Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
YVES BOT
esitatud 16. aprillil 2015[1]

Kohtuasi C-85/14

KPN BV
versus
Autoriteit Consument en Markt (ACM)

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Madalmaad))

Eelotsusetaotlus — Elektroonilised sidevõrgud ja -teenused — Direktiiv 2002/22/EÜ — Artikkel 28 — Lõppkasutajate huvid ja õigused — Juurdepääs mittegeograafilistele numbritele ja nendel numbritel põhinevatele teenustele — Siseriiklikud õigusnormid, millega on telefonikõnede transiitteenuste osutajatele ette nähtud kohustus mitte rakendada mittegeograafilistele numbritele tehtud kõnedele kõrgemaid tariife kui geograafilistele numbritele tehtud kõnedele — Piiriülest juurdepääsu puudutav olukord — Siseriikliku kohtu poolne kontroll vajaliku meetme proportsionaalsuse üle — Mõiste „asjakohased riigi reguleerivad asutused”

1. Elektroonilise side valdkonnas tähendab ühtne Euroopa turg ennekõike seda, et põhimõtteliselt on kõigile füüsilistele isikutele Euroopa Liidus tagatud juurdepääs kõikidele geograafilistele ja mittegeograafilistele numbritele ning mittegeograafiliste numbrite kaudu pakutavatele teenustele.

2. Elektroonilisi sideteenuseid käsitlevas uues õigusraamistikus (edaspidi „uus reguleeriv raamistik”)[2] on universaalteenuse direktiivi artikli 28 eesmärk tagada selline juurdepääs kõnesolevatele numbritele ja teenustele.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — Uude reguleerivasse raamistikku kuuluvad 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), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta direktiiviga 2009/140/EÜ (ELT L 337, lk 37, edaspidi „raamdirektiiv”), ning neli eridirektiivi, mis sellega kaasnevalt vastu võeti, nimelt 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), muudetud direktiiviga 2009/140 (edaspidi „juurdepääsu käsitlev direktiiv”); 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), muudetud direktiiviga 2009/140 (edaspidi „loadirektiiv”); Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiiv 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), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta direktiiviga 2009/136/EÜ (ELT L 337, lk 11; edaspidi „universaalteenuse direktiiv”); ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. juuli 2002. aasta direktiiv 2002/58/EÜ, milles käsitletakse isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatuse kaitset elektroonilise side sektoris (eraelu puutumatust ja elektroonilist sidet käsitlev direktiiv) (EÜT L 201, lk 37; ELT eriväljaanne 13/29, lk 514), muudetud direktiiviga 2009/136 (edaspidi „direktiiv 2002/58”).

3. Universaalteenuse direktiivi[3] IV peatükis paikneva artikli 28 lõige 1 näeb ette liikmesriikidele kohustuse tagada, et asjakohased riikide reguleerivad asutused võtavad kõik vajalikud meetmed tagamaks, et lõppkasutajatel[4] on juurdepääs mittegeograafiliste numbrite kasutamisel põhinevatele teenustele liidus, ja kõigile liidus välja antud numbritele.

4. Universaalteenuse direktiivi artikli 2 punktide d ja f kohaselt on mittegeograafiline number, mis on defineeritud geograafilise numbri vastandina[5], niisugune numeratsiooniplaani number, mille numbrikohad, mida kasutatakse kõnede suunamiseks võrgu lõpp-punkti (VLP) füüsilisse asukohta, ei tähista geograafilist piirkonda. See hõlmab muu hulgas mobiiltelefonide numbreid ning tasuliste ja tasuta teenuste numbreid.

5. Käsitletavas eelotsusetaotluses on Euroopa Kohtul esmakordselt palutud täpsustada universaalteenuse direktiivi artikli 28 reguleerimisala ja ulatust.

6. Taotlus esitati kohtuvaidluse raames, mille pooled on Madalmaades palju aastaid tegutsenud side-ettevõtja KPN BV (edaspidi „KPN") ning riigi reguleeriva asutusena (edaspidi „RRA") Autoriteit Consument en Markt (ACM) (tarbija- ja turukaitse amet) ning mis käsitles universaalteenuse direktiivi artiklit 28 ülevõtva siseriikliku õigusnormi rikkumist KPN poolt.

7. Madalmaade Kuningriik võttis mainitud artikli 28 siseriiklikku õigusesse üle Telecommunicatiewet'i (telekommunikatsiooniseadus) artikliga 6.5, mis näeb ette võimaluse kehtestada halduse üldaktiga üksikasjalikumad eeskirjad[6], et täita kohustust võimaldada juurdepääs geograafilistele ja mittegeograafilistele numbritele ning mittegeograafiliste numbrite kasutamisel põhinevatele teenustele.

8. Madalmaade valitsus kasutas seda võimalust artikliga 5 määruses, mis sätestab üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste koostalitusvõimet, Euroopa numeratsioonivälja numbreid ja mittegeograafilistele numbritele piiriülest juurdepääsu käsitlevad eeskirjad (Besluit houdende regels met betrekking tot interoperabiliteit van openbare elektronische communicatiediensten, toegang tot de Europese telefoonnummeringsruimte en landsgrensoverschrijdende toegang tot niet-geografische nummers – Besluit Interoperabiliteit (koostalitlusvõime määrus), edaspidi „siseriiklik tasumäärasid reguleeriv määrus"). Selle meetme eesmärk pärast 1. juuli 2013. aasta redaktsiooni jõustumist on tagada juurdepääs mittegeograafiliste numbrite kaudu pakutavatele teenustele, keelates üldkasutatavate elektrooniliste sidevõrkude või -teenuste pakkujatel rakendada mittegeograafilistele numbritele valitud kõnede puhul kõrgemaid tasumäärasid kui nad võtavad geograafilistele numbritele valitud kõnede eest.

9. Kohtuasja materjalidest nähtub, et siseriiklik tasumäärasid reguleeriv määrus kuulub kohaldamisele kõigi nende teenuseosutajate suhtes, kes on kaasatud mittegeograafilisele numbrile valitud kõneedastusse, sh kõnede transiitteenuste osutajatele[7], nagu KPN-ile Madalmaades.

10. Kas universaalteenuse direktiivi artikkel 28 lubab kõne transiitteenuste osutajate suhtes niisuguse meetme võtmist? Sisuliselt on see küsimus peamine, millele Euroopa Kohtul on palutud vastata.

3 — Universaalteenuse direktiiv koosneb kolmest väga erinevast sambast, st selle II peatükk reguleerib universaalteenuse osutamise korraldust, III peatükk käsitleb jaemüügituruga seotud kohustusi, mida võidakse märkimisväärset turujõudu omavatele ettevõtjatele ette näha, ning IV peatükk puudutab lõppkasutajate tõhusamat kaitset, käsitledes nende huve ja õigusi.

