EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

21. veebruar 2008 *

Kohtuasjas C-426/05,

mille ese on EÜ artikli 234 alusel Verwaltungsgerichtshof'i (Austria) 22. novembri 2005. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 1. detsembril 2005, menetluses

Tele2 Telecommunication GmbH, varem Tele2 UTA Telecommunication GmbH,

versus

Telekom-Control-Kommission,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja esimees C. W. A. Timmermans, kohtunikud L. Bay Larsen, K. Schiemann, P. Kūris (ettekandja) ja J.-C. Bonichot,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

kohtujurist: M. Poiares Maduro,
kohtusekretär: ametnik J. Swedenborg,

arvestades kirjalikus menetluses ja 13. detsembri 2006. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– Tele2 Telecommunication GmbH, esindaja: *Rechtsanwalt* M. Parschalk,

– Austria valitsus, esindajad: C. Pesendorfer ja W. Bauer,

– Belgia valitsus, esindaja: A. Hubert,

– Taani valitsus, esindajad: J. Molde, N. Holst-Christensen ja B. Weis Fogh,

– Itaalia valitsus, esindaja: I. M. Braguglia, keda abistas *avvocato dello Stato* P. Gentili,

– Sloveenia valitsus, esindaja: T. Mihelič,

– Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: C. Ladenburger ja M. Shotter,

olles 15. veebruari 2007. 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") artiklite 4 ja 16 tõlgendamist.

2 Taotlus esitati Tele2 Telecommunication GmbH, varem Tele2 UTA Telecommunication GmbH, Austria ettevõtja, kes pakub elektroonilisi sidevõrke ja -teenuseid (edaspidi „Tele2"), ja Telekom-Control-Kommissioni (sidekontrolli komisjon, edaspidi „TCK") vahelises kohtuvaidluses, mis puudutab TCK keeldumist tunnustada Tele2 poolena turuanalüüsi haldusmenetluses.

Õiguslik raamistik

Ühenduse õigus

3 Vastavalt raamdirektiivi põhjendusele 12:

„Kui riigi reguleeriv asutus teeb otsuse, peab kõigil isikutel, keda see puudutab, olema õigus kaevata see otsus edasi asjaomastest isikutest sõltumatule organile. See organ võib olla kohus. […]"

4 Raamdirektiivi artikkel 4 pealkirjaga „Kaebeõigus" sätestab:

„1. Liikmesriigid tagavad, et riigi tasandil on olemas toimivad mehhanismid, mille alusel on riigi reguleeriva asutuse otsuse mõjuvälja jäävatel kasutajatel ja elektroonilisi sidevõrke ja/või -teenuseid pakkuvatel ettevõtjatel õigus esitada kaebus sellise otsuse vastu edasikaebusi käsitlevale organile, mis on asjaomastest pooltest sõltumatu. Kõnealusel organil, milleks võib olla kohus, on oma funktsioonide täitmiseks asjakohased teadmised. Liikmesriigid tagavad, et juhtumi asjaolusid võetakse nõuetekohaselt arvesse ja et olemas on toimiv edasikaebemehhanism. Kuni sellise kaebuse lahendamiseni kehtib riigi reguleeriva asutuse otsus, kui kaebusi käsitlev organ ei otsusta teisiti.

2. Kui lõikes 1 nimetatud kaebusi käsitlev organ ei ole oma olemuselt õigustmõistev, peab ta oma otsuse põhjendused esitama alati kirjalikult. Lisaks saab sellisel juhul tema otsuse kaevata edasi kohtusse asutamislepingu artikli 234 tähenduses."

5 Raamdirektiivi artikkel 6 pealkirjaga „Konsulteerimiskord ja läbipaistvus" näeb ette:

„Välja arvatud artikli 7 lõikega 6, artiklitega 20 või 21 hõlmatud juhud, tagavad liikmesriigid, et kui riigi reguleeriv asutus kavatseb käesoleva direktiivi või eridirektiivide kohaselt võtta meetmeid, millel on märkimisväärne mõju asjaomasele turule, annab ta huvitatud pooltele võimaluse esitada meetme eelnõu kohta mõistliku aja jooksul arvamuse. Riigi reguleerivad asutused avaldavad siseriikliku konsulteerimiskorra. Liikmesriigid tagavad, et luuakse üks teabepunkt, mille kaudu on võimalik saada teavet kõigi käimasolevate konsultatsioonide kohta. Riigi reguleeriv asutus avalikustab konsulteerimismenetluse tulemused, kui ärisaladusi käsitlevate ühenduse või siseriiklike õigusnormide kohaselt ei ole tegu konfidentsiaalse teabega."

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

„[…]

3. Kui riigi reguleeriv asutus kavatseb võtta meetme, mis:

a) kuulub käesoleva direktiivi artikli 15 või 16, [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta] direktiivi 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; edaspidi „juurdepääsu käsitlev direktiiv")] artikli 5 või 8 või [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 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. 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.

