EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

8. juuni 2010 *

Kohtuasjas C-58/08,

mille ese on EÜ artikli 234 alusel High Court of Justice (England & Wales), Queens's Bench Division (Administrative Court) (Suurbritannia) 18. detsembri 2007. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 13. veebruaril 2008, menetluses

The Queen, taotluse alusel, mille esitasid:

Vodafone Ltd,

Telefónica O2 Europe plc,

T-Mobile International AG,

Orange Personal Communications Services Ltd

* Kohtumenetluse keel: inglise.

versus

Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform,

menetluses osalesid:

Office of Communications,

Hutchison 3G UK Ltd,

GSM Association,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, kodade esimehed J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta, P. Lindh ja C. Toader, kohtunikud C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann, P. Kūris, T. von Danwitz (ettekandja) ja A. Arabadjiev,

kohtujurist: M. Poiares Maduro,
kohtusekretär: ametnik K. Malacek,

arvestades kirjalikus menetluses ja 28. aprilli 2009. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– Vodafone Ltd, esindajad: D. Pannick, *QC*, ja advokaat R. Kreisberger,

– Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG ja Orange Personal Communications Services Ltd, esindajad: D. Anderson, *QC*, *solicitor* I. Ross ja *solicitor* M. Lemanski ning *barrister* D. Scannell,

– Hutchison 3G UK Ltd, esindajad: *solicitor* F. Richmond ja *barrister* B. Kennelly,

– GSM Association, esindajad: advokaadid B. Amory ja S. Clerckx ning *barrister* M. Chamberlain,

– Ühendkuningriigi valitsus, esindaja: I. Rao, keda abistasid J. Turner, *QC*, ja *barrister* T. Ward,

– Madalmaade valitsus, esindajad: C. M. Wissels ja Y. de Vries,

– Poola valitsus, esindaja: M. Dowgielewicz,

– Euroopa Parlament, esindajad: E. Perillo, J. Rodrigues ja L. Visaggio,

– Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: D. Canga Fano ja G. Kimberley,

– Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: F. Benyon ja A. Nijenhuis,

olles 1. oktoobri 2009. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. juuni 2007. aasta määruse (EÜ) nr 717/2007, milles käsitletakse rändlust üldkasutatavates mobiiltelefonivõrkudes ühenduse piires ja millega muudetakse direktiivi 2002/21/EÜ (ELT L 171, lk 32), kehtivust.

2 Taotlus esitati vaidluses, mille poolteks olid ühelt poolt Ühendkuningriigis, Euroopa Liidus ja muudel rahvusvahelistel turgudel tegutsevad üldkasutatavate mobiiltelefonivõrkude operaatorid Vodafone Ltd, Teléfonica O2 Europe plc, T-Mobile International AG ja Orange Personal Communications Services Ltd ning teiselt poolt Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform (majandus-, ettevõtlus- ja õigusreformi minister) ning mis käsitles Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi poolt määruse nr 717/2007 kohaldamiseks vastu võetud sätete kehtivust.

Õiguslik raamistik

Elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste õiguslik raamistik

3 Ühenduse seadusandja võttis kõigi ülekandevõrkude ja sellega seotud teenuste ühtse regulatsiooni kehtestamiseks aastal 2002 EÜ artikli 95 alusel vastu elektroonilisi sidevõrke ja -teenuseid reguleerivad aktid (edaspidi „reguleeriv raamistik"), mille alla kuuluvad eeskätt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiiv 2002/21/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (raamdirektiiv) (EÜT L 108, lk 33; ELT eriväljaanne 13/29, lk 349) ning eridirektiivid. Selle raamistikuga kehtestati mehhanism, mis võimaldab juhtudel, kui turul puudub tegelik konkurents, riigi reguleerivatel asutustel panna – pärast vastava turu analüüsimist – elektroonilise side sektoris märkimisväärse turujõuga ettevõtjatele reguleerivaid eelkohustusi.

Otsus 2002/627/EÜ

4 Komisjoni 29. juuli 2002. aasta otsusega 2002/627/EÜ, millega luuakse elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste Euroopa reguleerivate organite töörühm (EÜT L 200, lk 38; ELT eriväljaanne 13/29, lk 511) loodi siseriiklike reguleerivate asutuste nõuandev töörühm elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste valdkonnas. Otsuse artikli 3 lõike 1 kohaselt on selle töörühma ülesanne nõustada ning abistada Euroopa Komisjoni elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste siseturu konsolideerimisel.

Määrus nr 717/2007

5 Komisjon viis huvitatud pooltega toimuva avaliku konsulteerimise raames 12. juulil 2006 läbi poliitikavalikute mõju uuringu seoses ettepanekuga Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse kohta, mis käsitleb rändlust üldkasutatavates mobiilsidevõrkudes ühenduse piires (SEK(2006) 925; edaspidi „mõju-uuring"). Sellel analüüsil põhines samal päeval esitatud ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse kohta, mis käsitleb rändlust üldkasutatavates mobiiltelefonivõrkudes ühenduse piires ja millega muudetakse direktiivi 2002/21 (KOM(2006) 382 (lõplik); edaspidi „määruse ettepanek")), mille tulemusena võeti vastu määrus nr 717/2007, mis põhineb EÜ artiklil 95.

6 Määrus näeb maapealsete mobiiltelefonivõrkude operaatoritele ette hulgi- ja jaemüügi hindade ülempiirid rändlusteenuse pakkumisel üldkasutatavates mobiiltelefonivõrkudes liikmesriikidevaheliste kõnede osas (edaspidi „ühendust hõlmavad rändlusteenused").