4 — Raamdirektiivi artikli 2 punkti h kohaselt on „kasutaja" „füüsiline või juriidiline isik, kes kasutab üldkasutatavat elektroonilist sideteenust või taotleb selle kasutamist". Sama direktiivi artikli 2 punktis n on „lõppkasutaja" defineeritud kui „kasutaja, kes ei paku üldkasutatavaid sidevõrke ega üldkasutatavaid elektroonilisi teenuseid".

5 — Universaalteenuse direktiivi artikli 2 punkti d kohaselt on „geograafiline number" „liikmesriigi numeratsiooniplaani number, milles osa numbrikohti tähistab geograafilist piirkonda ja mida kasutatakse kõnede suunamiseks võrgu lõpp-punkti (VLP) füüsilisse asukohta".

6 — KPN-i kirjalikest seisukohtadest nähtub, et halduse üldakt on valitsuse tehtud otsus, mis sisaldab üldkohustuslikku meedet, mis ei vaja parlamendi heakskiitu. Põhimõtteliselt peab halduse üldakti andmisel tuginema konkreetse valdkonna suhtes omatavale pädevusele. Käesoleval juhul on põhikohtuasjas tegu halduse üldaktiga.

7 — Kõne transiitteenus tähendab operaatori jaoks niisuguse kõne edastamist oma võrgus, mida ei algatatud ega lõpetatud tema võrgus.

11. KPN ja Euroopa Komisjon on seisukohal, et sellele küsimusele tuleks kolmel põhjusel vastata eitavalt. Esiteks ei reguleeri universaalteenuse direktiivi artikkel 28 teenuseosutajate vahelisi suhteid (hulgimüügiturg). See kuulub kohaldamisele üksnes teenuseosutajate ja eraisikute vahelistele suhetele (jaemüügiturg). Teiseks on siseriikliku tasumäärasid reguleeriva meetme vastuvõtmine uue reguleeriva raamistiku kohaselt lubatud üksnes asjassepuutuval turul märkimisväärset turujõudu omava ettevõtja suhtes ja pärast RRA poolset turuanalüüsi koostamist, kuid mitte paljude teenuseosutajate suhtes korraga, nagu käesoleval juhul. Kolmandaks on üksnes RRA, st mitte Madalmaade valitsus, see riigi reguleeriv asutus, kellel on lubatud niisugust meedet kehtestada.

12. Selgitan käesolevas ettepanekus põhjuseid, millest lähtudes leian, et sellele küsimusele tuleb – vastupidi – vastata jaatavalt. Leian, et universaalteenuse direktiivi artiklit 28 tuleb tõlgendada nii, et see ei keela mõnel teisel ametiasutusel peale RRA võtta niisugust tasumäärasid reguleerivat meedet nagu põhikohtuasjas käsitletu, kui ka turuanalüüsiga ei ole tõendatud, et ettevõtjal on turul märkimisväärne turujõud, tingimusel et selline meede on vajalik, et tagada lõppkasutajatele artiklis 28 ette nähtud õigused, ning mille kontrollimine on siseriikliku kohtu ülesanne.

I. **Õiguslik raamistik**

A. *Liidu õigus*

1. Juurdepääsu käsitlev direktiiv

13. Juurdepääsu käsitleva direktiivi artikkel 8 sätestab:

„1. Liikmesriigid tagavad, et [RRA-d] on volitatud kehtestama artiklites 9 kuni 13a kindlaksmääratud kohustusi.

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

3. Ilma et see piiraks:

— artikli 5 lõike 1 ning artikli 6 sätete kohaldamist,

— [raamdirektiivi] artiklite 12 ja 13 sätete, [loadirektiivi] lisa B osa tingimuse 7, mida kohaldatakse nimetatud direktiivi artikli 6 lõike 1 kohaselt, [universaalteenuse direktiivi] artiklite 27, 28 ja 30 ning [direktiivi 2002/58] asjaomaste sätete kohaldamist, kui need sätted sisaldavad kohustusi ettevõtjatele, kes ei ole märkimisväärse turujõuga ettevõtjad, või

— vajadust täita rahvusvahelisi kohustusi,

ei kehtesta [RRA-d] artiklites 9–13 sätestatud kohustusi operaatoritele, keda ei peeta märkimisväärset turujõudu omavaks lõike 2 kohaselt.

[...]”

14. Juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 13 lõige 1 näeb ette:

„[RRA] võib artikli 8 kohaselt kehtestada kulude katmise ja hinnakontrolliga seotud kohustusi, sealhulgas kuludele orienteeritud hindade kohustusi ja kuluarvestussüsteeme käsitlevaid kohustusi teatavat liiki vastastikuse sidumise ja/või juurdepääsu pakkumise puhul, kui turuanalüüs näitab, et tulemusliku konkurentsi puudumine võimaldaks asjaomasel operaatoril säilitada ülemäära kõrgeid hindu või hindu kokku suruda ja sellega lõpptarbijaid kahjustada. [...]"

2. Universaalteenuse direktiiv

15. Universaalteenuse direktiivi artikli 17 lõige 1 sätestab:

„Liikmesriigid tagavad, et [RRA-d] kehtestavad asjakohased turgu reguleerivad kohustused ettevõtjatele, kelle puhul on tuvastatud, et neil on asjaomasel jaemüügiturul märkimisväärne turujõud [raamdirektiivi] artikli 14 tähenduses, kui:

a) [raamdirektiivi] artikli 16 kohaselt tehtud turuanalüüsi tulemusel otsustab [RRA], et kõnealuse direktiivi artikli 15 kohaselt kindlaks määratud asjaomane jaemüügiturg ei põhine tegelikult konkurentsil, ja

b) [RRA] jõuab järeldusele, et [juurdepääsu käsitleva direktiivi] artiklite 9–13 alusel kehtestatud kohustused ei tooks kaasa [raamdirektiivi] artiklis 8 sätestatud eesmärkide saavutamist."

16. Universaalteenusedirektiivi artikli 28 lõike 1 punkt a näeb ette:

„Liikmesriigid tagavad, kui see on tehniliselt ja majanduslikult teostatav, ning välja arvatud juhtudel, kui abonent on ärilistel põhjustel otsustanud konkreetsetes geograafilistes piirkondades asuvate helistajate juurdepääsu piirata, et asjakohased riikide reguleerivad asutused [mõiste „riikide reguleerivad asutused" asemel on edaspidi kasutatud täpsemat vastet „riigiasutused"] võtavad kõik vajalikud meetmed tagamaks, et lõppkasutajatel on:

a) juurdepääs ühenduses osutatavatele teenustele ja nad saavad neid kasutada, kasutades mittegeograafilisi numbreid [...]".