4. Kui lõikes 3 nimetatud kavandatud meetme eesmärk on:

a) määratleda asjaomane turg, mis erineb artikli 15 lõike 1 kohases soovituses määratletud turust, või

b) otsustada, kas konkreetsel ettevõtjal on kas üksi või teistega ühiselt märkimisväärne turujõud artikli 16 lõike 3, 4 või 5 alusel,

ja kui see meede mõjutaks liikmesriikidevahelist kaubandust ning komisjon on andnud riigi reguleerivale asutusele teada, et tema arvates looks meede takistusi ühtsel turul, või kui komisjonil on alust kahelda meetme vastavuses ühenduse õigusnormidele ja eelkõige artiklis 8 nimetatud eesmärkidele, lükatakse meetme eelnõu vastuvõtmine veel kaks kuud edasi. Nimetatud tähtaega ei või pikendada. Selle aja jooksul võib komisjon teha artikli 22 lõikes 2 nimetatud korra kohaselt otsuse, et asjaomane riigi reguleeriv asutus peab meetme eelnõu tühistama. Otsusele tuleb lisada üksikasjalik ja objektiivne analüüs selle kohta, miks komisjon leiab, et meetme eelnõu ei tohiks vastu võtta, ja konkreetsed ettepanekud meetme eelnõu muutmiseks.

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.

[…]”.

7 Raamdirektiivi artikli 8 pealkirjaga „Üldised eesmärgid ja reguleerimispõhimõtted” lõige 2 sätestab:

„Riigi reguleerivad asutused toetavad konkurentsi elektrooniliste sidevõrkude, elektrooniliste sideteenuste ning nendega seotud vahendite ja teenuste pakkumisel muu hulgas järgmiselt:

a) tagades, et kasutajad, sealhulgas puuetega kasutajad saavad maksimaalselt kasu valiku-, hinna- ja kvaliteeditingimustest;

b) tagades, et elektroonilise side sektoris ei moonutata ega piirata konkurentsi;

c) soodustades tulemuslikku investeerimist infrastruktuuridesse ja toetades uuendusi ning

d) soodustades raadiosageduste ja numeratsiooniressursside tulemuslikku kasutamist ja kindlustades nende tõhusa haldamise."

8 Raamdirektiivi artikkel 16 pealkirjaga „Turuanalüüsi kord" näeb ette:

„1. Nii kiiresti kui võimalik pärast soovituse vastuvõtmist või selle ajakohastamist analüüsivad riigi reguleerivad asutused asjaomaseid turge, võttes täiel määral arvesse suuniseid. Liikmesriigid tagavad, et selline analüüsimine toimub vajaduse korral koostöös riigi konkurentsiasutustega.

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.

3. Kui riigi reguleeriv asutus jõuab järeldusele, et turg tegutseb konkurentsinõuete kohaselt, ei kehtesta ega säilita ta käesoleva artikli lõikes 2 nimetatud regulatiivseid erikohustusi. Kui sektorispetsiifilised regulatiivsed kohustused on juba kehtestatud, tühistab riigi reguleeriv asutus sellised asjaomasel turul ettevõtjatele kehtestatud kohustused. Isikutele, keda selline kohustuste tühistamine mõjutab, teatatakse sellest piisavalt vara.

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.”

Siseriiklik õigus

1991. aasta üldine haldusmenetluse seadus

9 1991. aasta üldise haldusmenetluse seaduse paragrahv 8 (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, *BGBl.*, 51/1991) 2004. aastal avaldatud redaktsioonis (*BGBl.* I, 10/2004) näeb ette:

„Isikud, kes lähtuvad haldusorgani tegevusest või keda haldusorgani tegevus puudutab, on menetlusosalised ning kui nad osalevad asjas oma õigust teostades või lähtuvalt õiguslikust huvist, on nad pooled."

2003. aasta telekommunikatsiooniseadus

10 2003. aasta telekommunikatsiooniseaduse (Telekommunikationsgesetz 2003, *BGBl.* I, 70/2003; edaspidi „TKG") paragrahvi 37 pealkirjaga „Turuanalüüsi menetlus" eesmärk on võtta üle raamdirektiivi artikkel 16. Paragrahv 37 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Reguleeriv asutus analüüsib Euroopa ühenduste õigusnorme arvesse võttes omal algatusel regulaarsete ajavahemike järel, mis ei või ületada kahte aastat, asjaomaseid turge, mis on määratletud paragrahvi 36 lõikes 1 ette nähtud määruses. Selle menetluse eesmärk on pärast tuvastamist, kas teataval asjaomasel turul on üks või mitu märkimisväärse turujõuga ettevõtjat või kas asjaomane turg tegutseb konkurentsinõuete kohaselt, tühistada, säilitada, või kehtestada regulatiivsed erikohustused või neid kohustusi muuta.

2. Kui reguleeriv asutus selle menetluse käigus tuvastab, et asjaomasel turul on ühel või mitmel ettevõtjal märkimisväärne turujõud ja seega ei tegutse turg konkurentsinõuete kohaselt, kehtestab ta sellele ettevõtjale või nendele ettevõtjatele paragrahvides 38–46 või paragrahvi 47 lõikes 1 nimetatud vajalikud regulatiivsed erikohustused. Kui ettevõtjate suhtes juba kehtivad regulatiivsed erikohustused puudutavad asjaomast turgu, muudab reguleeriv asutus neid või kehtestab need uuesti vastavalt menetluse tulemustele ja võttes arvesse reguleerimise eesmärke.

3. Kui reguleeriv asutus menetluse põhjal tuvastab, et asjaomane turg tegutseb konkurentsinõuete kohaselt ja et seega ei ole ühelgi ettevõtjal märkimisväärset turujõudu, ei või ta – välja arvatud paragrahvi 47 lõikes 2 sätestatud juhul – lõike 2 alusel kehtestada regulatiivseid kohustusi; sellisel juhul lõpetatakse menetlus selle turu suhtes edasisi meetmeid võtmata reguleeriva asutuse otsusega, mis avaldatakse. Kui ettevõtjate suhtes kehtivad sellel turul veel regulatiivsed erikohustused, tühistatakse need otsusega. Otsuses määratakse tühistamise jõustumiseks ka mõistlik tähtaeg, mis ei ületa kuut kuud.