Rändlusteenuste toimimine

7 Rändlusteenuste toimimist võib eeskätt määruse nr 717/2007 artiklis 2 toodud määratlusi arvestades kirjeldada järgmiselt.

8 Mobiilsideoperaatorite pakutav rändlusteenus pakub välisriigis viibivatele klientidele võimalust kasutada jätkuvalt teenust, mis võimaldab teha ja vastu võtta kõnesid muudes võrkudes teistes liikmesriikides.

9 Rändlusteenuse osutamiseks sõlmib koduvõrgu operaator spetsiaalsed hulgimüügi kokkulepped teistes liikmesriikides olevate võrkude operaatoritega. Koduvõrgu kliendi külastatava liikmesriigi kohalik operaator, kellega koduvõrgu operaator on sõlminud niisuguse lepingu, võimaldab kliendil helistada. Teenus, mida külastatav võrk koduvõrgule pakub, on „rändluse hulgiteenus".

10 Koduteenuse osutaja on ettevõtja, kes osutab rändluskliendile maapealseid üldkasutatavaid mobiiltelefoniteenuseid kas oma võrgu kaudu või virtuaalse mobiiltelefonioperaatori või edasimüüjana. Niisuguse teenuseosutaja poolt rändlusklientidele pakutav teenus on „rändluse jaeteenus".

11 Rändluse jaeteenustes lepitakse kokku kliendi ja koduteenuse pakkuja vahel sõlmitavas mobiiltelefonilepingus või -kokkuleppes ning nende suhtes kehtivad hinnad, mis on ette nähtud selle kokkuleppe või lepingu alusel osutatavatele teenustele. Seega sõltuvad rändluse jaeteenuse pakkumise tingimused sõlmitud kokkuleppest või lepingust ning ühtlasi spetsiifilistest kohustustest, mille võib olla kehtestanud riigi reguleeriv asutus, kellest koduteenuse osutaja sõltub.

Määruse nr 717/2007 sisu

12 Üldkasutatavate mobiiltelefonivõrkude kasutajate poolt makstavate hindade osas on määruse nr 717/2007 põhjenduses 1 nenditud, et „[…] makstavate hindade kõrge tase […] on riikide reguleerivate asutuste, samuti tarbijate ja ühenduse institutsioonide jaoks mureküsimus. Ülemäärased jaehinnad tulenevad välismaise vastuvõtva võrguoperaatori nõutavatest kõrgetest hulgihindadest ja paljudel juhtudel ka tarbija võrguoperaatori nõutavatest kõrgetest jaemüügi lisatasudest. Hulgihindade langetamist ei anta sageli edasi jaetarbijale. Kuigi mõned operaatorid on viimasel ajal kehtestanud tariifiskeeme, mis pakuvad klientidele soodsamaid tingimusi ja madalamaid hindu, on endiselt ilmne, et suhe kulude ja hindade vahel ei ole selline, mis valitseks täielikult konkurentsile rajatud turul."

13 Määruse nr 717/2007 põhjendusest 4 nähtub, et see määrus täiendab ja toetab – mis puudutab kogu ühendust hõlmavat rändlusteenust – reguleerivat raamistikku, arvestades et selle raamistikuga ei ole antud riikide reguleerivatele asutustele piisavalt vahendeid, et võtta ühendust hõlmava rändlusteenuse hinnakujunduse suhtes tulemuslikke ja otsustavaid meetmeid.

14 Mainitud määruse põhjenduses 6 on selles osas täpsustatud:

„[…] Riiklike reguleerivate asutuste (nii iseseisvalt kui ka Euroopa reguleerivate asutuste töörühma kuuluvana) töö üldkasutatavate mobiiltelefonivõrkude rahvusvahelise rändluse riigisiseste hulgiturgude analüüsimisel on näidanud, et riiklikul reguleerival asutusel üksi ei ole võimalik nimetatud korra alusel tõhusalt tegelda kogu ühendust hõlmava rändluse kõrgete hulgitasudega, kuna rahvusvahelise rändluse eritingimuste, sealhulgas piiriülese olemuse tõttu, on raske määratleda märkimisväärse turujõuga ettevõtjaid."

15 Määruse nr 717/2007 põhjendustes 8 ja 9 on öeldud:

„(8) Lisaks sellele asuvad mobiiltelefoniteenuse klientide huvide kaitsmise ja edendamise eest vastutavad riiklikud reguleerivad asutused tavaliselt asjaomase riigi territooriumil ning nad ei saa kontrollida teises liikmesriigis asuva külastatava võrgu operaatoreid, kelle käitumisest kliendid rahvusvaheliste rändlusteenuste kasutamisel sõltuvad. See takistus võiks vähendada ka nende meetmete tõhusust, mis liikmesriigid on võtnud neile jäänud pädevuse piires tarbijakaitse eeskirjade kehtestamiseks.

(9) Sellises olukorras tunnetavad liikmesriigid survet võtta meetmeid rahvusvahelise rändluse tasude taseme reguleerimiseks, kuid […] reguleerivas raamistikus riiklike reguleerivate asutuste kehtestatav regulatiivsete eelkohustuste mehhanism ei ole osutunud piisavalt tõhusaks, et võimaldada neil asutustel tegutseda asjaomasel turul otsustavalt tarbijate huvides."

16 Kõnesoleva määruse põhjendustest 12 ja 13 nähtub, et määruses on arvestatud rändlusteenuse turgude eripära, millega on põhjendatud erakorralised meetmed, mis väljuvad reguleerivas raamistikus ette nähtud meetmete piiridest.

