Direktiiv 2002/19/EÜ — Artikkel 5 — Riigi reguleerivate asutuste volitused ja vastutus seoses juurdepääsu ja vastastikuse sidumisega — Direktiiv 2002/22/EÜ — Artikkel 28 — Mittegeograafilised numbrid

Kohtuasjas C-3/14,

mille ese on Sąd Najwyższy (Poola) 6. novembri 2013. aasta otsusega ELTL artikli 267 alusel esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 3. jaanuaril 2014, menetluses

**Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,**

**Telefonia Dialog sp. z o.o.**

*versus*

**T-Mobile Polska SA**, varem Polska Telefonia Cyfrowa SA,

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja president M. Ilešič, kohtunikud A. Ó Caoimh, C. Toader, E. Jarašiūnas (ettekandja) ja C. G. Fernlund,

kohtujurist: Y. Bot,

kohtusekretär: ametnik M. Aleksejev,

arvestades kirjalikus menetluses ja 7. jaanuari 2015. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

— Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, esindajad: *radca prawny* M. Kołtoński ja *radca prawny* M. Chmielewska,

— Telefonia Dialog sp. z o.o., esindaja: *radca prawny* R. Duczek,

— T-Mobile Polska SA, esindaja: *radca prawny* Ł. Dąbrowski,

— Poola valitsus, esindajad: B. Majczyna ja D. Lutostańska,

* Kohtumenetluse keel: poola.

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

olles 15. jaanuari 2015. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

**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 6, artikli 7 lõike 3 ja artikli 20 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/22/EÜ universaalteenuse ning kasutajate õiguste kohta elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste puhul (universaalteenuse direktiiv) (EÜT L 108, lk 51, ELT eriväljaanne 13/29, lk 367; edaspidi „universaalteenuse direktiiv") artikli 28 tõlgendamist.

2 Taotlus on esitatud Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (elektroonilise side ameti direktor, edaspidi „UKE direktor") ja Telefonia Dialog sp. z o.o. (edaspidi „Telefonia Dialog") ning T-Mobile Polska SA, varem Polska Telefonia Cyfrowa SA (edaspidi „T-Mobile Polska") vahelises kohtuvaidluses UKE direktori otsuse üle, mis on tehtud nende ettevõtjate vahelise vaidluse lahendamise käigus.

## Õiguslik raamistik

### *Liidu õigus*

3 Raamdirektiivi põhjendused 15, 32 ja 38 on sõnastatud järgmiselt:

„(15) On oluline, et riigi reguleerivad asutused konsulteeriksid kavandatavate otsuste üle kõigi huvitatud isikutega ja võtaksid enne lõpliku otsuse tegemist arvesse nende arvamusi. Tagamaks, et riigi tasandil tehtud otsused ei kahjusta ühtset turgu ega muid asutamislepingu eesmärke, peaksid riigi reguleerivad asutused teatama teatavatest otsuse eelnõudest ka komisjonile ja teiste riikide reguleerivatele asutustele, et neil oleks võimalus esitada oma arvamus. Riigi reguleerivad asutused peaksid huvitatud pooltega konsulteerima kõigi selliste meetmete eelnõude puhul, mis mõjutavad liikmesriikidevahelist kaubandust. Käesolevas direktiivis ja eridirektiivides on määratletud juhud, mil tuleb kohaldada artiklites 6 ja 7 nimetatud korda. […]

[…]

(32) […] Kui riigi reguleeriv asutus sekkub liikmesriigis elektroonilisi sidevõrke või -teenuseid pakkuvate ettevõtjate vahelise vaidluse lahendamisse, peaks sellise sekkumise eesmärk olema tagada käesoleva direktiivi või eridirektiivide alusel tekkivate kohustuste täitmine.

[…]

(38) Liikmesriikidevahelist kaubandust mõjutada võivad meetmed on meetmed, millel võib olla otsene või kaudne, tegelik või tõenäoline mõju liimesriikidevahelisele kaubandusele viisil, mis võib tekitada tõkkeid ühtsel turul. Nende hulka kuuluvad meetmed, millel on märkimisväärne mõju teiste liikmesriikide operaatoritele või kasutajatele, ja muu hulgas ka meetmed, mis mõjutavad teiste liikmesriikide kasutajatelt nõutavat hinda, meetmed, mis mõjutavad teises liikmesriigis tegutseva ettevõtja suutlikkust osutada elektroonilist sideteenust, eelkõige meetmed, mis mõjutavad riikidevaheliste teenuste pakkumise suutlikkust, ning meetmed, mis mõjutavad turu struktuuri või turulepääsu ja mis võivad teiste liikmesriikide ettevõtjatele kaasa tuua tagasilööke."