B. *Madalmaade õigus*

17. Tuletan meelde, et universaalteenuse direktiivi artikkel 28 võeti Madalmaade õigusesse üle Telecommunicatiewet'i artikliga 6.5. Viimati nimetatud artikkel sätestab:

„1. Üldkasutatavate elektrooniliste sidevõrkude või üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste pakkujad, kes kontrollivad lõppkasutajate juurdepääsu, tagavad, et […] [l]iidus asuvatel lõppkasutajatel on juurdepääs kõigile:

a) [...] [l]iidus antud siseriikliku numeratsiooniplaani numbritele,

b) Euroopa numeratsioonivälja numbritele ja

c) [International Telecommunication Union – ITU] [(Rahvusvahelise Telekommunikatsiooni Liidu)] antud numbritele

ning nad saavad kasutada punktides a–c nimetatud numbrite kaudu osutatavaid teenuseid, välja arvatud juhul, kui see ei ole tehniliselt või majanduslikult teostatav või kui kõnet vastu võttev abonent on otsustanud konkreetsetes geograafilistes piirkondades asuvate helistajate juurdepääsu piirata.

2. Lõikes 1 sätestatud kohustuse täitmise tagamiseks võib kehtestada eeskirju halduse üldaktiga või selle alusel. Nende eeskirjadega võib muu hulgas ette näha lõikes 1 nimetatud numbritele juurdepääsu tasumäärad.

3. Lõikes 2 toodud eeskirjad võivad – vastavate eeskirjade alusel määratletavate – teenusepakkujate eri kategooriate puhul erinevad, nagu tuleneb lõikest 1. Nimetatud eeskirjadega võidakse näha ette [ACM-ile] antavad ülesanded ja pädevus."

18. Üksikasjalikumate eeskirjade kehtestamise võimalust kasutati siseriikliku tasumäärasid reguleeriva meetme vastuvõtmisega, mis alates 1. juulist 2013 kehtivas redaktsioonis näeb ette järgmist:

„1. Üldkasutatava telefoniteenuse või üldkasutatavate elektrooniliste sidevõrkude pakkuja, kes kontrollib lõppkasutajate juurdepääsu, tagab, et lõppkasutajad saavad neid teenuseid […] [l]iidu territooriumil kasutada, kasutades mittegeograafilisi numbreid.

2. Kohustus lõike 1 tähenduses hõlmab igal juhul ka lõikes 1 nimetatud üldkasutatava telefoniteenuse ja üldkasutatavate elektrooniliste sidevõrkude pakkuja kohustust kohaldada numeratsioonialadesse 0800, 084, 085, 087, 088, 0900, 0906, 0909, 116, 14 või 18 kuuluvatele numbritele valitud kõnede puhul tariife või muid tasumäärasid, mis on võrreldavad tariifide või muude tasumääradega, mida nimetatud teenusepakkuja kohaldab geograafilistele numbritele valitud kõnede puhul, kusjuures teistsuguseid tariife ja tasumäärasid võib kohaldada ainult juhul, kui see on vajalik, et katta lisakulusid, mis on seotud mittegeograafilistele numbritele valitud kõnedega. […]

[...]"

II. **Põhikohtuasja asjaolud ja eelotsuse küsimused**

19. Eelotsusetaotlusest nähtub, et KPN pakub mittegeograafilistele numbritele suunatud kõnede transiitteenust Madalmaades.

20. ACM, kes tuvastas, et KPN on rikkunud siseriiklikku tasumäärasid reguleerivat meedet, kuna kohaldab mittegeograafilistele numbritele valitud kõnede transiitteenusele kõrgemaid tasumäärasid kui samade teenuste eest geograafiliste numbrite korral, ning et seda erinevust ei saa täiendavate kulutustega õigustada, andis oma 18. oktoobri 2013 otsusega KPN-ile korralduse nimetatud tariife muuta, lisades hoiatuse 25 000 euro suuruse päevase sunniraha kohta kogusummas maksimaalselt 5 miljonit eurot.

21. KPN vaidlustas selle otsuse College van Beroep voor het Bedrijfsleven'ile (teise astme halduskohus majandusküsimustes, Madalmaad) esitatud kaebusega.

22. KPN väitis apellatsioonimenetluses, et siseriiklik tasumäärade reguleerimise meede ei ole kooskõlas uue reguleeriva raamistikuga, eeskätt universaalteenuse direktiivi artikliga 28.

23. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekkis talle esitatud kaebuse läbivaatamisel küsimusi universaalteenuse direktiivi artikli 28 reguleerimisala ja ulatuse osas. Kuna College van Beroep voor het Bedrijfsleven'i kahtlused jäid püsima, otsustas ta menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas universaalteenuse direktiivi artikkel 28 lubab reguleerida tasusid ka juhul, kui turuanalüüsi tulemusel ei tuvastatud, et üks osapool omab asjaomase teenuse turul märkimisväärset turujõudu, kui samas on mittegeograafiliste telefoninumbrite piiriülene valitavus tehniliselt teostatav ja ainsaks takistuseks võib olla sellisele numbrile valitud kõne eest nõutav tasu, mis on kõrgem kui geograafilisele numbrile valitud kõne eest nõutav tasu?

2. Kui esimesele küsimusele tuleb vastata jaatavalt, siis tekib eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul veel kaks järgmist küsimust:

a) Kas tasumäärade reguleerimise pädevus on olemas ka juhul, kui kõrgemad tasud avaldavad mittegeograafilistele numbritele valitud kõnede koguhulgale vaid piiratud mõju?

b) Millises ulatuses võib liikmesriigi kohus kontrollida, kas universaalteenuse direktiivi artikli 28 kohaselt vajalik tasumäärade reguleerimise meede ei ole selle eesmärki silmas pidades transiitteenuse pakkujale liigselt koormav?

3. Kas universaalteenuse direktiivi artikli 28 lõige 1 jätab võimaluse, et nimetatud sättes viidatud meetmed võtab mõni muu kui juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 13 lõikes 1 märgitud pädev [RRA] ja viimati nimetatud asutusel on üksnes rakenduspädevus?"

III. **Minu analüüs**

A. *Esimene küsimus*

24. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib oma esimese küsimusega Euroopa Kohtult sisuliselt seda, kas universaalteenuse direktiivi artikkel 28 saab olla õiguslikuks aluseks niisugusele tasumääradega seotud kohustusele nagu põhikohtuasjas käsitletu, kui turuanalüüsiga ei ole tõendatud, et ettevõtjal on asjassepuutuval turul märkimisväärne turujõud ning kui mittegeograafiliste numbritele ja nende numbrite kaudu osutatavatele teenustele juurdepääsu takistav asjaolu on laadilt midagi muud kui tehniline, st takistuseks on tasumäärad[8].