17 Määruse nr 717/2007 eesmärke puudutavas osas on põhjenduses 14 märgitud, et „[r]eguleerivad kohustused tuleks rändlusklientide huvide kaitsmiseks kehtestada nii jae- kui ka hulgimüügi tasandil, kuna kogemused on näidanud, et kogu ühendust hõlmavate rändlusteenuste hulgihindade alandamine ei pruugi kajastuda rändluse madalamates jaehindades, sest puuduvad stiimulid nende alandamiseks. Teisalt võiksid meetmed jaehindade vähendamiseks, ilma et kohandataks hulgimüügiteenuste pakkumisega seotud kulude taset, ohustada kogu ühendust hõlmava rändluse turu reeglipärast toimimist."

18 Mainitud määruse põhjenduses 16 on öeldud, et määrus näeb ette „[ü]his[e] lähenemis[e] […], et maapealsete üldkasutatavate mobiiltelefonivõrkude kasutajad ei maksaks ühenduses reisides kogu ühendust hõlmavate rändlusteenuste eest helistamisel või häälkõne vastuvõtmisel ülemäära kõrget hinda […]. Pidades silmas asjaomaste teenuste piiriülest iseloomu, on vaja nimetatud ühist lähenemist, et mobiiltelefonioperaatorid võiksid tegutseda ühtes sidusas reguleerivas raamistikus, mis põhineb objektiivselt kehtestatud kriteeriumidel".

19 Määrusega nr 717/2007 ette nähtud reguleeriv lähenemisviis peaks – vastavalt põhjendusele 19 – „tagama ka, et kogu ühendust hõlmava rändluse jaehinnad peegeldaksid teenuse pakkumisega seotud kulusid mõistlikumalt, kui see on seni toimunud."

20 Selle kohta on määruse põhjenduses 38 öeldud, et kuna mainitud eesmärke „ei ole liikmesriikidel võimalik piisavalt saavutada turvalisel, harmoneeritud ja õigeaegsel viisil ja seetõttu võib neid pigem saavutada ühenduse tasandil, võib ühendus võtta meetmeid kooskõlas [EÜ] asutamislepingu artiklis 5 sätestatud subsidiaarsuse põhimõttega".

21 Määruse nr 717/2007 sisu puudutavas osas on artikli 1 lõikes 1 öeldud:

„Käesoleva määrusega kehtestatakse ühine lähenemine […], aidates sellega kaasa siseturu sujuvale toimimisele, saavutades samas tarbijakaitse kõrge taseme, tagades mobiiltelefonioperaatorite vahelise konkurentsi ja säilitades nii stiimulid uuendusteks kui tarbijaeelistuse. […]"

22 Määruse nr 717/2007 artikli 2 lõike 2 punkti a kohaselt on „eurotariif" „artiklis 4 sätestatud suurimat tasu mitte ületav mis tahes tariif, mida koduteenuse osutaja võib reguleeritud rändluskõnede osutamise eest kooskõlas nimetatud artikliga nõuda".

23 Nimetatud määruse artikli 3 lõikes 1 on kindlaks määratud hulgimüügi keskmine tasu, mida külastatava võrgu operaator võib rändluskliendi koduvõrgu operaatorilt nimetatud külastatavast võrgust algatatud reguleeritud rändluskõne pakkumise eest nõuda. Selline tasu, hõlmates kõne algatamise, ülekandmise ja lõpetamise kulusid, ei võinud algselt ületada 0,30 eurot minuti kohta, edaspidi – alates 30. augustist 2008 – 0,28 eurot minuti kohta ning alates 30. augustist 2009 – 0,26 eurot minuti kohta.

24 Jaemüügihinna osas on määruse nr 717/2007 artikli 4 lõigete 1 ja 2 kohaselt nõutav, et koduteenuse osutajad teeksid rändlusklientidele reguleeritavate rändluskõnede osas kättesaadavaks eurotariifi, mis ei või olla kõrgem ülempiirist, mis on algselt 0,49 eurot minuti kohta tehtud kõnede puhul ning 0,24 eurot minuti kohta vastuvõetud kõnede puhul. Edaspidi väheneb tehtavate kõnede piirhind minuti kohta järk-järgult 0,46 eurole, seejärel 0,43 eurole ning vastuvõetavate kõnede piirhind minuti kohta 0,22 eurole ning edasi 0,19 eurole vastavalt alates 30. augustist 2008 ja 30. augustist 2009. Kõnealuse artikli lõike 3 kohaselt antakse kõikidele olemasolevatele rändlusklientidele hiljemalt 30. juulil 2007 võimalus valida kas eurotariif või mis tahes muu rändlustariif, millest nad saavad koduteenuse osutajate teatada kahe kuu jooksul.

25 Määruse artikkel 6 paneb koduteenuse osutajatele rändlusklientide puhul kasutatavate jaehindade osas ette teavitamis- ja läbipaistvuskohustuse.

26 Määruse nr 717/2007 ja reguleeriva raamistiku suhet käsitlevad selle määruse artikli 1 lõige 3 ja artikkel 10. Artikli 1 lõige 3 sätestab:

„Käesolev määrus on erimeede raamdirektiivi artikli 1 lõike 5 tähenduses".

27 Määruse nr 717/2007 artikkel 10 näeb ette:

„Raamdirektiivi [direktiivi 2002/21/EÜ] artiklile 1 lisatakse järgmine lõige:

„5. Käesolev direktiiv ja eridirektiivid ei piira ühtki erimeedet, mis on vastu võetud rahvusvahelise rändluse reguleerimiseks üldkasutatavates mobiiltelefonivõrkudes ühenduse piires.""

28 Lisaks on määruse nr 717/2007 artikli 11 lõikes 1 ette nähtud, et komisjon vaatab läbi selle määruse toimimise ning annab sellest Euroopa Parlamendile ja nõukogule aru hiljemalt 30. detsembril 2008. Artikkel 13 näeb ette, et määruse kehtivus lõpeb 30. juunil 2010.