4 Raamdirektiivi artikkel 2 näeb ette:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

1) eridirektiivid – [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiiv 2002/20/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenustega seotud lubade andmise kohta (loadirektiiv) (EÜT L 108, lk 21; ELT eriväljaanne 13/29, lk 337), Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiiv 2002/19/EÜ elektroonilistele sidevõrkudele ja nendega seotud vahenditele juurdepääsu ja vastastikuse sidumise kohta (juurdepääsu käsitlev direktiiv) (EÜT L 108, lk 7, ELT eriväljaanne 13/29, lk 323), universaalteenuse direktiiv ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. detsembri 1997. aasta direktiiv 97/66/EÜ, milles käsitletakse isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatuse kaitset telekommunikatsioonisektoris (EÜT 1998, L 24, lk 1)].

[…]”

5 Raamdirektiivi artikkel 6 „Konsulteerimiskord ja läbipaistvus” näeb ette siseriiklike konsulteerimismenetluste kehtestamise riigi reguleerivate asutuste ja huvitatud poolte vahel, kui riigi reguleerivad asutused kavatsevad selle direktiivi või eridirektiivide kohaselt võtta meetmeid, millel on märkimisväärne mõju asjaomasele turule.

6 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, niivõrd, kuivõrd need on seotud siseturu funktsioneerimisega.

[…]

3. Kui riigi reguleeriv asutus kavatseb 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 artikli 5 lõike 3 kohaselt ning teatama sellest komisjonile ja teistele riikide reguleerivatele asutustele. […]

[…]”

7 Sama direktiivi artikkel 8 määratleb üldised eesmärgid ja reguleerimispõhimõtted, mille järgimise riigi reguleerivad asutused peavad tagama. Selle artikli lõige 3 on sõnastatud järgmiselt:

„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.”

8 Raamdirektiivi artikkel 20 „Ettevõtjatevaheliste vaidlusküsimuste lahendamine” näeb ette:

„1. Kui liikmesriigis elektroonilisi sidevõrke või -teenuseid pakkuvate ettevõtjate vahel tekib vaidlus seoses käesoleva direktiivi või eridirektiivide alusel tekkivate kohustustega, teeb asjaomane reguleeriv asutus ühe poole taotlusel ja ilma et see piiraks lõike 2 sätete kohaldamist, siduva otsuse vaidluse lahendamiseks nii kiiresti kui võimalik ja igal juhul nelja kuu jooksul, kui tegemist ei ole erandlike asjaoludega. […]

[…]

3. Vaidlusküsimuste lahendamisel juhindub riigi reguleeriv asutus artiklis 8 sätestatud eesmärkide saavutamisest. Kui riigi reguleeriv asutus määrab vaidlusküsimuse lahendamisel ettevõtjale kohustusi, peavad need olema kooskõlas käesoleva direktiivi või eridirektiivide sätetega.

[…]”

9 Juurdepääsu käsitleva direktiivi artikkel 5 „Riigi reguleerivate asutuste volitused ja vastutus seoses juurdepääsu ja vastastikuse sidumisega” sätestab:

„1. [Raamdirektiivi] artiklis 8 sätestatud eesmärkide saavutamiseks soodustavad riikide reguleerivad asutused kooskõlas käesoleva direktiivi sätetega piisavat juurdepääsu ja vastastikust sidumist ning teenuste koostalitlusvõimet ja vajaduse korral tagavad selle, täites oma kohustusi viisil, mis aitab kaasa tõhususele ja püsivale konkurentsile ning millest on lõppkasutajatele kõige rohkem kasu.

[…]

4. Seoses juurdepääsu ja vastastikuse sidumisega tagavad liikmesriigid, et riigi reguleeriv asutus on volitatud sekkuma kas omal algatusel, kui see on põhjendatud, või ettevõtjatevahelise kokkuleppe puudumise korral ühe asjaomase poole taotlusel, et tagada [raamdirektiivi] artiklis 8 sätestatud eesmärkide saavutamine kooskõlas käesoleva direktiivi sätetega ja [raamdirektiivi] artiklites 6 ja 7 ning 20 ja 21 nimetatud korras.”

10 Universaalteenuse direktiivi artikli 2 punkt f sisaldab järgmist määratlust:

„mittegeograafiline number – riigi numeratsiooniplaani number, mis ei ole geograafiline number. See hõlmab muu hulgas mobiiltelefonide numbreid ning tasuliste ja tasuta teenuste numbreid.”

11 Selle direktiivi artikkel 28 „Mittegeograafilised numbrid” näeb ette:

„Liikmesriigid tagavad, et kui see on tehniliselt ja majanduslikult teostatav, on teiste liikmesriikide lõppkasutajatel nende territooriumil juurdepääs mittegeograafilistele numbritele, välja arvatud juhul, kui abonent, kellele helistatakse, on otsustanud ärilistel põhjustel piirata teatavast geograafilisest piirkonnast helistavate isikute juurdepääsu.”