[…]

5. Poole staatus on kõnealuses menetluses üksnes ettevõtjal, kellele regulatiivsed erikohustused kehtestatakse, kelle kohustusi muudetakse või kelle kohustused tühistatakse.

[…]”.

11 TKG paragrahv 128 pealkirjaga „Konsulteerimismenetlus” sätestab:

„1. Vabariigi transpordi-, innovatsiooni- ja tehnoloogiaminister ning reguleeriv asutus annavad huvitatud isikutele võimaluse esitada mõistliku aja jooksul oma seisukoht käesoleva föderaalseaduse alusel ette nähtud selliste täitmismeetmete eelnõude kohta, mis mõjutavad asjaomast turgu märkimisväärselt. See ei puuduta paragrahvi 91 lõikes 4 ja paragrahvides 122 ja 130 ette nähtud meetmeid. Asjaomane asutus avalikustab konsulteerimismenetluse ja selle tulemused, kui paragrahvis 125 ei ole sätestatud teisiti.

[…]

4. Vabariigi transpordi-, innovatsiooni- ja tehnoloogiaminister ning reguleeriv asutus annavad huvitatud isikutele võimaluse esitada mõistliku aja jooksul oma seisukoht küsimustes, mis puudutavad lõppkasutajate või tarbijate õigusi üldkasutatavate sideteenuste puhul. Nad võtavad neid seisukohti arvesse niivõrd, kui see on asjakohane, eriti kui on oodata märkimisväärset mõju turule.”

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

12 TCK poolt läbi viidud turuanalüüsi haldusmenetluses palus Tele2 16. juulil 2004 anda talle vastavalt TKG paragrahvile 37 poole staatus ning tunnustada tema õigust tutvuda toimikuga.

13 TCK jättis taotluse oma 6. septembri 2004. aasta otsusega rahuldamata põhjusel, et vastavalt paragrahvi 37 lõikele 5 võivad turuanalüüsi menetluses pooleks olla üksnes ettevõtjad, kellele regulatiivsed erikohustused kehtestatakse, kelle kohustusi muudetakse või kelle kohustused tühistatakse, mitte aga teised. TCK meelest ei vasta Tele2 nendele kriteeriumidele.

14 Tele2 esitas selle otsuse peale Verwaltungsgerichtshofile (halduskohus) kaebuse, kuna ta leiab, et TCK poolt turuanalüüsi menetluses tehtud otsus on raamdirektiivi tähenduses otsus, mis mõjutab mitte ainult ettevõtjat, kellele regulatiivsed erikohustused on kehtestatud, kelle kohustused on tühistatud või kelle kohustusi on muudetud, vaid ka selle ettevõtja konkurente. Tele2 arvates sõltuvad turuanalüüsi tulemusest vahetult õigused, mida turgu valitseva seisundiga ettevõtja konkurent võib selle ettevõtja vastu kasutada.

15 Neil asjaoludel otsustas Verwaltungsgerichtshof menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised kaks eelotsuse küsimust:

„1. Kas raamdirektiivi artikleid 4 ja 16 tuleb tõlgendada nii, et „mõjuvälja jäävate" [(*betroffenen*)] poolte või selliste poolte all, „keda […] mõjutab" [(*betroffenen*)], mõistetakse ka asjaomasel turul tegutsevaid konkureerivaid ettevõtjaid, kellele ei ole turuanalüüsi menetluses regulatiivseid erikohustusi kehtestatud või kelle erikohustusi ei ole säilitatud või muudetud?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, siis:

kas raamdirektiivi artikliga 4 on vastuolus siseriiklik õigusnorm, mis näeb ette, et turuanalüüsi menetluses on poole staatus üksnes ettevõtjal, kellele regulatiivsed erikohustused kehtestatakse, kelle kohustusi muudetakse või kelle kohustused tühistatakse?"

Eelotsuse küsimused

Esimene küsimus

16 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas „mõjuvälja jääva" [(*betroffen*)] kasutaja või ettevõtja mõistet raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 tähenduses ning „mõjutatud" [(*betroffene*)] isiku mõistet direktiivi artikli 16 lõike 3 tähenduses tuleb tõlgendada nii, et need võivad tähendada mitte ainult ettevõtjat, kellel on (varem olnud) märkimisväärne turujõud asjaomasel turul, kelle suhtes riigi reguleeriv asutus on sama direktiivi artiklis 16 nimetatud turuanalüüsi menetluses teinud otsuse ja kes on otsuse adressaat, vaid ka kasutajaid ja ettevõtjaid, kes konkureerivad ettevõtjaga, kellel on (varem olnud) märkimisväärne turujõud asjaomasel turul, ja kes ise ei ole selle otsuse adressaadid, kuid kelle õigusi otsus ebasoodsalt mõjutab.