Menetlus põhikohtuasjas ja eelotsuse küsimused

29 Põhikohtuasja hagejad esitasid High Court of Justice (England & Wales), Queens's Bench Division'ile (Administrative Court) kaebuse, mis puudutas Mobil Roaming Regulations 2007 (2007. aasta määrus rändlusest mobiiltelefonivõrkudes), mis teeb võimalikuks määruse nr 717/2007 teatavate sätete kohaldamise Ühendkuningriigis. Sisuliselt vaidlustavad hagejad nimetatud määruse kehtivuse kolmel põhjusel, st et määrus on vastu võetud ebaõigel õiguslikul alusel ning et sellega on rikutud proportsionaalsuse ja subsidiaarsuse põhimõtteid.

30 Põhikohtuasja kostja, Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform leiab, et põhikohtuasja hagejate ja GSM Associationi esitatud argumendid on vastuvõetamatud ning et nõue tunnistada määrus õigusvastaseks ei ole põhistatud.

31 Eelotsusetaotluse esitanud kohus andis põhikohtuasja hagejatele loa esitada kohtule hagi ning otsustas menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas määrus (EÜ) nr 717/2007 on osaliselt või terviklikult õigusvastane, kuna EÜ artikkel 95 on selle määruse kehtestamiseks väär õiguslik alus?

2. Kas määruse (EÜ) nr 717/2007 artikkel 4 (koosmõjus artikli 2 [lõike 2] punkti a ja artikli 6 lõikega 3 osas, mis puudutab eurotariifi ja eurotariifiga seotud kohustusi) on õigusvastane, kuna rändlus[teenus]e jaetasule kehtestatud piirhind rikub proportsionaalsuse ja/või subsidiaarsuse põhimõtet?"

Eelotsuse küsimused

Esimene küsimus

32 Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et EÜ artikli 95 lõikes 1 nimetatud meetmete eesmärk peab olema parandada siseturu loomise ja toimimise tingimusi (10. detsembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-491/01: British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, EKL 2002, lk I-11453, punkt 60, ja 2. mai 2006. aasta otsus kohtuasjas C-217/04: Ühendkuningriik *vs.* parlament ja nõukogu, EKL 2006, lk I-3771, punkt 42). Kuigi üksnes sellest, et siseriiklike õigusnormide vahel esinevad erinevused, ja abstraktsest ohust põhivabadustele või abstraktsest ohust konkurentsimoonutuste tekkeks ei piisa, et EÜ artikli 95 kasutamine õigusliku alusena oleks põhjendatud, võib ühenduse seadusandja kasutada seda juhul, kui erinevused liikmesriikide õigusnormide vahel puudutavad põhivabadusi ning mõjutavad seeläbi otseselt siseturu toimimist (12. detsembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-380/03: Saksamaa *vs*. parlament ja nõukogu, EKL 2006, lk I 11573, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika) või tekitavad märkimisväärseid konkurentsimoonutusi (5. oktoobri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-376/98: Saksamaa *vs*. parlament ja nõukogu, EKL 2000, lk I-8419, punktid 84 ja 106).

33 Samuti on selle sätte kasutamine võimalik juhul, kui soovitakse vältida kaubavahetusele tulevikus tekkida võivaid takistusi, mis tulenevad siseriiklike õigusnormide erinevast arengust. Siiski peab niisuguste takistuste tekkimine olema tõenäoline ja meetme eesmärk peab olema takistuste ennetamine (eespool viidatud 12. detsembri 2006. aasta kohtuotsus Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu, punkt 38 ning seal viidatud kohtupraktika; 10. veebruari 2009. aasta otsus kohtuasjas C-301/06: Iirimaa *vs*. parlament ja nõukogu, EKL 2009, lk I-593, punkt 64; vt selle kohta ka eespool viidatud kohtuotsus Ühendkuningriik *vs*. parlament ja nõukogu, punktid 60–64).

34 Kui EÜ artiklil 95 põhineva aktiga on kõrvaldatud kõik takistused kaubavahetusele valdkonnas, mille ühtlustamiseks see on vastu võetud, ei saa ühenduse seadusandjalt võtta võimalust kohandada seda akti vastavalt sellele, kuidas on muutunud asjaolud või arenenud edasi teadmised, arvestades et tema ülesanne on tagada asutamislepingust tulenevate üldiste huvide kaitse (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, punktid 77 ja 78).

35 Selles osas on Euroopa Kohus eespool viidatud kohtuotsuse Ühendkuningriik *vs.* parlament ja nõukogu punktis 43 märkinud, et EÜ artiklis 95 kasutatud väljendiga „ühtlustamise meetmed" soovisid asutamislepingu koostajad ühenduse seadusandjale anda sõltuvalt üldisest kontekstist ning ühtlustatava valdkonna erilistest asjaoludest hindamisruumi, et valida soovitud tulemuseni jõudmiseks sobivaim ühtlustamistehnika, ning seda eriti valdkondades, mida iseloomustavad keerulised tehnilised üksikasjad.

36 Kui EÜ artiklile 95 kui õiguslikule alusele tuginemise tingimused on täidetud, ei saa ühenduse seadusandjat takistada sellele õiguslikule alusele tuginemast põhjendusel, et tarbijate kaitse on tehtava valiku juures määrav faktor (vt rahvatervise kaitse kohta eespool viidatud 5. oktoobri 2000. aasta kohtuotsus Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu, punkt 88; eespool viidatud kohtuotsus British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, punkt 62, ning 12. juuli 2005. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-154/04 ja C-155/04: Alliance for Natural Health jt, EKL 2005, lk I-6451, punkt 30).