*Poola õigus*

12 16. juuli 2004. aasta telekommunikatsiooniseaduse (ustawa Prawo telekomunikacyjne; *Dziennik Ustaw*, edaspidi „*Dz. U.*”, nr 171, järjekoht 1800; edaspidi „16. juuli 2004. aasta seadus”) artikkel 15 sätestab põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis:

„Enne otsuse tegemist järgmistes küsimustes:

[…]

2) märkimisväärse turujõuga või ilma märkimisväärse turujõuta telekommunikatsioonieттevõtja suhtes reguleerivate kohustuste kehtestamine, tühistamine, pikendamine või muutmine,

3) telekommunikatsioonivõrgule juurdepääsu võimaldavate otsuste tegemine, millele viidatakse artiklites 28–30,

4) muudes küsimustes, mis on seaduses nimetatud,

viib UKE direktor läbi konsulteerimismenetluse ja võimaldab asjaomastel õigussubjektidel esitada otsuse eelnõu kohta kindlaksmääratud tähtaja jooksul kirjalikult oma seisukoha.”

13 16. juuli 2004. aasta seaduse artikkel 18 on sõnastatud järgmiselt:

„Kui artiklis 15 nimetatud otsused võivad mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust, algatab UKE direktor samal ajal konsulteerimisega konsolideerimismenetluse ja saadab otsuste eelnõud koos põhjendustega […] komisjonile ja teiste liikmesriikide reguleerivatele asutustele.”

14 Nimetatud seaduse artikkel 27 näeb ette:

„1. UKE direktor võib omal algatusel või juurdepääsulepingu sõlmimise üle peetavate läbirääkimiste osapoole kirjaliku taotluse alusel määrata otsusega kindlaks asjaomaste läbirääkimiste kestuse, mis ei saa olla pikem kui 90 päeva alates niisuguse lepingu sõlmimise taotluse esitamisest.

2. Kui läbirääkimisi ei alustata, kui asutus, kes on kohustatud juurdepääsu andma, sellest keeldub või kui lõikes 1 määratud tähtaja jooksul lepingut ei sõlmita, siis võivad pooled taotleda UKE juhatajalt otsust vaidlusaluse küsimuse lahendamiseks või koostöötingimuste määratlemiseks.

[…]”

15 Sama seaduse artikkel 28 sätestab:

„1. UKE direktor teeb otsuse telekommunikatsioonivõrgule juurdepääsu võimaldamise kohta 90 päeva jooksul alates artikli 27 lõikes 2 ette nähtud taotluse esitamise hetkest […]

[…]

4. Juurdepääsu võimaldamise otsus asendab nimetatud otsusega hõlmatud juurdepääsulepingu osa.

[…]

6. UKE direktor võib juurdepääsuotsust asjassepuutuvate poolte taotlusel või omal algatusel muuta, kui see on põhjendatud vajadusega tagada lõppkasutajate huvide kaitse, tõhus konkurents või teenuste koostalitlusvõime.

7. Juurdepääsuotsusest tulenevate kohustuste täitmata jätmise või mittenõuetekohase täitmise tõttu tekkivate rahaliste nõuete korral tuleb pöörduda kohtusse.

[…]”

16 16. juuli 2004. aasta seaduse artikli 79 lõige 1 sätestab:

„Avaliku telekommunikatsioonivõrgu operaator tagab, et kui see on tehniliselt ja majanduslikult teostatav, on tema võrgu lõppkasutajatel ja teiste liikmesriikide lõppkasutajatel Poola Vabariigis juurdepääs mittegeograafilistele numbritele, välja arvatud juhul, kui abonent, kellele helistatakse, on otsustanud piirata teatavast geograafilisest piirkonnast helistavate lõppkasutajate juurdepääsu."

**Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused**

17 T-Mobile Polska ja Telefonia Dialog on ettevõtjad, kes omavad Poolas üldkasutatava elektroonilise side võrke ja osutavad elektroonilise side teenuseid. Need ettevõtjad sõlmisid 4. aprillil 2000 lepingu, mis nägi ette koostööviisid ja korra T-Mobile Polska võrgu kasutajate juurdepääsuks „nutivõrgu" teenustele Telefonia Dialogi võrgu vahendusel (edaspidi „koostööleping").

18 Telefonia Dialog pöördus 2006. aastal T-Mobile Polska poole taotlusega avada läbirääkimised koostöölepingu muutmise kokkuleppe sõlmimiseks. Kuna ettevõtjad ei jõudnud kokkuleppele, siis palus Telefonia Dialog UKE direktoril määrata uute läbirääkimiste lõpetamise tähtpäev. UKE direktor määras selleks tähtpäevaks 20. oktoobri 2006.

19 Kuna UKE direktori määratud tähtpäevaks ei olnud läbirääkimised lõpetatud, siis 9. novembri 2006. aasta kirjaga palus Telefonia Dialog UKE direktoril teha otsus, mis lahendab tema ja T-Mobile Polska vahelise vaidluse koostöölepingu võimaliku muutmise küsimustes.