25. Samuti on eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekkinud küsimus, kas universaalteenuse direktiivi artikkel 28 katab üksnes piiriülest juurdepääsu puudutavaid olukordi ja tehnilisi takistusi.

26. Selgitan kõigepealt, miks ma olen seisukohal, et universaalteenuse direktiivi artikkel 28 lubab kehtestada niisugust tasumääradega seotud kohustust nagu põhikohtuasjas käsitletu, ning seejärel seda, et artikkel 28 ei kata mitte ainult piiriülest juurdepääsu puudutavaid olukordi ning on kohaldatav nii tehniliste kui mittetehniliste takistuste osas.

8 — Tuletan meelde, et eelotsusetaotlusest nähtub, et takistus seisneb selles, et mittegeograafilistele numbritele valitud kõnede transiitteenusele kohaldatakse kõrgemaid tasumäärasid kui samade teenuste eest geograafiliste numbrite korral.

1. Võimalus kehtestada universaalteenuse direktiivi artikli 28 alusel tasumääradega seotud kohustus

27. KPN väidab kirjalikes seisukohtades, et uus reguleeriv raamistik võimaldab tasumäärasid reguleeriva meetme vastuvõtmist vaid juhul, kui RRA poolt läbi viidud turuanalüüs näitab, et põhikohtuasjas käsitletaval turul tegutseb märkimisväärset turujõudu omav ettevõtja.

28. Komisjon omalt poolt väidab oma kirjalikes seisukohtades, et uus reguleeriv raamistik teeb kaalutletult ja sõnaselgelt vahet asjassepuutuvate küsimuste regulatsioonis jae- ja hulgimüügituru puhul. Kui esimene neist kuulub universaalteenuse direktiivi reguleerimisalasse, siis teist reguleerib juurdepääsu käsitlev direktiiv. Niisiis ei saa universaalteenuse direktiivi artikkel 28 komisjoni sõnul olla see õiguslik alus, millele tuginedes saaks vastu võtta tasumäärasid reguleeriva meetme, mis kuulub kohaldamisele kõne transiitteenuste hulgimüügiturul tegutsevate ettevõtjate suhtes.

29. Ma ei saa toetada niisugust mõttekäiku, mis – minu arvates – peegeldab ebaõiget arusaama uuest reguleerivast raamistikust.

30. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab liidu õiguse sätte tõlgendamisel arvestama mitte üksnes sätte sõnastust, vaid ka konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osaks säte on [9].

31. Põhikohtuasjas tähendab niisugune uurimine seda, et arvesse ei tule võtta mitte üksnes universaalteenuse direktiivi ülesehitust ja eesmärki, vaid seda ka muude koos sellega uude reguleerivasse raamistikku kuuluvate direktiivide, eeskätt juurdepääsu käsitleva direktiivi puhul.

32. Märgin kõigepealt, et universaalteenuse direktiivi artikli 28 sõnastusest ei nähtu selgelt selle reguleerimisala.

33. Tuletan meelde, et mainitud artikli 28 kohaselt võtavad liikmesriikide pädevad ametiasutused „kõik vajalikud meetmed", et lõppkasutajatel oleks liidus juurdepääs mittegeograafiliste numbrite kaudu osutatavatele teenustele.

34. Kuna artiklis 28 on kasutatud äärmiselt laia mõistet – „kõik vajalikud meetmed" –, siis leian, et sellega ei ole *a priori* välistatud niisuguse tasumääradega seotud kohustuse kehtestamine nagu põhikohtuasjas, kuna see meede tagab lõppkasutajatele juurdepääsu mittegeograafilistele numbritele ja nende kaudu osutatavatele teenustele.

35. Niisugust lahendust kinnitab juurdepääsu käsitleva direktiivi, täpsemalt selle artikli 8 – mis käsitleb kohustuste kehtestamist, muutmist ja tühistamist – analüüs.

36. Nimelt nähtub juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 8 lõigetest 2 ja 3, et niisugust tasumääradega seotud kohustust nagu põhikohtuasjas ei saa kehtestada ettevõtjatele, keda ei peeta asjassepuutuval turul märkimisväärset turujõudu omavaks [10], „v.a teatud juhtudel", mis on loetletud ammendavalt ning mille alla kuulub universaalteenuse direktiivi artikkel 28.

37. Analüüsin neid kahte lõiget järjest, mis annab võimaluse näidata, et niisugune tasumääradega seotud kohutus nagu põhikohtuasjas käsitletu kuulub universaalteenuse direktiivi artikli 28 reguleerimisalasse.

9 — Vt kohtuotsused Sturgeon jt (C-402/07 ja C-432/07, EU:C:2009:716, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika) ning T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika).

10 — Raamdirektiivi artikli 14 lõike 2 esimene lõik näeb ette, et „[e]ttevõtjat käsitatakse märkimisväärse turujõuga ettevõtjana, kui tal on kas üksi või teiste ettevõtjatega ühiselt turgu valitseva seisundiga samaväärne seisund, st olukord, kus tema majanduslik tugevus annab talle võimu käituda märgatavas ulatuses sõltumatuna konkurentidest, klientidest ja lõpuks ka tarbijatest".

38. Juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 8 lõike 2 kohaselt võivad RRA-d selle direktiivi artiklis 13 nimetatud tasumääradega seotud kohustusi [11] kehtestada vaid juhul, kui puudub tulemuslik konkurents, st turgudel, kus tegutseb üks või mitu märkimisväärse turujõuga ettevõtjat [12]. Niisuguste kohustuste kehtestamine taotleb eesmärki vältida olukorda, kus turul domineeriv operaator saab säilitada ülemäära kõrgeid hindu või hindu kokku suruda ja sellega lõpptarbijaid kahjustada [13] ning selle tulemusena teeb võimalikuks asjassepuutuval turul tegeliku konkurentsi taastekke.

39. Kohtuasja materjalidest nähtub, et antud juhul asus ACM seisukohale, et põhikohtuasjas käsitletaval kõne transiitteenuste turul valitseb tulemuslik konkurents ning et ühelgi operaatoril ei ole sel turul märkimisväärset jõudu [14]. Lisaks kinnitas seda järeldust College van Beroep voor het Bedrijfsleven [15].

40. Peale selle märgin, et üldkasutatavas fikseeritud telefonivõrgus osutatavate transiitteenuste turg ei kuulu alates aastast 2007 enam nende turgude hulka, mida komisjon on nimetanud vastavaid turge käsitleva soovituse lisas [16], st turgude hulka, mille puhul võib neid iseloomustavate tegurite tõttu sellel turul suurt turujõudu omavate ettevõtjatena käsitletud operaatorite suhtes eelnevate kohustuste kehtestamine olla õigustatud.