37 Kontrollimisel, kas EÜ artikli 95 määruse nr 717/2007 õigusliku alusena kasutamise tingimused on täidetud, tuleb arvestada kõiki eeltoodud kaalutlusi.

38 Määruse nr 717/2007 artikli 1 ning selle põhjenduste 16 ja 38 kohaselt nähakse selle määrusega ette ühine lähenemine eesmärgiga tagada, et maapealsete üldkasutatavate mobiiltelefonivõrkude kasutajad ei maksaks kogu ühendust hõlmava rändlusteenuse eest ülemäära kõrget hinda ning et operaatorid saaksid tegutseda objektiivsetel kriteeriumidel põhinevas ühtses sidusas reguleerivas raamistikus. Seeläbi aitab määrus kaasa siseturu sujuvale toimimisele, et saavutada tarbijakaitse kõrge tase ning säilitada mobiilsideoperaatorite vaheline konkurents.

39 Nagu nähtub määruse nr 717/2007 põhjendusest 1 ning määruse ettepaneku põhjendava osa punktist 1, olid rahvusvahelise rändlusteenuse jaehinnad selle määruse vastuvõtmise ajal kõrged ning kulude ja hindade suhe polnud selline, nagu see peaks olema täielikult konkurentsile rajatud turul. Seega tulenesid ülemäära kõrged jaehinnad ühtaegu nii välismaiste vastuvõtvate võrguoperaatorite poolt nõutavatest kõrgetest hulgihindadest kui paljudel juhtudel ka koduvõrgu operaatorite poolt jaehinnale juurde arvestatud kõrgetest lisatasudest.

40 Sellest tuleneb ühtlasi, et ka liikmesriikide reguleerivad asutused, võimuorganid ja tarbijakaitse ühendused käsitlesid kõrgeid jaehindu jätkuva probleemina ühenduses tervikuna ning et katsed seda probleemi olemasolevate õigusnormide baasil lahendada ei olnud viinud hindade langetamiseni.

41 Olemasolevate õigusnormidega, st nendega, mis kuulusid kohaldamisele määruse nr 717/2007 vastuvõtmise perioodil, ei olnud – nagu nähtub selle määruse põhjendustest 6 ja 8 – riikide reguleerivatele asutustele antud võimalust võtta tulemuslikke ja otsustavaid meetmeid eeskätt osas, mis puudutab kõnesolevate teenuste kõrgeid hulgihindu, millest sõltuvad jaehinnad, kuna rändlusteenuse hulgimüügiturud on laadilt spetsiifilised ning teenus ise on piiriülene. Selles osas on ühenduse seadusandja nentinud, et ühelt poolt oli riikide reguleerivatel asutustel raskusi märkimisväärse

turujõuga ettevõtjate määratlemisel ning teiselt poolt ei saa nad kontrollida teistes liikmesriikides asuvate külastatavate võrkude operaatoreid, kelle käitumisest ühendust hõlmavat rändlusteenust kasutavad kliendid sõltuvad.

42 Neid asjaolusid arvestades pidas ühenduse seadusandja – nagu nähtub määruse nr 717/2007 põhjendustest 4 ja 12 – vajalikuks reguleerivat raamistikku täiendada ja toetada, võttes kontseptuaalselt teistsugusele lähenemisviisile tuginedes vastu kõnesoleva määruse, mis kujutab endast *ex ante* kohaldatavat erimeedet, kus on mainitud raamistiku puuduste kõrvaldamisel võetud arvesse rändlusteenuse turgude eripära. Seadusandja on põhjenduses 4 märkinud, et mainitud raamistikuga ei ole riikide reguleerivatele asutustele antud piisavalt vahendeid, et võtta tulemuslikke ja otsustavaid meetmeid rändlusteenuste hinnakujunduse suhtes ühenduse piires ning seega ei taga see nende teenuste siseturu sujuvat toimimist. Seadusandja järeldab, et kõnesolev määrus on sobiv vahend selle olukorra parandamiseks.

43 Sedasama konteksti arvestades on ühenduse seadusandja määruse nr 717/2007 põhjenduses 8 – tuginedes mainitud määruse ettepaneku põhjendava osa punktis 1 öeldule – viidanud liikmesriikidele jäänud pädevusele tarbijakaitse eeskirjade kehtestamiseks, ning leidnud, et antud konteksti iseloomustavad asjaolud võivad vähendada liikmesriikide poolt niisuguse pädevuse teostamisel võetud meetmete tõhusust.

44 Ühenduse seadusandja on määruse põhjenduses 9 järeldanud, et liikmesriigid tunnetavad survet võtta meetmeid ühendust hõlmava rändlusteenuse kõrgete jaehindadega seonduva probleemi lahendamiseks, mida pealegi komisjon on kohtuistungil kinnitanud.

45 Sellest nähtub, et ühenduse seadusandja on olnud konkreetselt olukorras, kus tundus tõenäoline, et ühendust hõlmava rändlusteenuse kõrgete jaehindadega seonduva probleemi lahendamiseks tuleb võtta siseriiklikke meetmeid, mis reguleerivad jaehindade tariife. Nagu nähtub määruse ettepaneku põhjendava osa punktist 1 ning mõju-uuringu punktist 2.4, võisid niisugused meetmed tuua kaasa siseriiklike õigusnormide erinevaid arenguid.

46 Just neid asjaolusid arvestades otsustas ühenduse seadusandja, soovides – nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 38 märgitud – säilitada mobiilsideoperaatorite vahelise konkurentsi, astuda samme selleks, et ennetada meetmeid, mida liikmesriigid oleksid neile tarbijakaitse valdkonnas jäänud pädevust kasutades tõenäoliselt kehtestanud.