20 UKE direktor lahendas vaidluse 19. detsembri 2008. aasta otsusega, mis on vastu võetud 16. juuli 2004. aasta seaduse artiklite 28 ja 79 alusel, millega on vastavalt üle võetud juurdepääsu käsitleva direktiivi artikkel 5 ja universaalteenuse direktiivi artikkel 28, ning millega ta kehtestas Telefonia Dialogile kohustuse osutada oma võrgus T-Mobile Polska võrgu kasutajatele kõne ühendamise teenuseid ja T-Mobile Polskale kohustuse tagada oma kasutajatele juurdepääs Telefonia Dialogi võrgu kaudu osutatavatele infoteenustele. Selle otsusega määras UKE direktor ühtlasi kindlaks nende teenuste eest makstava tasu määrad.

21 T-Mobile Polska esitas UKE direktori otsuse peale kaebuse Sąd Okręgowy w Warszawiele (Varssavi esimese astme kohus). Sąd Okręgowy w Warszawie tühistas selle otsuse 21. märtsi 2011. aasta kohtuotsusega, põhjendusel et UKE direktor ei olnud järginud 16. juuli 2004. aasta seaduse artiklis 18 sätestatud konsolideerimismenetlust.

22 UKE direktor ja Telefonia Dialog esitasid Sąd Okręgowy w Warszawie kohtuotsuse peale apellatsioonkaebused Sąd Apelacyjny w Warszawiele (Varssavi apellatsioonikohus), kes jättis 1. veebruari 2012. aasta kohtuotsusega apellatsioonkaebused rahuldamata. Selle kohtuotsuse peale esitasid UKE direktor ja Telefonia Dialog kassatsioonkaebused Sąd Najwyższyle (kõrgeima astme kohus).

23 Sąd Najwyższy toob esile, et põhikohtuasi puudutab küsimust, kas UKE direktor oleks koostöölepingu muutmise otsuse vastuvõtmist pidanud järgima raamdirektiivi artikli 7 lõikes 3 sätestatud menetlust.

24 Seoses sellega tekkis nimetatud kohtul esiteks küsimus, kas raamdirektiivi artikli 7 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et meedet, mille võtab riigi reguleeriv asutus universaalteenuse direktiivi artikli 28 alusel koostoimes juurdepääsu käsitleva direktiivi artikliga 5, tuleb alati pidada liikmesriikidevahelist kaubandust mõjutavaks meetmeks raamdirektiivi artikli 7 lõike 3 tähenduses.

25 Sąd Najwyższy märgib, et põhikohtuasjas võib UKE direktori 19. detsembri 2008. aasta otsusel see mõju puududa, kuna see ei puuduta riigiüleseid telekommunikatsiooniteenuseid, ei kehtesta erineva määraga tasu mittegeograafilistele numbritele helistamiseks ega muuda arvutusmetoodikat vastavalt

sellele, kas teenust kasutab Poola või mõne muu liikmesriigi lõpptarbija, ei kehtesta hinda, mida teiste liikmesriikide lõppkasutajad, kes kasutavad T-Mobile Polska võrgus rändlusteenust, maksavad talle Telefonia Dialogi võrgu kasutajatele osutatavate teenuste eest, ei kehtesta tasumäärasid, mida kasutatakse T-Mobile Polska ja teiste liikmesriikide lõppkasutajate koduvõrgu operaatorite vahel tasumiseks T-Mobile Polska võrgus tehtud kõnede eest, ning lõpuks puudutab otsus teenuseid, mida osutatakse põhimõtteliselt poola keeles. Sellegipoolest toob nimetatud kohus esile, et universaalteenuse direktiivi artikkel 28 sisuliselt kohustab liikmesriike tagama, et teiste liikmesriikide lõppkasutajatel oleks nende territooriumil juurdepääs mittegeograafilistele numbritele, ja tal on kahtlusi, kuidas tuleb vastata käesoleva kohtuotsuse punktis 23 nimetatud küsimusele.

26 Teiseks esitab Sąd Najwyższy küsimuse, kas raamdirektiivi artiklit 6, artikli 7 lõiget 3 ja artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et riigi reguleeriv asutus on alati kohustatud rakendama selle direktiivi artikli 7 lõikes 3 sätestatud menetlust, kui ta võtab vaidluse lahendamiseks meetme, mis mõjutab liikmesriikidevahelist kaubandust.

27 Kolmandaks on Sąd Najwyższyl küsimus, kas juhul, kui Euroopa Kohus otsustab, et raamdirektiivi artiklit 6, artikli 7 lõiget 3 ja artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellise siseriikliku sätte kohaldamine, mis kohustab järgima sellist menetlust, nagu on sätestatud 16. juuli 2004. aasta seaduse artiklis 18, on liikmesriigi kohus kohustatud jätma selle sätte kohaldamata.