41. Kuna komisjon ei ole asjassepuutuvat turgu selles soovituses välja toonud ning kuna põhikohtuasjas käsitletaval kõne transiitteenuste turul ei ole domineeriva jõuga operaatoreid, siis antud juhul ei olnud ACM-l pädevust kehtestada juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 13 alusel niisugust tasumääradega seotud kohustust nagu põhikohtuasjas käsitletu [17].

42. Leian, et sama järeldus kehtib ka seoses universaalteenuse direktiivi artikliga 17 „Reguleeriv kontroll jaemüügiteenuste üle” [18].

43. Nimelt nähtub universaalteenuse direktiivi artiklist 17, et sarnaselt juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklis 13 ettenähtuga võib tasumääradega seotud kohustusi [19] vaid juhul, kui vastaval jaemüügiturul ei ole tegelikku konkurentsi.

44. KPN on seisukohal, et kõnesolevatel asjaoludel ei võinud ACM näha kõnede transiitteenuste turul tegutsevatele teenusepakkujatele ette niisugust tasumääradega seotud kohustust nagu põhikohtuasjas käsitletu.

11 — Juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 13 lõige 1 näeb ette, et „[RRA-d] [võivad] [...] kehtestada kulude katmise ja hinnakontrolliga seotud kohustusi, sealhulgas kuludele orienteeritud hindade kohustusi ja kuluarvestussüsteeme käsitlevaid kohustusi teatavat liiki vastastikuse sidumise ja/või juurdepääsu pakkumise puhul [...]”.

12 — Vt raamdirektiivi põhjendus 27.

13 — Vt juurdepääsu käsitleva direktiivi artikkel 13.

14 — Vt ka komisjoni poolt vastavalt raamdirektiivi artikli 7 lõikele 3 Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit'ile (OPTA) 30. oktoobril 2008 esitatud seisukohad, vastuseks Madalmaade üldkasutatavas telefonivõrgus osutatavaid transtiitteenuseid käsitleva otsuse eelnõule (juhtum NL/2008/0800). Seisukohad on kättesaadavad veebiaadressil: https://circabc.europa.eu/sd/a/df6e1540-38c6-4595-a101-265a5cc500a7/NL-2008-0800%20Acte_en%20CORR.pdf.

15 — Vt 1. veebruari 2012. aasta kohtuotsus (ECLI:NL:CBB:2012:BV2285).

16 — Komisjoni 17. detsembri 2007. aasta soovitus 2007/879/EÜ elektroonilise side sektori asjaomaste toote- ja teenuseturgude kohta, mis vastavalt direktiivile 2002/21 on tundlikud eelneva reguleerimise suhtes (ELT L 344, lk 65).

17 — Komisjoni suuniste, mis käsitlevad elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste turul ühenduse reguleeriva raamistiku kohaldamisel läbiviidavat turuanalüüsi ja turujõule antavat hinnangut (EÜT 2002, C 165, lk 6; edaspidi „komisjoni suunised”), punktis 17 on öeldud, et „[r]egulatiivseid kohustusi võib kehtestada üksnes nendel elektroonilise side turgudel, mille omadused võivad õigustada sektoriaalsete meetmete kohaldamist ja mille osas pädevad RRA-d on nimetanud ühe või mitu turujõuga operaatorit” (vt ka raamdirektiivi artikli 15 lõike 1 esimene lõik).

18 — Tuletan meelde, et artikkel 17 käsitleb jaemüügiteenuseid, samas kui põhikohtuasjas käsitletavate mittegeograafilistele numbritele valitud kõnede transiitteenuste puhul on tegu hulgimüügituruga, mis antud juhul välistab artikli 17 kohaldatavuse.

19 — Universaalteenuse direktiivi artikli 17 lõige 2 näeb ette, et „[k]ohustused võivad hõlmata nõuet, et kindlakstehtud ettevõtjad ei kehtestaks liiga kõrgeid hindu [ega] takistaks turuletulekut”. Lisaks on samas lõikes 2 ette nähtud, et „[l]õppkasutajate huvide kaitsmiseks ja samas ka tulemusliku konkurentsi toetamiseks võivad [RRA-d] selliste ettevõtjate suhtes kohaldada asjakohaseid jaemüügi hinnalae meetmeid, individualsete tariifide kontrollimise meetmeid või meetmeid, millega muudetakse tariifid kuludele orienteerituks või samasuguseks, nagu on hinnad võrreldavatel turgudel”.

45. Ma ei saa toetada seda järeldust, mille puhul pole arvestatud juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 8 lõiget 3.

46. Nimelt näeb see säte ette, et „ilma et see piiraks" universaalteenuse direktiivi artiklite 27, 28 ja 30 sätete kohaldamist, mis „sisaldavad kohustusi ettevõtjatele, kes ei ole märkimisväärse turujõuga ettevõtjad", ei kehtesta RRA-d juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklites 9–13 sätestatud kohustusi operaatoritele, keda ei peeta märkimisväärset turujõudu omavaks selle direktiivi artikli 8 lõike 2 kohaselt.

47. Leian, et juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 8 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et RRA-d ei kehtesta juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklis 13 ette nähtud kohustuste sarnaseid tasumääradega seotud kohustusi ettevõtjatele, kes asjassepuutuval turul turujõudu ei oma, „välja arvatud" teatavatel, st universaalteenuse direktiivi artiklis 28 sätestatud juhtudel. Teisisõnu, universaalteenuse direktiivi artikkel 28 võimaldab kehtestada vastaval turul turujõudu mitteomavaks peetavatele operaatoritele tasumääradega seotud kohustusi, mis on samaväärsed juurdepääsu käsitlevas direktiivi artiklis 13 nimetatud kohustustega.

48. Minu analüüsi toetavad komisjoni suunised, mille punktis 111 on öeldud, et „[uue reguleeriva raamistiku] kohaselt peab [juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklites 9–13 ja universaalteenuse direktiivi artiklis 17 ette nähtud] kohustusi kehtestatama üksnes ettevõtjatele, keda käsitatakse asjassepuutuval turul turujõudu omavate ettevõtjatena, *välja arvatud teatavatel jaotises 4.3 kirjeldatud juhtudel*" [20].

49. Komisjoni suuniste jaotises 4.3 on viidatud juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 8 lõikes 3 osutatud juhtudele. Nende hulka kuulub, nagu ma juba varem märkisin, ka universaalteenuse direktiivi artikkel 28.

50. Eeltoodust järeldub, et niisugune tasumääradega seotud kohustus nagu põhikohtuasjas käsitletu on „meede", mida võib universaalteenuse direktiivi artiklile 28 tuginedes kohaldada operaatorite suhtes, kes ei oma asjassepuutuval turul turujõudu.