17 Kõigepealt tuleb märkida, et nagu nähtub eelotsusetaotlusest, on põhikohtuasjas tegemist õigusega olla pool kohtuvälises haldusmenetluses, täpsemalt turuanalüüsi menetluses, mida TCK viib läbi TKG paragrahvi 37 alusel, millega võeti üle raamdirektiivi artikkel 16. Seevastu direktiivi artikkel 4, millele eelotsusetaotluse esitanud

kohus samuti viitab, reguleerib halduskohtumenetluse valdkonda kuuluvat küsimust, kuna artikkel 4 näeb ette, et liikmesriigid tagavad, et riigi tasandil on olemas toimivad mehhanismid, mille alusel on reguleeriva asutuse otsuse mõjuvälja jäävatel kasutajatel ja elektroonilisi sidevõrke ja/või -teenuseid pakkuvatel ettevõtjatel õigus esitada kaebus sellise otsuse peale edasikaebusi käsitlevale organile, mis on asjaomastest pooltest sõltumatu ja milleks võib olla kohus. Kui kaebusi käsitlev organ ei ole oma olemuselt õigustmõistev, peab ta oma otsuse põhjendused esitama alati kirjalikult ja lisaks saab sellisel juhul tema otsuse kaevata edasi kohtusse EÜ artikli 234 tähenduses.

18 Eelotsusetaotlusest nähtub ka, et vastavalt Austria menetlusõigusele annab poole staatus turuanalüüsi menetluses selliseid kõnealuses menetluses osalemise õigusi, nagu õigus tutvuda haldusmenetluse toimikuga, õigus olla ära kuulatud, õigus tutvuda tõendite kogumise menetluse tulemustega ja esitada nende kohta märkusi ning õigus sellise menetluse lõpetav otsus edasi kaevata.

19 Võttes arvesse raamdirektiivi artikli 4 sõnastust, nii nagu seda käesoleva kohtuotsuse punktis 17 meenutati, tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimesele küsimusele vastamiseks hinnata riigi reguleeriva asutuse otsuse „mõjuvälja jäävate" kasutajate ja ettevõtjate mõiste ulatust selle artikli tähenduses.

20 Kõigepealt tuleb tõdeda, et raamdirektiiv ei määratle seda mõistet.

21 Belgia valitsus leiab, et asjaolu, et direktiivi inglis- ja saksakeelses versioonis kasutatakse artikli 4 lõikes 1 ja artikli 16 lõikes 3 sama sõna, st vastavalt *affected* (mõjutatud) ja *betroffen* (asjassepuutuv), näitab, et nendes kahes sättes peetakse silmas samu asjaolusid ning et järelikult on hollandikeelsetel sõnadel *getroffen* (mõjutatud) ja *die gevolgen ondervinden* (kellele tekivad tagajärjed), mis asuvad artikli 4 lõikes 1 ja artikli 16 lõikes 3, sama tähendus.

22 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab ka, et kuna raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 ja artikli 16 lõike 3 saksakeelses versioonis kasutatakse sama sõna *betroffenen*, tuleb neile omistada sama ulatus.

23 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusele antavat vastust ei saa siiski nendest tõdemustest tuletada.

24 Raamdirektiivi mitmes keeleversioonis, st saksa-, inglis-, bulgaaria-, taani-, hispaania-, kreeka-, itaalia-, läti-, leedu-, poola-, slovaki-, rootsi- ja tšehhikeelses versioonis kasutatakse selle direktiivi artikli 4 lõikes 1 ja artikli 16 lõikes 3 üht ja sama sõna, kuid samade sätete muudes keeleversioonides kasutatakse erinevaid väljendeid, näiteks nende sätete prantsuskeelses versioonis kasutaja või ettevõtja, kes on *affecté(e)* (mõjutatud), ja isikud, kes on *concernées* (asjassepuutuvad).

25 Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale tuleb ühenduse õigusnormide erinevaid keeleversioone tõlgendada ühetaoliselt ning seega tuleb juhul, kui keeleversioonides on erinevusi, sätet tõlgendada lähtuvalt selle õigusakti üldisest ülesehitusest ja eesmärgist, mille osa see säte moodustab (13. aprilli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-420/98: W.N., EKL 2000, lk I-2847, punkt 21, ja 14. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas C-56/06: Euro Tex, EKL 2007, lk I-4859, punkt 27).

26 Väljakujunenud kohtupraktikast nähtub samuti, et nii ühenduse õiguse ühetaolise kohaldamise nõudest kui ka võrdsuse põhimõttest lähtuvalt tuleb ühenduse õigusnorme, mis ei viita otseselt liikmesriikide õigusele nende tähenduse ning ulatuse kindlaksmääramiseks, tavaliselt kogu ühenduses tõlgendada autonoomselt ja ühetaoliselt ning selleks tuleb arvesse võtta õigusnormi konteksti ja vastava regulatsiooniga taotletavat eesmärki (vt eelkõige 18. jaanuari 1984. aasta otsus kohtuasjas 327/82: Ekro, EKL 1984, lk 107, punkt 11; 19. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-287/98: Linster, EKL 2000, lk I-6917, punkt 43, ja 18. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-195/06: Österreichischer Rundfunk, EKL 2007, lk I-8817, punkt 24).

27 Järelikult tuleb ulatust, mille ühenduse seadusandja soovis omistada riigi reguleeriva asutuse otsuse „mõjuvälja jääva" kasutaja ja ettevõtja mõistele raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 tähenduses, hinnata kõnealuse direktiivi kontekstis artikliga 4 taotletavat eesmärki silmas pidades.

28 Sellegipoolest peab tõdema, et isegi kui eeldada, et ettevõtja, kes on sellises olukorras nagu põhikohtuasja kaebaja, kuulub raamdirektiivi artikli 16 lõike 3 kohaldamisalasse, ei tulene sellest automaatselt, et kõnealune ettevõtja võib kuuluda ka direktiivi artikli 4 lõike 1 kohaldamisalasse. Nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 19, taotletakse artikli 4 lõikega 1 hoopis teistsuguseid eesmärke kui need, millest lähtub artikli 16 lõige 3.