28 Seoses sellega märgib Sąd Najwyższy, et jaatava vastuse korral ei oleks põhikohtuasjas võimalik 16. juuli 2004. aasta seaduse artiklit 18 tõlgendada nii, et see oleks liidu õigusega kooskõlas. Lõpetuseks leiab see kohus, et raamdirektiivi artiklil 6, artikli 7 lõikel 3 ja artiklil 20 puudub vahetu horisontaalne õigusmõju.

29 Neil asjaoludel otsustas Sąd Najwyższy menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas raamdirektiivi artikli 7 lõiget 3 tuleb koosmõjus universaalteenuse direktiivi artikliga 28 tõlgendada nii, et iga meede, mida riigi reguleeriv asutus võtab universaalteenuse direktiivi artiklist 28 tuleneva kohustuse täitmiseks, mõjutab liikmesriikidevahelist kaubandust juba siis, kui meetme tulemusel saavad teiste liikmesriikide lõppkasutajad selle liikmesriigi territooriumil juurdepääsu mittegeograafilistele numbritele?

2. Kas raamdirektiivi artikli 7 lõiget 3 koosmõjus artikliga 6 ja artikliga 20 tuleb tõlgendada nii, et riigi reguleeriv asutus, kes lahendab elektroonilisi sidevõrke või -teenuseid pakkuvate ettevõtjate vahelisi vaidlusi, mis puudutavad ühele neist ettevõtjatest universaalteenuse direktiivi artiklist 28 tuleneva kohustuse täitmist, ei või konsolideerimismenetlust läbi viia isegi siis, kui meede mõjutab liikmesriikidevahelist kaubandust ja siseriikliku õiguse alusel on riigi reguleeriv asutus kohustatud alati algatama konsolideerimismenetluse, kui meede võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust?

3. Kui teisele küsimusele tuleb vastata jaatavalt, siis kas raamdirektiivi artikli 7 lõiget 3 koosmõjus artikliga 6 ja artikliga 20 ning koosmõjus ELTL artikliga 288 ja ELL artikli 4 lõikega 3 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi kohus peab jätma kohaldamata siseriiklikud õigusnormid, mille alusel on riigi reguleeriv asutus kohustatud alati algatama konsolideerimismenetluse, kui asutuse võetud meede võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust?”

## Eelotsuse küsimuste analüüs

*Teine küsimus*

30 Eelotsusetaotlusest nähtub, et teise küsimusega, mida tuleb analüüsida esmajärjekorras, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitust, kas riigi reguleeriv asutus on sellistel asjaoludel, nagu on arutusel põhikohtuasjas, kohustatud rakendama raamdirektiivi artikli 7 lõikes 3 sätestatud menetlust.

31 Sissejuhatuseks olgu märgitud, et raamdirektiivi artikkel 6 ei ole sellele küsimusele vastamisel asjassepuutuv. See artikkel kehtestab nimelt niisuguse menetluse rakendamise tingimused ja korra, mis erineb sama direktiivi artikli 7 lõikes 3 sätestatud menetlusest ja mis seisneb selles, et kui riigi reguleeriv asutus kavatseb võtta meetmeid, millel on märkimisväärne mõju asjaomasele turule, siis annab ta huvitatud pooltele võimaluse esitada meetme eelnõu kohta mõistliku aja jooksul arvamuse.

32 Seega tuleb tõdeda, et teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitust, kas raamdirektiivi artikli 7 lõiget 3 ja artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et riigi reguleeriv asutus on kohustatud rakendama esimesena nimetatud sättes ette nähtud menetlust, kui ta vaid ühes liikmesriigis elektroonilisi sidevõrke või -teenuseid pakkuvate ettevõtjate vahelise vaidluse lahendamiseks kavatseb kehtestada kohustusi mittegeograafilistele numbritele juurdepääsu tagamiseks kooskõlas universaalteenuse direktiivi artikliga 28 ja kui need kohustused võivad mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust.

33 Ei raamdirektiivi artikli 7 lõige 3 ega artikkel 20 ei sätesta sõnaselgelt, et riigi reguleeriv asutus on kohustatud rakendama esimesena nimetatud sättes ette nähtud menetlust, kui ta teisena nimetatud sättes ette nähtud ettevõtjatevaheliste vaidluste lahendamise menetluses kavatseb teha siduvat otsust eesmärgiga vaidlus lahendada.

34 Siiski tuleneb esiteks raamdirektiivi artikli 7 lõikest 3, et selles artiklis sätestatud menetluse rakendamise kohustus sõltub mitte sellest, millist laadi menetluses riigi reguleeriv asutus kavatseb asjaomast meedet võtta, vaid hoopis meetme eesmärgist ja mõjust, mida see võib avaldada liikmesriikidevahelisele kaubandusele.