51. Minu arvates peegeldab selline järeldus liidu seadusandja tahet tagada igal juhul lõppkasutajate õigused ja huvid, sh juhtudel, mil vaatamata teatud turul esinevale tulemuslikule konkurentsile ei ole kasutajatele garanteeritud õigused, mis on neile sideteenuste integreeritud ja konkurentsipõhisel turul ette nähtud [21].

52. Universaalteenuse direktiivi artikkel 28, mis kuulub direktiivi IV peatükki „Lõppkasutajate huvid ja õigused", taotleb ilmselgelt eesmärki tagada lõppkasutajatele need õigused ja huvid, mis on elektroonilise side integreeritud ja konkurentsipõhisel turul neile ette nähtud. Niisiis leian, et artikkel 28 on asjakohane õiguslik alus sellise tasumääradega seotud kohustuse vastuvõtmiseks nagu põhikohtuasjas käsitletu.

53. Lisaks on vaja, et tegu oleks meetmega, mis on „vajalik", et tagada lõppkasutajatele nimetatud artiklist 28 tulenevad õigused, st juurdepääs mittegeograafilistele numbritele ja nende numbrite kaudu pakutavatele teenustele. Leian, et siseriikliku meetme vajalikkus tähendab ühtlasi, et ühegi asjassepuutuvate operaatorite suhtes vähem piirava meetmega ei saaks neid õigusi tagada.

20 — Kohtujuristi kursiiv.

21 — Vt komisjoni teenistuste töödokument, mis on kättesaadav inglise keeles (SEC(2007) 1472), lk 86, IV jaotise sissejuhatus „Connecting with citizens".

54. Märgin sellega seoses, et Madalmaade valitsuse kirjalikest seisukohtadest nähtub, et siseriikliku tasumäärasid reguleeriva meetme vastuvõtmisega sooviti lõpetada teatav korduv, universaalteenuse direktiivi artikli 28 eesmärgiga vastuolus olev kaubanduspraktika [22]. Nimetatud praktika tõttu oli lõppkasutajatelt võetava tasu määrad kõrged ja läbipaistmatud, nii et arvukad lõppkasutajate rühmad kaotasid võimaluse teatud arvule mittegeograafilistele numbritele helistada. Neil asjaoludel oli juurdepääs mittegeograafilistele numbritele piiratud ning sellest tulenevalt ka juurdepääs teatud teenustele takistatud.

55. Samuti järeldas ACM, et kõrgemate tasumäärade kohaldamine kujutab endast takistust universaalteenuse direktiivi artikliga 28 ette nähtud juurdepääsuõigusele teatud numbritele ja teenustele.

56. KPN omalt poolt möönab, et on võimalik, et kohaldatakse sedavõrd kõrgeid tasumäärasid, et see muudab mittegeograafilistele numbritele juurdepääsu *de facto* võimatuks. Tema sõnul see Madalmaades siiski nii ei olnud.

57. Arvestades kõiki eeltoodud kaalutlusi tervikuna, olen arvamusel, et universaalteenuse direktiivi artikkel 28 võimaldab kehtestada niisuguse tasumääradega seotud kohustuse nagu põhikohtuasjas käsitletu, kuna selline tasumääradega seotud kohustus on „vajalik", et tagada lõppkasutajatele juurdepääs mittegeograafilistele numbritele ja nende kaudu osutatavatele teenustele. Kuna selline hinnang eeldab faktiliste asjaolude hindamist, peab siseriiklik kohus viima läbi konkreetse kontrolli.

58. Lõpuks olen ma erinevalt komisjonist seisukohal, et asjaolu, et siseriiklik tasumäärade reguleerimise meede reguleerib hulgimüügituru tasandi suhteid, ei mõjuta mitte mingil moel võimalust kohaldada universaalteenuse direktiivi artiklit 28 juhtudel, mil see suhe takistab *de facto* lõppkasutajate juurdepääsu teenustele, mille puhul kasutatakse mittegeograafilisi numbreid ning peab artikli 28 kohaselt olema tagatud.

59. Sellega seoses märgin, et Madalmaade valitsuse kirjalikest seisukohtadest ja tema poolt kohtuistungil esitatud täpsustustest nähtub, et elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste pakkujate poolt omavahelistes suhetes võetavad kõrgemad hinnad mõjuvad *in fine* negatiivselt lõppkasutajale.

60. Nimelt, mainitud valitsuse sõnul on mittegeograafilisele numbrile valitud kõne korral telefonikõne edastamisse kaasatud koostööd tegev teenusepakkujate „kett". Selles ketis kannab iga teenusepakkuja, sh kõne transiitteenuse osutaja, oma teenuse eest võetava tasu n-ö edasi järgmisele teenusepakkujale. Ühe või mitme sellesse ketti kaasatud teenusepakkuja poolt rakendatud kõrgemad hinnad jäävad seejärel lõppkasutaja kanda.

61. Need Madalmaade valitsuse edastatud asjaolud, millele ka komisjon kohtuistungil tugines, tõendavad, et teenusepakkujate poolt hulgimüügiturul omavahelistes suhetes kohatav praktika mõjutab lõppkasutajaid jaemüügituru tasandil. Nimelt, Madalmaade valitsuse sõnul on just see praktika see, mis piirab juurdepääsu mittegeograafilistele numbritele ja nende kaudu osutatavatele teenustele.

62. Niisiis, leian – nagu Madalmaade valitsuski –, et niisugune elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste pakkujate poolt hulgimüügituru tasandil kasutatav praktika võib takistada lõppkasutajate juurdepääsu mittegeograafiliste numbrite kaudu osutatavatele teenustele, mis on ette nähtud universaalteenuse direktiivi artikliga 28.

22 — Valitsus nimetab ebasoovitavaks kaubanduspraktikaks muu hulgas seda, et mobiiltelefonidelt numbritele 0900 valitud kõnedele kohaldati standardhinda 25–35 eurosenti minuti kohta transporditariifi alusel (transiit); mobiilsideperaatorid kasutasid ka numbrile 0800 valitud kõnede puhul tariifi 25 eurosenti minuti kohta, kuigi vastav infoteenus on tasuta, mistõttu teatavad numbriga 0800 seotud teenuseosutajad piirasid nendele numbritele juurdepääsu mobiilsidevõrkudest, või ka seda, et numbrite 14 (sotsiaalvaldkonna teenused), 088 (äriühingute numbrid) ja 116 (Euroopa ühtsed sotsiaalvaldkonna teenused) puhul kasutavad teenusepakkujad transiiditasu määrade tõstmiseks asjaolu, et üldjuhul lisab lõppkasutaja mittegeograafiliste numbrite puhul kohaldatavad muud transiiditasu määrad numbriga seotud osale.