29 Kui ettevõtja kuulub esimesena mainitud sätte kohaldamisalasse, on tagajärjeks see, et talle antakse õigus kaevata edasi riigi reguleeriva asutuse otsus, mis teda mõjutab, samal ajal kui teine säte annab talle juhul, kui otsusega tühistatakse kohustused, mis kehtivad ettevõtja suhtes, kellel on (varem olnud) märkimisväärne turujõud asjaomasel turul, õiguse olla tühistamisest piisavalt vara informeeritud.

30 Nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 22, väljendab raamdirektiivi artikkel 4 tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtet, mis on ühenduse õiguse üldpõhimõte, mis tuleneb liikmesriikide ühesugustest riigiõiguslikest tavadest ja mis on sätestatud 4. novembril 1950 Roomas alla kirjutatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklites 6 ja 13 (13. märtsi 2007. aasta otsus kohtuasjas C-432/05: Unibet, EKL 2007, lk I-2271, punkt 37 ja viidatud kohtupraktika), mille kohaselt on liikmesriikide kohtutel kohustus tagada nende õiguste kohtulik kaitse, mis tulenevad isikutele ühenduse õigusest (eespool viidatud kohtuotsus Unibet, punkt 38 ja viidatud kohtupraktika).

31 Raamdirektiivi artiklis 4 nimetatud olukorras on liikmesriigid kohustatud ette nägema võimaluse esitada kaebus kohtule, selleks et kaitsta õigusi, mis tulenevad kasutajatele ja ettevõtjatele ühenduse õiguskorrast.

32 Järelikult tuleb tõhusa kohtuliku kaitse tagamise nõuet, millest lähtub raamdirektiivi artikkel 4, kohaldada ka kasutajate ja ettevõtjate suhtes, kes võivad tugineda ühenduse õiguskorrast – täpsemalt telekommunikatsioonialastest direktiividest – tulenevatele õigustele ja kelle õigusi riigi reguleeriva asutuse otsus mõjutab.

33 Seetõttu on vaja kindlaks teha, kas kasutajad ja ettevõtjad, kes konkureerivad ettevõtjaga, kellel on (varem olnud) märkimisväärne turujõud asjaomasel turul, võivad tugineda ühenduse õiguskorrast – täpsemalt telekommunikatsioonialastest direktiividest – tulenevatele õigustele ja kas nende õigusi võib mõjutada riigi reguleeriva asutuse otsus, mille adressaadid nad ei ole, millisel juhul peaks neil olema kaebeõigus, et tagada selle otsuse üle kohtuliku kontrolli teostamine.

34 Nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 29 ja nagu väidavad põhikohtuasja kaebaja ja komisjon, kujutavad teatavad erikohustused, mis on märkimisväärse turujõuga ettevõtjale asjaomasel turul kehtestatud vastavalt raamdirektiivi artikli 16 lõigetele 3 ja 4 ja nendes viidatud juurdepääsu käsitleva direktiivi sätetele, endast kaitsemeetmeid, mis on kehtestatud kasutajate ja märkimisväärse turujõuga ettevõtjaga konkureerivate ettevõtjate huvides ning mis võivad neile õigusi anda. Nende kaitsemeetmete hulka kuuluvad näiteks meetmed, mis riigi reguleeriv asutus võib võtta juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 8 alusel, ning selle direktiivi artiklis 10 ette nähtud kohustus konkurente mitte diskrimineerida ja artiklis 12 ette nähtud kohustus võimaldada konkurentidele juurdepääsu teatavatele võrguvahenditele või nende kasutamist.

35 Mis puudutab võrguvahenditele juurdepääsu ja nende kasutamise kohustust, siis näeb juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 12 lõige 1 ette, et „[r]iigi reguleeriv asutus võib kooskõlas artikliga 8 kehtestada kohustusi, mille kohaselt operaatorid peavad tulema vastu põhjendatud taotlustele, mis käsitlevad juurdepääsu konkreetsetele võrguelementidele ja nendega seotud vahenditele või nende kasutamist, muu hulgas ka olukordades, kui riigi reguleeriv asutus leiab, et juurdepääsust keeldumine või samaväärse mõjuga põhjendamatud tingimused takistaksid püsiva, konkurentsile rajatud turu tekkimist jaemüügi tasandil või ei oleks need lõpptarbijate huvides". Nagu sama direktiivi artiklis 10 ette nähtud mittediskrimineerimiskohustus, on kohustuse võimaldada konkurentidele juurdepääsu teatavatele võrguvahenditele või nende kasutamist eesmärk anda selline õigus kõnealusest juurdepääsust huvitatud konkurentidele.

36 Järelikult tuleb kasutajaid või asjaomasel turul märkimisväärse turujõuga ettevõtjaga konkureerivaid ettevõtjaid käsitleda nende õiguste võimalike omanikena, mis tulenevad regulatiivsetest erikohustustest, mis riigi reguleeriv asutus on kehtestanud märkimisväärse turujõuga ettevõtjale raamdirektiivi artikli 16 ja selles viidatud telekommunikatsioonialaste direktiivide alusel. Järelikult võib neid kasutajaid ja ette-

võtjaid käsitleda raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 tähenduses asjaomase asutuse sellise otsuse „mõjuvälja jäävatena", mis kõnealuseid kohustusi muudab või need tühistab.