35 Riigi reguleeriv asutus on nimelt raamdirektiivi artikli 7 lõike 3 kohaselt kohustatud tegema kavandatava meetme eelnõu kättesaadavaks komisjonile ja teiste liikmesriikide reguleerivatele asutustele, kui meede esiteks kuulub raamdirektiivi artikli 15 või 16 või juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 5 või 8 või universaalteenuse direktiivi artikli 16 reguleerimisalasse ja teiseks võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust.

36 Teiseks, nagu on selgitatud raamdirektiivi põhjenduses 32, kui riigi reguleeriv asutus sekkub liikmesriigis elektroonilisi sidevõrke või -teenuseid pakkuvate ettevõtjate vahelise vaidluse lahendamisse, peab sellise sekkumise eesmärk olema tagada raamdirektiivi või eridirektiivide alusel tekkivate kohustuste täitmine.

37 Täpsemalt, mis puudutab juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 5 lõikest 1 tulenevaid kohustusi, siis see direktiiv teeb riikide reguleerivatele asutustele ülesandeks tagada piisav juurdepääs ja vastastikune sidumine ning teenuste koostalitlusvõime.

38 Juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 5 lõige 4 täpsustab, et kui riigi reguleeriv asutus sekkub ettevõtjatevahelise kokkuleppe puudumise korral ühe asjaomase poole taotlusel, on ta kohustatud tegutsema kooskõlas selle direktiivi sätetega ja raamdirektiivi artiklites 7 ja 20 nimetatud korras.

39 Juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 5 reguleerimisalasse kuuluvad meetmed on pealegi sõnaselgelt sätestatud raamdirektiivi artikli 7 lõike 3 punktis a.

40 Kõigist neist asjaoludest ilmneb, et meetmed, mida riigi reguleeriv asutus kavatseb liikmesriigis elektroonilisi sidevõrke või -teenuseid pakkuvate ettevõtjate vahelise vaidluse lahendamise käigus juurdepääsu ja vastastikuse sidumise valdkonnas võtta, tuginedes raamdirektiivi artiklile 20 ja juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklile 5 nende koostoimes, peavad olema võetud raamdirektiivi artikli 7 lõikes 3 sätestatud korras, kui need võivad mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust.

41 Ent selline meede, nagu on arutusel põhikohtuasjas, mis on võetud ettevõtjatevahelise vaidluse lahendamise raames ja mille eesmärk on tagada juurdepääs mittegeograafilistele numbritele kooskõlas universaalteenuse direktiivi artikliga 28, kuulub kohustuste hulka, mille riigi reguleeriv asutus võib kehtestada juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 5 alusel, et tagada piisav juurdepääs ja vastastikune sidumine ning teenuste koostalitlusvõime. Nagu nähtub eelotsusetaotlusest, on põhikohtuasjas arutusel olev otsus antud juhul vastu võetud 16. juuli 2004. aasta seaduse artikli 28 rakendamiseks, millega on üle võetud juurdepääsu käsitleva direktiivi artikkel 5, ja sama seaduse artikli 79 rakendamiseks, millega on üle võetud universaalteenuse direktiivi artikkel 28.

42 Sellest järeldub, et sellise meetme eelnõu, nagu on arutusel põhikohtuasjas, tuleb menetleda raamdirektiivi artikli 7 lõikes 3 sätestatud korras, kui meede võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust.

43 Selline tõlgendus on ühtlasi kooskõlas eesmärgiga, mida taotleb raamdirektiivi artikli 7 lõige 3 ja mis – nagu nähtub selle direktiivi põhjendusest 15 – seisneb selle tagamises, et riigi tasandil tehtud otsused ei kahjusta ühtset turgu ega muid EL toimimise lepingu eesmärke.

44 Seda tõlgendust kinnitavad lisaks veel raamdirektiivi artikli 7 lõige 1, artikli 8 lõike 3 punkt d, ja artikli 20 lõige 3 ning juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 5 lõiked 1 ja 4 nende koostoimes.

45 Tuleb nimelt osundada, et raamdirektiivi artikli 20 lõige 3 näeb ette, vaidlusküsimuste lahendamisel juhindub riigi reguleeriv asutus selle direktiivi artiklis 8 sätestatud eesmärkide saavutamisest, et direktiivi artikli 7 lõikes 1 on sätestatud, et nimetatud direktiivist ja eridirektiividest tulenevate ülesannete täitmisel võtavad riigi reguleerivad asutused neid eesmärke täiel määral arvesse, niivõrd kuivõrd need on seotud siseturu funktsioneerimisega, ning et juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 5 lõigetest 1 ja 4 nähtub, et seoses juurdepääsu ja vastastikuse sidumisega on riigi reguleeriva asutuse sekkumise eesmärk samuti samade eesmärkide saavutamine ja nende järgimise tagamine. Raamdirektiivi artikli 8 lõike 3 punkti d kohaselt toetavad riigi reguleerivad asutused siseturu arengut, tehes muu hulgas läbipaistvalt koostööd omavahel ja komisjoniga, et tagada järjekindla reguleerimispraktika areng ning raamdirektiivi ja eridirektiivide järjekindel kohaldamine.