47 Arvestades rändlusteenuste turgude toimimist, mida on kirjeldatud käesoleva kohtuotsuse punktides 7–11, ning rändlusteenuste jae- ja hulgihindade märkimisväärset seotust, tuleb nentida, et asjaolu – et siseriiklikud õigusnormid, mille eesmärk on üksnes jaehindade langetamine, ilma et kohandataks ühendust hõlmava rändlusteenuse hulgimüügiteenuste pakkumise kulude taset, arenesid erinevalt – võib põhjustada märkimisväärseid konkurentsimoonutusi ja häirida kogu ühendust hõlmava rändlusteenuse turu reeglipärast toimimist, nagu on märgitud määruse nr 717/2007 põhjenduses 14. Niisuguses olukorras on põhjendatud, et ühenduse seadusandja peab silmas käesoleva kohtuotsuse punktis 38 nimetatud eesmärki, st eesmärki kaitsta siseturu reeglipärast toimimist.

48 Eeltoodust tuleneb, et määruse nr 717/2007 tegelik eesmärk on parandada siseturu toimimise tingimusi ning et selle võis vastu võtta EÜ artikli 95 alusel.

49 Seega tuleb esimesele küsimusele vastata, et selle uurimisel ei ilmnenud midagi, mis võiks mõjutada määruse nr 717/2007 kehtivust.

Teine küsimus

50 Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teise küsimusega teada, kas määrusega nr 717/2007 on rikutud proportsionaalsuse ja subsidiaarsuse põhimõtteid, kuna sellega ei ole ette nähtud mitte üksnes hulgimüügi keskmise minutitasu ülempiiri, vaid see kehtestab ülempiiri ka jaemüügi hindadele, ning näeb ette kohustuse teavitada rändluskliente nimetatud hindadest.

Proportsionaalsuse põhimõtte rikkumine

51 Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et proportsionaalsuse põhimõte kuulub ühenduse õiguse üldpõhimõtete hulka ning selle kohaselt on nõutav, et ühenduse õigusnormidega rakendatavad meetmed oleksid vastava õigusaktiga taotletavate õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks sobivad ega läheks kaugemale sellest, mis on nende saavutamiseks vajalik (6. detsembri 2005. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04: ABNA jt, EKL 2005, lk I-10423, punkt 68 ja seal viidatud kohtupraktika).

52 Mis puudutab nende tingimuste täidetuse kohtulikku kontrolli, siis Euroopa Kohus on tunnustanud ühenduse seadusandja ulatuslikku kaalutlusõigust talle antud pädevuse teostamisel niisugustes valdkondades, kus ta peab tegema nii poliitilisi kui ka majanduslikke või sotsiaalseid valikuid või kus ta peab läbi viima keerulisi hindamisi või andma hinnanguid. Seega ei tule välja selgitada mitte seda, kas niisuguses valdkonnas võetud meede oli ainus või parim võimalik, kuna selle meetme õiguspärasust

saab mõjutada üksnes see, kui niisugune meede on pädevate institutsioonide poolt taotletavat eesmärki arvestades ilmselgelt sobimatu (vt selle kohta 12. juuli 2001. aasta otsus kohtuasjas C-189/01: Jippes jt, EKL 2001, lk I-5689, punktid 82 ja 83; eespool viidatud kohtuotsus British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, punkt 123; eespool viidatud kohtuotsus Alliance for Natural Health jt, punkt 52, ning 7. juuli 2009. aasta otsus kohtuasjas C-558/07: S.P.C.M jt, EKL 2009, lk I-5783, punkt 42).

53 Siiski peab ühenduse seadusandja ka niisuguse kaalutlusõiguse olemasolul võtma tehtava valiku puhul aluseks objektiivsed kriteeriumid. Lisaks peab ta erinevate võimalike meetmetega seotud piiranguid hinnates uurima, kas meede, mille ta on otsustanud võtta, võib taotletavaid eesmärke arvestades õigustada ka arvestatavate negatiivsete majanduslike tagajärgede tekkimist osadele ettevõtjatele (vt selle kohta 10. märtsi 2005. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-96/03 ja C-97/03: Tempelman ja van Schaijk, EKL 2005, lk I-1895, punkt 48; 15. detsembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-86/03: Kreeka *vs.* komisjon, EKL 2005, lk I-10979, punkt 96, ja 12. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-504/04: Agrarproduktion Staebelow, EKL 2006, lk I-679, punkt 37).

54 Seega peab Euroopa Kohus eespool mainitud kriteeriumide alusel uurima, kas – nagu on väitnud põhikohtuasja hagejad – määrusega nr 717/2007 on rikutud proportsionaalsuse põhimõtet, kuna selles ei ole piirdutud hulgimüügihindade ülempiiride kehtestamisega, vaid on ühtlasi ette nähtud ülempiirid ka jaemüügi hindadele ning kohustus nendest hindadest rändluskliente teavitada.

55 Selles osas on oluline esmalt meenutada, et komisjon viis enne määruse kohta ettepaneku koostamist läbi põhjaliku uuringu, mille tulemus on kokkuvõtlikult ära toodud käesoleva kohtuotsuse punktis 5 nimetatud mõju-uuringus. Sellest nähtub, et ta uuris alternatiivseid võimalusi antud küsimuses, sealhulgas variante reguleerida kas ainult jae- või ainult hulgimüügihindu – või mõlemaid –, ning hindas niisuguste eri tüüpi regulatsioonide majanduslikku mõju, samuti erinevate tariifsete meetmete tagajärgi.