63. Kõike eeltoodut arvestades leian, et universaalteenuse direktiivi artiklit 28 tuleb tõlgendada nii, et see ei välista niisuguse tasumääradega seotud kohustuse kehtestamist nagu põhikohtuasjas käsitletu, kui ka turuanalüüs ei näita, et ettevõtjal on turul märkimisväärne turujõud, tingimusel et tasumääradega seotud kohustus on vajalik, et tagada lõppkasutajatele juurdepääs mittegeograafiliste numbrite kasutamisel põhinevatele teenustele, ning mille kontrollimine on siseriikliku kohtu ülesanne.

2. Piiriülese juurdepääsuga seotud olukorrad ja takistuste laad

64. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib esimese küsimuse raames teada ka seda, kas universaalteenuse direktiivi artiklit 28 tuleb tõlgendada nii, et tasumääradega seotud kohustuse võib kehtestada üksnes juhul, kui mittegeograafilistel numbritel põhinevate teenuste „piiriülesel juurdepääsul" esineb „tehniline takistus".

65. Mis puudutab esiteks piiriülese juurdepääsu küsimust, siis eelotsusetaotlusest nähtub, et siseriikliku kohtu hinnangul nähtub direktiivi 2009/136 põhjendusest 46, et universaalteenuse direktiivi artikliga 28 on mõeldud üksnes kõigi vajalike meetmete võtmist liikmesriikidevahelise piiriülese telefoniside tagamiseks.

66. Olen seisukohal, et universaalteenuse direktiivi artikli 28 sõnastus ja loomislugu on tõenduseks, et seda tuleb tõlgendada nii, et nüüd ja edaspidi katab see elektroonilise side valdkonna ühtset Euroopa turgu üldiselt, ning selle kohaldamisala ei piirdu piiriüleste olukordadega.

67. Märgin kõigepealt, et piiriülene mõõde nähtub selgelt universaalteenuse direktiivi artiklist 28 selle esialgsel kujul.

68. Nimelt nägi mainitud artikkel 28 ette, et „[l]iikmesriigid tagavad, et kui see on tehniliselt ja majanduslikult teostatav, on *teiste liikmesriikide* lõppkasutajatel nende territooriumil juurdepääs mittegeograafilistele numbritele"[23].

69. Pärast direktiiviga 2009/136 tehtud muudatusi näeb universaalteenuse direktiivi artikli 28 lõige 1 ette, et liikmesriigid tagavad, et kui see on tehniliselt ja majanduslikult teostatav, võtavad liikmesriikide pädevad asutused kõik vajalikud meetmed tagamaks, et lõppkasutajatel on juurdepääs liidus osutatavatele teenustele ja nad saavad neid kasutada, kasutades mittegeograafilisi numbreid.

70. Seega ei sisalda säte enam kitsendust „teised liikmesriigid", ning edaspidiseks näeb see ette kõigi lõppkasutajate juurdepääsuõiguse numbritele ja teenustele „liidus".

71. Kuna juurdepääs mittegeograafiliste numbrite kasutamisel põhinevatele teenustele liidus peab olema lõppkasutajatel, mitte teiste liikmesriikide lõppkasutajatel, siis olen seisukohal, et riigi pädevatel asutustel tuleb niisugune juurdepääs tagada kõikidele lõppkasutajatele, sõltumata nende geograafilisest paiknemisest. Järelikult peaks juurdepääs olema tagatud ka elektroonilise sidevõrgu ja/või -teenuse operaatori asukohaliikmesriigi lõppkasutajatele.

72. Leian, et see muudatus toetab eesmärki elektroonilise side valdkonna ühtse Euroopa turu saavutamiseks. Nimelt, universaalteenuse direktiivi põhjenduse 38 kohaselt on „[l]õppkasutajate juurdepääs kõigile ühenduse numeratsiooniressurssidele [...] ühisturu oluline tingimus. See peaks hõlmama tasuta ja tasuliste telefoniteenuste numbreid ja muid mittegeograafilisi numbreid [...]".

23 — Kohtujuristi kursiiv.

73. Pealegi leian, et oleks paradoksaalne järeldada, et universaalteenuse direktiivi artikkel 28 tagab lõppkasutajatele juurdepääsu mittegeograafilistel numbritel põhinevatele teenustele muudes liikmesriikides, kuid ei taga juurdepääsu mittegeograafilistele numbritele ja pakutavatele teenustele tema enda elu- või asukohaliikmesriigis.

74. Mis puudutab teiseks küsimust takistuse laadist, siis leian, et universaalteenuse direktiivi artiklist 28 ei nähtu kuidagi, et liikmesriigi pädevatel asutustel on lubatud vajalik meede vastu võtta üksnes tehniliste takistuste korral.

75. Olen seisukohal, et igasugused mittegeograafilistele numbritele ja nende kasutamisel põhinevatele teenustele juurdepääsu takistavad asjaolud, mis takistavad lõppkasutajatel kasutada neile universaalteenuse direktiivi artiklist 28 tulenevaid õigusi, võivad olla aluseks vajaliku tasumääradega seotud kohustuse kehtestamiseks, v.a juhul, kui takistus on õigustatud objektiivsete põhjendustega.

76. Minu analüüsi toetab direktiivi 2009/136 põhjendus 46.

77. Nimelt on põhjenduses 46 öeldud, et „[p]iiriülest juurdepääsu numeratsiooniressurssidele ning kaasnevatele teenustele *ei tohiks keelata, välja arvatud objektiivselt põhjendatud juhtudel*, näiteks vajaduse korral võidelda pettuse ja kuritarvitamisega [...], kui number on määratud ainult riigisiseseks kasutamiseks [...] või kui see ei ole tehniliselt või majanduslikult teostatav” [24].

78. Eelotsusetaotlusest nähtub, et kõnede valimine mittegeograafilistele numbritele oli tehniliselt võimalik ning et muudele objektiivsetele põhjendustele ei ole viidatud. Kui tasumäärast tulenev takistus ei ole objektiivselt põhjendatud, tuleb seda käsitada universaalteenuse direktiivi artikli 28 kohaselt ebaseaduslikuna.

79. Järelikult tuleb universaalteenuse direktiivi artiklit 28 tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus niisuguse tasumääradega seotud kohustuse kehtestamine nagu põhikohtuasjas käsitletu, kui ka turuanalüüsiga ei ole tõendatud, et ühel operaatoril on asjassepuutuval turul märkimisväärne turujõud, ning kui mittegeograafilistele numbritele juurdepääsu takistav asjaolu on laadilt midagi muud kui tehniline, tingimusel et tasumääradega seotud kohustus on vajalik, et tagada lõppkasutajatele juurdepääs kõnesolevate numbrite kasutamisel põhinevatele teenustele, mille kontrollimine on siseriikliku kohtu ülesanne.