37 Edasi on kohane märkida, et vastavalt raamdirektiivi artikli 8 lõikele 2 peavad riigi reguleerivad asutused toetama konkurentsi elektrooniliste sidevõrkude, elektrooniliste sideteenuste ning nendega seotud vahendite ja teenuste pakkumisel, muu hulgas tagades, et elektroonilise side sektoris ei moonutata ega piirata konkurentsi.

38 Nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 24 ja nagu väidab Taani valitsus, oleks raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 kitsast tõlgendust, mille kohaselt see säte ei anna kaebeõigust muudele isikutele kui riigi reguleerivate asutuste otsuste adressaatidele, keeruline kokku sobitada üldiste eesmärkide ja reguleerimispõhimõtetega, millega need asutused on seotud tulenevalt kõnealuse direktiivi artiklist 8, ning eriti konkurentsi toetamise eesmärgiga.

39 Sellest lähtuvalt tuleb raamdirektiivi artikli 4 lõiget 1 tõlgendada nii, et selle eesmärk on anda kaebeõigus ka muudele isikutele kui selle otsuse adressaadid, mille riigi reguleeriv asutus on turuanalüüsi käigus vastu võtnud. Niisiis on alust käsitleda selle sätte tähenduses „mõjuvälja jäävatena" kasutajaid ja ettevõtjaid, kes konkureerivad ettevõtjaga, kellel on (varem olnud) märkimisväärne turujõud asjaomasel turul, kui selline otsus võib kasutajate ja konkureerivate ettevõtjate õigusi mõjutada.

40 Mis puudutab järgmiseks raamdirektiivi artikli 16 lõike 3 kolmandat lauset, siis näeb see säte ette, et isikutele, keda selline sektorispetsiifiliste regulatiivsete kohustuste tühistamine mõjutab, teatatakse sellest piisavalt vara. Ettevõtja, kellel on (varem

olnud) märkimisväärne turujõud asjaomasel turul, on aga kohustusi tühistava otsuse adressaat, mistõttu on iseenesestmõistetav, et otsus tuleb talle teatavaks teha. Sama kehtib ka otsuste suhtes, millega niisugused kohustused ettevõtjale kehtestatakse, olenemata asjaolust, et kõnealuse direktiivi artikli 16 lõikes 4 ei ole seda otseselt märgitud. Seevastu sama direktiivi artikli 16 lõikes 3 ette nähtud teatamise kogu mõte ilmneb just konkureerivate ettevõtjate puhul, kellele omakorda olid kasulikud need kohustused, mis otsusega tühistati. Sellest nähtub, et kui ühenduse seadusandja nägi ette niisuguse teatamise, soovis ta kaitsta eelkõige sellise ettevõtja konkurente, kellel on (varem olnud) märkimisväärne turujõud, kui „mõjutatud" isikuid. Lisaks tuleb märkida, et vastupidisel juhul oleks ühenduse seadusandja selles sättes kasutanud mitte „mõjutatud" isikute mõistet, vaid mõistet „ettevõtjad", mis sisaldub sama lõike teises lauses.

41 Järelikult on ettevõtjaga, kellel on (varem olnud) märkimisväärne turujõud asjaomasel turul, konkureerivate ettevõtjate õigused raamdirektiivi artikli 16 lõikega 3 hõlmatud ning neid ettevõtjaid tuleb käsitleda nii selle sätte kui ka sama direktiivi artikli 4 lõike 1 kohaldamisalasse kuuluvatena.

42 Lisaks on kohane meelde tuletada, et vastavalt raamdirektiivi artikli 16 lõikele 6 kohaldatakse selle sätte kohaselt võetud meetmete suhtes muu hulgas direktiivi artiklis 6 ette nähtud korda ning et see artikkel sätestab muu hulgas huvitatud poolte õiguse esitada meetme eelnõu kohta mõistliku aja jooksul oma arvamus.

43 Kõigest eelnevast nähtub, et „mõjuvälja jääva" kasutaja või ettevõtja mõistet raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 tähenduses ning „mõjutatud" isiku mõistet direktiivi artikli 16 lõike 3 tähenduses tuleb tõlgendada nii, et need võivad tähendada mitte ainult

ettevõtjat, kellel on (varem olnud) märkimisväärne turujõud asjaomasel turul, kelle suhtes riigi reguleeriv asutus on sama direktiivi artiklis 16 nimetatud turuanalüüsi menetluses teinud otsuse ja kes on otsuse adressaat, vaid ka kasutajaid ja märkimisväärse turujõuga ettevõtjaga konkureerivaid ettevõtjaid, kes ise ei ole selle otsuse adressaadid, kuid kelle õigusi otsus ebasoodsalt mõjutab.

44 Seetõttu ei saa nõustuda seisukohaga, mille esitasid Austria ja Sloveenia valitsus ning mille kohaselt võimaldab raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 tõlgendamine koostoimes direktiivi põhjendusega 12 iseenesest järeldada, et see direktiiv näeb kaebeõiguse ette üksnes isikule, kellele riigi reguleeriva asutuse otsus on tegelikult suunatud ja kes on selle otsuse adressaat.

45 Nimetatud põhjenduses on tõepoolest kirjas, et „[k]ui riigi reguleeriv asutus teeb otsuse, peab kõigil isikutel, keda see puudutab, olema õigus kaevata see otsus edasi asjaomastest isikutest sõltumatule organile. See organ võib olla kohus". See põhjendus sätestab aga üksnes võimaluse igal isikul, keda riigi reguleeriva asutuse otsus puudutab, esitada selle otsuse peale kaebus. Pelk asjaolu, et põhjenduses mainitakse niisuguse otsuse adressaadi võimalust kaebus esitada, ei tähenda aga mingil juhul, et selline kaebus on välistatud teiste ettevõtjate puhul, nagu otsuse adressaadiga konkureerivad ettevõtjad.