56 Rändlusteenuse pakkumise jaehindade ülempiiride kehtestamine määruse nr 717/2007 artikli 4 lõikes 2 ette nähtud eurotariifina on – nagu nähtub eeskätt selle määruse artiklist 1 ning põhjendustest 14 ja 16 – suunatud muu hulgas sellele, et langetada hindu, mida nende teenuste eest maksavad üldkasutatavate mobiiltelefonivõrkude kasutajad, ning kaitsta seeläbi tarbijaid.

57 Lisaks nähtub eeskätt määruse nr 717/2007 põhjendusest 19, et eurotariifi kehtestamine peaks tagama, et ühendust hõlmava rändlusteenuse jaehinnad peegeldaksid teenuse pakkumisega seotud kulusid mõistlikumalt kui seni.

58 Nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 39, oli rändlusteenuse puhul kõne keskmine jaemüügihind ühenduses määruse nr 717/2007 vastuvõtmise perioodil kõrge ning kulude ja hindade suhe polnud selline, nagu see peaks olema täielikult konkurentsile rajatud turul. Rändlusteenuse puhul oli kõne keskmine jaemüügihind sel ajal 1,15 eurot minuti kohta, mis tähendab, et – nagu mõju-uuringu kokkuvõttest näha – see on rohkem kui viis korda kõrgem teenuse hulgipakkumise tegelikust kulust.

59 Määruse nr 717/2007 artikli 4 lõikes 2 ette nähtud eurotariif on fikseeritud mainitud keskmisest hinnast veidi madalamana. Pealegi, nagu määruse ettepaneku põhjendava osa punktist 3 nähtub, peegeldavad selles kehtestatud hindade ülempiirid vastavate hulgimüügihindade ülempiire, nii et jaehinnad peegeldavad pakkujate kulusid senisest täpsemalt.

60 Neil asjaoludel tuleb jaemüügihindadele ülempiiri kehtestamist selle määrusega pidada asjakohaseks meetmeks, mis kaitseb tarbijaid kõrgete hinnatasemete eest.

61 Mis puudutab kõnealuse meetme vajalikkust, siis see vaidlustati põhjendusega, et meede läheb kaugemale sellest, mis on vajalik taotletava eesmärgi saavutamiseks, arvestades konkurentsi jaemüügiturgudel. Vähem piirava ja rohkem proportsionaalse lähenemisviisiga oleks võidud reguleerida üksnes hulgimüügihindu, saavutades jaemüügihindade languse vaba konkurentsi kaudu vastavalt pakkumise ja nõudluse reeglitele, ning jättes riikide reguleerivatele asutustele võimaluse sekkuda, juhul kui turud ei toimi õigusnormidega konkreetselt kindlaks määratud kriteeriume silmas pidades nõuetekohaselt.

62 Selles osas nähtub määruse nr 717/2007 põhjendusest 14 eeskätt see, et ühenduse seadusandja lähtus eeldusest, et hulgihindade alandamine ei pruugi kajastuda madalamates jaehindades, sest stiimulid selleks puuduvad.

63 Euroopa Parlament ja nõukogu viitavad põhjendustele, mis on ära toodud määruse ettepanekus, millest lähtudes ühenduse seadusandja määruse nr 717/2007 vastu võttis, ja väidavad, et ainuüksi ühendust hõlmava rändlusteenuse hulgimüügituru reguleerimine ei garanteeri seda, et madalamad hulgihinnad tooksid kaasa jaemüügihindade alandamise, kuna operaatoritel puudub konkurentsist tulenev surve seda teha. Kogemused on näidanud, et hulgihindade langetamine ei too ilmtingimata kaasa madalamaid jaehindu.

64 Nõukogu täpsustas sellega seonduvalt, et seadusandja on pidanud jaehindade kontrolli vajalikuks eeskätt põhjusel, et antud konkreetses valdkonnas toimub jaehindu puudutav konkurents peamiselt jaemüügi üldpaketi tasandil ning et suurema osa tarbijate jaoks on rändlus üksnes üks väheoluline element selles paketis, nii et sellel ei ole otsustavat rolli ei operaatori valikul ega otsusel operaatorit vahetada.

65 Institutsioonid, kes Euroopa Kohtule märkusi esitasid, viitasid ka mõju-uuringule, kust nähtub, et rändlusteenuse turgude dünaamikat peetakse keerukaks ja arenevaks, nii et on olemas oht, et hulgihindade langus ei tähenda jaehindade langetamist. Ühtlasi nähtub sellest, et seega on mõistlik samal ajal reguleerida ka jaehindu. Pealegi on GRE oma 22. märtsi 2006. aasta vastuses (punkt 3.12), mille ta esitas enne mõju-uuringu koostamist toimunud avaliku konsulteerimise käigus, märkinud, et niisugune oht esineb eeskätt liikmesriikides, mille turgudel on konkurents väiksem.

66 Lisaks tuleb nentida, et ainuüksi hulgihindade reguleerimisel ei ole tarbijate jaoks otsest ja vahetut mõju. Vastupidi, nende olukorda võib otseselt parandada üksnes jaehindade reguleerimine.

67 Lisaks tuleb meenutada, nagu nähtub määruse nr 717/2007 põhjendusest 13, et seadusandja on tunnistanud, et tegemist on erakorraliste meetmetega, mis on õigustatud tulenevalt rändlusteenuse turgude eripärast.

68 Neil asjaoludel ja arvestades eeskätt tõika, et ühenduse seadusandjal on antud valdkonnas ulatuslik kaalutlusõigus, mis tähendab majanduslikke valikuid, mille jaoks ta peab läbi viima keerulisi hindamisi ja andma hinnanguid, võis ta õigustatult järeldada, et ainuüksi hulgimüügiturgude reguleerimine ei anna samasugust tulemust nagu käsitlusel olev regulatsioon, mis hõlmab nii hulgi- kui jaemüügiturgu, ning seega oli viimatu nimetatu reguleerimine vajalik.