46 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb teisele küsimusele vastata, et raamdirektiivi artikli 7 lõiget 3 ja artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et riigi reguleeriv asutus on kohustatud rakendama esimesena nimetatud sättes ette nähtud menetlust, kui ta vaid ühes liikmesriigis elektroonilisi sidevõrke või -teenuseid pakkuvate ettevõtjate vahelise vaidluse lahendamiseks kavatseb kehtestada kohustusi mittegeograafilistele numbritele juurdepääsu tagamiseks kooskõlas universaalteenuse direktiivi artikliga 28 ja kui need kohustused võivad mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust.

*Esimene küsimus*

47 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitust, kas raamdirektiivi artikli 7 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et iga meedet, mille riigi reguleeriv asutus võtab, et tagada lõppkasutajatele juurdepääs mittegeograafilistele numbritele kooskõlas universaalteenuse direktiivi artikliga 28, tuleb pidada liikmesriikidevahelist kaubandust mõjutavaks meetmeks.

48 Selles osas väidab UKE direktor, et põhikohtuasjas arutusel olev otsus ei mõjuta märkimisväärselt liikmesriikidevahelist kaubandust. Poola valitsus omakorda leiab, et otsus ei mõjuta „tingimata" liikmesriikidevahelist kaubandust. Telefonia Dialog, komisjon ja T-Mobile Polska seevastu väidavad, et otsus võib seda mõjutada.

49 Ei raamdirektiiv ega eridirektiivid ei sisalda mõiste „mõjutaks liikmesriikidevahelist kaubandust" määratlust raamdirektiivi artikli 7 lõike 3 punkti b tähenduses. Raamdirektiivi põhjenduses 38 on siiski märgitud, et liikmesriikidevahelist kaubandust mõjutada võivad meetmed on meetmed, millel võib olla otsene või kaudne, tegelik või tõenäoline mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele viisil, mis võib tekitada tõkkeid ühtsel turul.

50 Nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktides 61–64, on mõiste „mõjutaks liikmesriikidevahelist kaubandust" raamdirektiivi artikli 7 lõike 3 punkti b tähenduses määratluselt analoogne ELTL artiklites 101 ja 102 kasutatud mõistega „liikmesriikidevahelise kaubanduse mõjutamine" ja seega peab see direktiivi artikli 7 lõike 3 kohaldamisel olema sama ulatusega.

51 Neid artikleid käsitleva väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab liikmesriikidevahelise kaubanduse mõjutamiseks otsusest, kokkuleppest või tegevusest kõigi objektiivsete õiguslike või faktiliste asjaolude põhjal olema piisavalt suure tõenäosusega võimalik järeldada, et need mõjutavad või võivad mõjutada otseselt või kaudselt, tegelikult või tõenäoliselt liikmesriikidevahelist kaubavahetust ja seda viisil, mis annab alust arvata, et need võivad takistada liikmesriikidevahelise ühisturu loomist (kohtuotsused Asnef-Equifax ja Administración del Estado, C-238/05, EU:C:2006:734, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika; Erste Group Bank jt *vs.* komisjon, C-125/07 P, C-133/07 P ja C-137/07 P, EU:C:2009:576, punkt 36, ning Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, punkt 65).

52 Selles kontekstis on Euroopa Kohus lisaks selgitanud, et see mõju ei tohi olla väike (vt selle kohta eelkõige kohtuotsused Béguelin Import, 22/71, EU:C:1971:113, punkt 16; Manfredi jt, C-295/04–C-298/04, EU:C:2006:461, punkt 42, ning Erste Group Bank jt *vs.* komisjon, C-125/07 P, C-133/07 P ja C-137/07 P, EU:C:2009:576, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).

53 Euroopa Kohus täpsustas, et otsuse, kokkuleppe või tegevuse mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele võib tuleneda mitme sellise teguri koosmõjust, mis eraldi võetuna ei tarvitse tingimata olla määrava tähtsusega (vt selle kohta kohtuotsus Manfredi jt, C-295/04–C-298/04, EU:C:2006:461, punkt 43), ja et kontrollimaks, kas kokkulepe mõjutab tuntavalt liikmesriikidevahelist kaubandust, tuleb seda uurida selle majanduslikus ja õiguslikus kontekstis (kohtuotsus Asnef-Equifax ja Administración del Estado, C-238/05, EU:C:2006:734, punkt 35), võttes arvesse kõiki juhtumi olulisi asjaolusid (kohtuotsus Ziegler *vs.* komisjon, C-439/11 P, EU:C:2013:513, punkt 95). Mõju hindamisel võetakse arvesse vaidlusaluse kokkuleppe või tegevuse olemust, asjassepuutuvate kaupade või teenuste laadi ning poolte seisundit ja tähtsust turul (vt selle kohta kohtuotsus Javico, C-306/96, EU:C:1998:173, punkt 17 ja seal viidatud kohtupraktika). Euroopa Kohus on selles osas juba selgitanud, et teenuse piiriülesus on asjaolu, millega tuleb arvestada, kui hinnatakse, kas liikmesriikidevahelist kaubandust mõjutatakse (kohtuotsus Ziegler *vs.* komisjon, C-439/11 P, EU:C:2013:513, punkt 94).