46 Austria ja Sloveenia valitsus väidavad ka, et käesoleva eelotsuse küsimuse esemeks olevate sätete tõlgendamisel tuleb arvesse võtta ühenduse õigusele omast tõhususe põhimõtet, mis hõlmab ka spetsiifiliste regulatiivsete otsuste rakendamise kiiruse aspekti. Need valitsused näivad seega soovivat tõendada, et võimalus anda üldise

haldusmenetluse seaduse paragrahvi 8 tähenduses „menetlusosalistele" õigusi, mis on „pooltel", võib märkimisväärselt pikendada turuanalüüsi menetluse kogukestust, samal ajal kui riigi reguleeriv asutus peab reageerima võimalikult kiiresti, selleks et tasandada tasakaalutust, mis võib tekkida turgudel, mille tingimused võivad kiiresti muutuda.

47 Nende argumentidega ei saa nõustuda. Nagu meenutati käesoleva kohtuotsuse punktis 17, sätestab raamdirektiivi artikkel 4 kohustuse näha ette õigus pöörduda kaebusega kohtusse, kuid ei puuduta mingil viisil kohtuvälist haldusmenetlust, mis eelneb sellise kaebuse esitamisele.

48 Võttes arvesse kõiki eelnevaid kaalutlusi, tuleb esimesele küsimusele vastata, et „mõjuvälja jääva" kasutaja või ettevõtja mõistet raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 tähenduses ning „mõjutatud" isiku mõistet direktiivi artikli 16 lõike 3 tähenduses tuleb tõlgendada nii, et need võivad tähendada mitte ainult ettevõtjat, kellel on (varem olnud) märkimisväärne turujõud asjaomasel turul, kelle suhtes riigi reguleeriv asutus on sama direktiivi artiklis 16 nimetatud turuanalüüsi menetluses teinud otsuse ja kes on otsuse adressaat, vaid ka kasutajaid ja märkimisväärse turujõuga ettevõtjaga konkureerivaid ettevõtjaid, kes ise ei ole selle otsuse adressaadid, kuid kelle õigusi otsus ebasoodsalt mõjutab.

Teine küsimus

49 Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas raamdirektiivi artiklist 4 järeldub, et kui niisugusel ettevõtjal nagu põhikohtuasja kaebaja

on õigus esitada kaebus riigi reguleeriva asutuse poolt turuanalüüsi haldusmenetluses tehtud otsuse peale, tuleb talle seetõttu omistada ka poole staatus kohtuvälises turuanalüüsi menetluses.

50 Selles suhtes on kohane meelde tuletada, et raamdirektiivi artikkel 4 ei reguleeri küsimust, kes on direktiivi artiklis 16 nimetatud kohtuvälise haldusmenetluse pooled. Ka viimati nimetatud sätte sõnastus ei viita sellele, et niisugusel ettevõtjal nagu põhikohtuasja kaebaja peaks olema õigus poolena kõnealuses turuanalüüsi menetluses osaleda. Raamdirektiivi artikli 16 lõike 3 kolmas lause piirdub kinnitamisega, et isikutele, keda regulatiivsete erikohustuste tühistamine mõjutab, teatatakse sellest piisavalt vara.

51 Teatavat valdkonda reguleerivate ühenduse õigusnormide puudumisel tuleb iga liikmesriigi siseriiklikus õiguskorras määrata pädevad kohtud ja kehtestada menetlusnormid nende kohtuasjade läbivaatamiseks, mille eesmärk on tagada isikutele ühenduse õiguse vahetust mõjust tulenevate õiguste kaitse (vt eelkõige 14. detsembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-312/93: Peterbroeck, EKL 1995, lk I-4599, punkt 12 ja viidatud kohtupraktika, ning 24. septembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-255/00: Grundig Italiana, EKL 2002, lk I-8003, punkt 33 ja viidatud kohtupraktika).

52 Sellest järeldub, et ühenduse õigus ei kohusta *a priori* liikmesriike lubama kõigil kasutajatel ja ettevõtjatel, kes konkureerivad ettevõtjaga, kellel on (varem olnud) märkimisväärne turujõud asjaomasel turul, osaleda raamdirektiivi artiklis 16 nimetatud turuanalüüsi menetluses Austria kohaldatava menetlusõiguse tähenduses pooltena, kellel on käesoleva kohtuotsuse punktis 18 kirjeldatud õigused. Liikmesriigi seadusandja ülesanne on täpsustada, kas sellisel ettevõtjal nagu põhikohtuasja kaebaja on poole staatus kõnealuses kohtuvälises haldusmenetluses, ning jaatava vastuse korral

otsustada, kas sellele ettevõtjale võidakse anda menetluses muid õigusi kui need, mis on artiklis 16 sõnaselgelt ette nähtud, ning konsulteerimismenetlusele omased õigused, mis on sõnaselgelt sätestatud sama direktiivi artiklis 6.

53 Sellest tulenevalt ei ole siseriiklik õigusnorm, mis annab sellises menetluses poole staatuse üksnes ettevõtjatele, kellel on (varem olnud) märkimisväärne turujõud asjaomasel turul ja kellele regulatiivsed erikohustused kehtestatakse, kelle kohustusi muudetakse või kelle kohustused tühistatakse, põhimõtteliselt vastuolus raamdirektiivi artikliga 4.