69 Arvestades asjaolu, kuivõrd oluline on tarbijakaitse eesmärk EÜ artikli 95 lõike 3 puhul, on niisugune ajaliselt piiritletud meede nagu antud juhul käsitletu, mis puudutab konkurentsile avatud turgu ja võimaldab tagada, et tarbijad oleksid vahetult kaitstud ülemäära kõrgete hindade eest, proportsionaalne taotletava eesmärgiga, kuigi see võib osadele ettevõtjatele tuua kaasa negatiivseid majanduslikke tagajärgi.

70 Seega tuleb nentida, et ühenduse seadusandja ei ole ületanud oma kaalutlusõiguse piire, kui nägi määruse nr 717/2007 artiklis 4 lisaks hulgihindade ülempiirile ette ka jaehindade ülempiiri. Sama kehtib selle määruse artikli 6 lõikes 3 ette nähtud teavitamiskohustuse kohta, kuna mainitud säte tugevdab jaehindade regulatsiooni kasulikku mõju ning on põhjendatud tulenevalt eesmärgist kaitsta tarbijaid.

71 Järelikult ei ole määruse nr 717/2007 artikliga 4 ja artikli 6 lõikega 3 proportsionaalsuse põhimõtet rikutud.

Subsidiaarsuse põhimõtte rikkumine

72 Siinkohal tuleb meenutada, et subsidiaarsuse põhimõte on sätestatud EÜ artikli 5 teises lõigus ning seda on täpsustatud asutamislepingule lisatud protokolliga subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete kohaldamise kohta, mille kohaselt valdkondades, mis ei kuulu ühenduse ainupädevusse, võtab ühendus kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda täielikult saavutada kavandatava meetme eesmärke ning seetõttu võib neid kavandatava meetme ulatuse või toime tõttu paremini saavutada ühenduse tasandil. Kõnesoleva protokolli artiklis 5 on ära toodud ka juhised, mis puudutavad nende tingimuste täidetuse kontrollimist.

73 Seadusandlikke akte puudutavas osas on mainitud protokolli artiklites 6 ja 7 täpsustatud, et ühenduse osalus nende puhul peab piirduma sellega, mis on vajalik, ning et ühenduse meetmed peavad jätma liikmesriikidele nii suure otsustusruumi kui võimalik, kuid et see otsustusõigus peab siiski olema kooskõlas meetmega taotletava eesmärgi ja asutamislepingust tulenevate nõuetega.

74 Lisaks on protokolli artiklis 3 täpsustatud, et subsidiaarsuse põhimõte ei sea kahtluse alla ühendusele asutamislepinguga antud pädevust, nii nagu Euroopa Kohus on seda tõlgendanud.

75 Euroopa Kohus on asunud seisukohale, et kui ühenduse seadusandja kasutab EÜ artiklit 95 õigusliku alusena, on subsidiaarsuse põhimõte kohaldatav, kuna see säte ei anna ühendusele ainupädevust majandustegevuse reguleerimiseks siseturul (eespool viidatud kohtuotsus British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, punkt 179).

76 Selles osas tuleb meenutada, et ühenduse seadusandja, soovides säilitada mobiilsideoperaatorite vahelise konkurentsi, on määruse nr 717/2007 vastuvõtmisega kehtestanud ühise lähenemisviisi, et aidata eeskätt kaasa siseturu sujuvale toimimisele, võimaldades operaatoritel tegutseda ühtses õiguslikus raamistikus.

77 Nagu tuleneb määruse põhjendusest 14, on rändlusteenuse jae- ja hulgimüügihindade seotusel märkimisväärne tähtsus, nii et meede, millega alandatakse üksnes jaehindu, ilma et kohandataks ühendust hõlmava rändlusteenuse hulgimüügiteenuste pakkumise kulude taset, võib häirida kogu ühendust hõlmava rändlusteenuse turu reeglipärast toimimist. Ühenduse seadusandja järeldas, et selleks, et tema poolt võetav meede aitaks kaasa kõnesolevate teenuste siseturu sidusale toimimisele, peab see tuginema ühisele lähenemisviisile nii hulgi- kui jaehindade osas.

78 Mainitud seotusest tuleneb, et ühenduse seadusandja võis õiguspäraselt asuda seisukohale, et tema poolt võetava meetme raames tuleb reguleerida ka jaehindu. Määrusega nr 717/2007 kehtestatud ühist lähenemisviisi arvestades saab sellega taotletavat eesmärki saavutada paremini ühenduse tasandil.

79 Seega ei ole määruse nr 717/2007 artikli 4 ja artikli 6 lõikega 3 subsidiaarsuse põhimõtet rikutud ning need ei ole õigusvastased.

80 Arvestades eeltoodud kaalutlusi tervikuna, tuleb teisele küsimusele vastata, et selle uurimisel ei ilmnenud midagi, mis võiks mõjutada määruse nr 717/2007 artikli 4 ja artikli 6 lõike 3 sätete kehtivust.

Kohtukulud

81 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 (suurkoda) otsustab:

Esitatud küsimuste uurimisel ei ilmnenud midagi, mis võiks mõjutada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. juuni 2007. aasta määruse (EÜ) nr 717/2007, milles käsitletakse rändlust üldkasutatavates mobiiltelefonivõrkudes ühenduse piires ja millega muudetakse direktiivi 2002/21/EÜ, kehtivust.

Allkirjad