54 Elektroonilise side valdkonna kohta on raamdirektiivi põhjenduses 38 märgitud, et liikmesriikidevahelist kaubandust mõjutada võivate meetmete hulka kuuluvad meetmed, millel on märkimisväärne mõju teiste liikmesriikide operaatoritele või kasutajatele, ja muu hulgas ka meetmed, mis mõjutavad teiste liikmesriikide kasutajatelt nõutavat hinda, meetmed, mis mõjutavad teises liikmesriigis tegutseva ettevõtja suutlikkust osutada elektroonilist sideteenust, eelkõige meetmed, mis mõjutavad riikidevaheliste teenuste pakkumise suutlikkust, ning meetmed, mis mõjutavad turu struktuuri või turulepääsu ja mis võivad teiste liikmesriikide ettevõtjatele kaasa tuua tagasilööke.

55 Mis puutub meetmesse, mille eesmärk on tagada teiste liikmesriikide lõppkasutajatele juurdepääs mittegeograafilistele numbritele kooskõlas universaalteenuse direktiivi artikliga 28, siis tuleb märkida, et arvestades põhimõtteliselt juba selle artikli sõnastust on sel meetmel tema olemusest tulenevalt Euroopa Liidus piiriülene mõju.

56 Nagu nähtub eelotsusetaotluse sõnastusest, võimaldab põhikohtuasjas arutusel olev otsus muu hulgas esiteks teise liikmesriigi lõppkasutajale, kes elab Poolas ja kasutab rändlusteenust Poola operaatori võrgus, juurdepääsu mittegeograafilistele numbritele ning teiseks kehtestab teenuste tasumäärad ja tariifide muutmise korra.

57 Ilmneb, et selline otsus, kuna sellel rändlusteenuse käsitlemise tõttu on piiriülene mõõde ja see võib mõjutada teiste liikmesriikide kasutajatelt nõutavat hinda, võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust raamdirektiivi artikli 7 lõike 3 tähenduses.

58 Faktiliste asjaolude hindamise osas on siiski eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne kontrollida, kas põhikohtuasjas arutusel olev meede võib mõjutada – kusjuures see mõju ei tohi olla väike – liikmesriikidevahelist kaubandust, avaldades otsest või kaudset, tegelikku või tõenäolist mõju liikmesriikidevahelistele kaubavoogudele. Seejuures võtab ta arvesse eelkõige meetme ja asjassepuutuvate teenuste olemust ning asjaomaste ettevõtjate seisundit ja tähtsust turul.

59 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esimesele küsimusele vastata, et raamdirektiivi artikli 7 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et meede, mille riigi reguleeriv asutus võtab, et tagada lõppkasutajatele juurdepääs mittegeograafilistele numbritele kooskõlas universaalteenuse direktiivi artikliga 28, mõjutab liikmesriikidevahelist kaubandust selle sätte tähenduses, kui see võib mõjutada – kusjuures see mõju ei tohi olla väike – seda kaubandust otseselt või kaudselt, tegelikult või tõenäoliselt, mille kontrollimine on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne.

*Kolmas küsimus*

60 Võttes arvesse esimesele ja teisele küsimusele antud vastust, ei ole kolmandale küsimusele vaja vastata.

## Kohtukulud

61 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva 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:

1. **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 ja artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et riigi reguleeriv asutus on kohustatud rakendama esimesena nimetatud sättes ette nähtud menetlust, kui ta vaid ühes liikmesriigis elektroonilisi sidevõrke või -teenuseid pakkuvate ettevõtjate vahelise vaidluse lahendamiseks kavatseb kehtestada kohustusi mittegeograafilistele numbritele juurdepääsu tagamiseks kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/22/EÜ universaalteenuse ning kasutajate õiguste kohta elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste puhul (universaalteenuse direktiiv) artikliga 28 ja kui need kohustused võivad mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust.**

**2. Direktiivi 2002/21 artikli 7 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et meede, mille riigi reguleeriv asutus võtab, et tagada lõppkasutajatele juurdepääs mittegeograafilistele numbritele kooskõlas direktiivi 2002/22 artikliga 28, mõjutab liikmesriikidevahelist kaubandust selle sätte tähenduses, kui see võib mõjutada – kusjuures see mõju ei tohi olla väike – seda kaubandust otseselt või kaudselt, tegelikult või tõenäoliselt, mille kontrollimine on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne.**

Allkirjad