54 Siiski on kohane meelde tuletada, et nende kohtuasjade läbivaatamiseks, mille eesmärk on tagada isikutele ühenduse õiguse vahetust mõjust tulenevate õiguste kaitse, kehtestatud siseriiklikud menetlusnormid ei tohi olla ebasoodsamad kui samalaadsete siseriiklike kaebuste puhul (võrdväärsuse põhimõte) ja need ei tohi muuta ühenduse õiguskorraga antud õiguste kasutamist praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks (tõhususe põhimõte) (vt selle kohta eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Peterbroeck, punkt 12 ja viidatud kohtupraktika, ning eespool viidatud kohtuotsus Grundig Italiana, punkt 33 ja viidatud kohtupraktika).

55 Mis puudutab tõhususe põhimõtet, millele kaebaja tugineb turuanalüüsi haldusmenetluses osalemise õigust nõudes, siis tuleb meenutada, et Euroopa Kohtu praktikast nähtub, et iga juhtumit, mille puhul tekib küsimus, kas mingi siseriiklik menetlusnorm muudab isikutele ühenduse õiguskorraga antud õiguste kasutamise praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks, tuleb analüüsida, võttes arvesse selle sätte asukohta menetluses tervikuna, menetluse kulgu ja eripära erinevates liikmesriigi asutustes. Seda silmas pidades tuleb vajadusel arvesse võtta siseriikliku õiguskaitsesüsteemi aluseks olevaid põhimõtteid nagu kaitseõiguse tagamine, õiguskindluse põhimõte ja menetluse nõuetekohane kulgemine (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Peterbroeck, punkt 14, ja 7. juuni 2007. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-222/05–C-225/05: van der Weerd jt, EKL 2007, lk I-4233, punkt 33).

56 Seega on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne kindlaks teha, et siseriiklik menetlusõigus tagab nende õiguste kaitse, mis on ühenduse õiguskorraga antud kasutajatele ja ettevõtjatele, kes konkureerivad ettevõtjaga, kellel on (varem olnud) märkimisväärne turujõud asjaomasel turul, viisil, mis ei ole ebasoodsam kui samalaadsete siseriiklike õiguste kaitse puhul ja mis ei kahjusta kõnealustele kasutajatele ja ettevõtjatele raamdirektiivi artikliga 4 tagatud õiguskaitse tõhusust.

57 Neil asjaoludel tuleb teisele küsimusele vastata, et siseriiklik õigusnorm, mis annab kohtuvälises turuanalüüsi menetluses poole staatuse üksnes ettevõtjatele, kellel on (varem olnud) märkimisväärne turujõud asjaomasel turul ja kellele regulatiivsed erikohustused kehtestatakse, kelle kohustusi muudetakse või kelle kohustused tühistatakse, ei ole põhimõtteliselt vastuolus raamdirektiivi artikliga 4. Siiski on eelotsusetaotluse esitanud kohtul ülesanne kontrollida, et siseriiklik menetlusõigus tagab nende õiguste kaitse, mis on ühenduse õiguskorraga antud kasutajatele ja ettevõtjatele, kes konkureerivad ettevõtjaga, kellel on (varem olnud) märkimisväärne turujõud asjaomasel turul, viisil, mis ei ole ebasoodsam kui samalaadsete siseriiklike õiguste kaitse puhul ja mis ei kahjusta kõnealustele kasutajatele ja ettevõtjatele raamdirektiivi artikliga 4 tagatud õiguskaitse tõhusust.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

1. **„Mõjuvälja jääva" kasutaja või ettevõtja mõistet Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/21/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (raamdirektiiv) artikli 4 lõike 1 tähenduses ning „mõjutatud" isiku mõistet direktiivi artikli 16 lõike 3 tähenduses tuleb tõlgendada nii, et need võivad tähendada mitte ainult ettevõtjat, kellel on (varem olnud) märkimisväärne turujõud asjaomasel turul, kelle suhtes riigi reguleeriv asutus on sama direktiivi artiklis 16 nimetatud turuanalüüsi menetluses teinud otsuse ja kes on otsuse adressaat, vaid ka kasutajaid ja märkimisväärse turujõuga ettevõtjaga konkureerivaid ettevõtjaid, kes ise ei ole selle otsuse adressaadid, kuid kelle õigusi otsus ebasoodsalt mõjutab.**

2. **Siseriiklik õigusnorm, mis annab kohtuvälises turuanalüüsi menetluses poole staatuse üksnes ettevõtjatele, kellel on (varem olnud) märkimisväärne turujõud asjaomasel turul ja kellele regulatiivsed erikohustused kehtestatakse, kelle kohustusi muudetakse või kelle kohustused tühistatakse, ei ole põhimõtteliselt vastuolus direktiivi 2002/21 artikliga 4. Siiski on eelotsusetaotluse esitanud kohtul ülesanne kontrollida, et siseriiklik menetlusõigus tagab nende õiguste kaitse, mis on ühenduse õiguskorraga antud kasutajatele ja ettevõtjatele, kes konkureerivad ettevõtjaga, kellel on (varem olnud) märkimisväärne turujõud asjaomasel turul, viisil, mis ei ole ebasoodsam kui samalaadsete siseriiklike õiguste kaitse puhul ja mis ei kahjusta kõnealustele kasutajatele ja ettevõtjatele direktiivi 2002/21 artikliga 4 tagatud õiguskaitse tõhusust.**

Allkirjad