B. *Teine küsimus, mis puudutab piiratud mõjuga takistusi ja siseriikliku kohtu teostatavat kontrolli vajalike meetmete proportsionaalsuse üle*

80. Teine küsimus jaguneb kaheks.

81. Esiteks soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult teada, kas universaalteenuse direktiivi artiklit 28 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisuguse tasumäärade reguleerimise meetme kehtestamine nagu põhikohtuasjas käsitletu, juhul kui kohaldatavad kõrgemad tasud avaldavad mittegeograafilistele numbritele valitud kõnede koguhulgale üksnes piiratud mõju.

82. Teiseks küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, millise ulatusega on siseriikliku kohtu pädevus kontrollida, kas universaalteenuse direktiivi artikli 28 kohaselt vajalik tasumäärade reguleerimise meede on teenusepakkujale liigselt koormav, arvestades meetmega taotletavaid eesmärke.

83. Mis puudutab teise küsimuse esimest punkti, siis märgin, nagu Madalmaade valitsuski, et universaalteenuse direktiivi artikkel 28 ei tee erandit juhtudeks, mil tegu on minimaalse mõjuga takistusega.

24 — Kohtujuristi kursiiv.

84. Vastupidi – ja nagu ma juba varem nentisin –, ei tohiks juurdepääs mittegeograafilistel numbritel põhinevatele teenustele universaalteenuse direktiivi artikli 28 kohaselt põhimõtteliselt olla takistatud [25].

85. Tuletan samuti meelde, et kõikide lõppkasutajate juurdepääs kõigile liidu numeratsiooniressurssidele on ühisturu oluline tingimus ning et see peaks hõlmama tasuta ja tasuliste telefoniteenuste numbreid ja muid mittegeograafilisi numbreid [26].

86. Leian, et eeltoodust nähtub, et igasugused takistused, sh piiratud mõjuga takistused mittegeograafiliste numbrite kasutamisel põhinevatele teenustele juurdepääsu osas, on vastuolus liidu seadusandja taotletavate eesmärkidega luua ühtne Euroopa turg ning – seeläbi – lõppkasutajatele sellest tulenevate õiguste tagatus, ning tuleks seega tunnistada keelatuks. Leian, et mis tahes vastupidine tõlgendus kahjustaks universaalteenuse direktiivi artikli 28 kasulikku mõju.

87. Mis puudutab teise küsimuse teist punkti, siis leian sarnaselt KPN-i ja Madalmaade valitsusega, et siseriiklik kohus on pädev andma hinnangut, kas tasumääradega seotud kohustus osutub asjassepuutuvale ettevõtjale teatud konkreetses olukorras liigselt koormavaks. Õigupoolest leian, et selle aspekti uurimine on lahutamatu osa mainitud kohustuse proportsionaalsuse kontrollimisest, mille viib läbi siseriiklik kohus.

88. Seega tuleb siseriiklikul kohtul analüüsida, kas eesmärgid, mida liikmesriigi pädevad asutused tasumäärasid reguleeriva meetmega taotlevad, on kooskõlas universaalteenuse direktiivi artiklis 28 nimetatud eesmärgiga tagada juurdepääs mittegeograafilistel numbritel põhinevatele teenustele ja neid teenuseid kasutada.

89. Kui nimetatud eesmärgid on kooskõlas liidu õigusnormides sätestatud eesmärgiga, tuleb siseriiklikul kohtul järgmisena kontrollida meetme sobivust, vajalikkust ja proportsionaalsust *stricto sensu*. Esiteks hindab siseriiklik kohus seda, kas võetud meede on taotletavate eesmärkide saavutamiseks objektiivselt sobiv. Teiseks teeb ta kindlaks, kas nende eesmärkide saavutamiseks esineb asjassepuutuva ettevõtja suhtes vähem piiravaid meetmeid. Kolmandaks eeldab proportsionaalsus selle mõiste kitsas tähenduses asjassepuutuvate huvide kaalumist [27].

90. Seega peab siseriiklik kohus proportsionaalsuse kontrollimisel kindlaks tegema, kas liikmesriigi pädevad asutused on asjakohaselt kaalunud ühelt poolt tasumäärasid reguleeriva meetme koormust asjassepuutuvale operaatorile ning teiselt poolt meetmest lõppkasutajatele tulenevaid eeliseid, andmaks hinnangut, kas vastavat meedet tuleks käsitada asjassepuutuva ettevõtja suhtes liigselt koormavana [28].

91. Järelikult tuleb universaalteenuse direktiivi artiklit 28 tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus niisuguse tasumäärade reguleerimise meetme kehtestamine nagu põhikohtuasjas käsitletu, juhul kui kõrgemad tasud avaldavad mittegeograafilistele numbritele valitud kõnede koguhulgale vaid piiratud mõju. Siseriiklikul kohtul tuleb universaalteenuse direktiivi artikli 28 kohaselt vajaliku meetme proportsionaalsuse kontrollimisel anda hinnang, kas niisuguse tasumäärade reguleerimise meetme kehtestamine nagu põhikohtuasjas käsitletu on asjassepuutuva operaatori jaoks liigselt koormava mõjuga.

25 — Vt direktiivi 2009/136 põhjendus 46.

26 — Vt universaalteenuse direktiivi põhjendus 38.

27 — Vt selle kohta kohtujurist Cruz Villalóni ettepanek kohtuasjas TDC (C-556/12, EU:C:2014:17, punktid 41 ja 42).

28 — *Ibidem* (punktid 43 ja 44).

C. Kolmas küsimus, mis käsitleb universaalteenuse direktiivi artiklis 28 toodud mõiste „asjakohased [riigiasutused]" tõlgendamist

92. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib kolmanda küsimusega Euroopa Kohtult sisuliselt seda, kas universaalteenuse direktiivi artiklit 28 tuleb tõlgendada nii, et selles nimetatud vajalikke meetmeid võib võtta muu asutus peale RRA, kes teostab juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 13 lõikes 1 ette nähtud pädevust.

93. KPN toob oma kirjalikes seisukohtades esile, et vastavalt uuele reguleerivale raamistikule, konkreetsemalt juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklile 13 on niisuguse tasumääradega seotud meetme kehtestamiseks nagu põhikohtuasjas käsitletu pädev ainult RRA. KPN-i sõnul ei saa Madalmaade valitsust käsitada RRA-na, kuna esiteks pole teda selle funktsiooni täitmiseks kunagi määratud ning teiseks ei ole tema puhul täidetud sõltumatusega seotud tingimused, mida on mainitud raamdirektiivi põhjenduses 11[29], ning tal ei ole ka sellist diskretsioonipädevust, mis on RRA-l vastavalt juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklile 13, st pärast turuanalüüsi läbiviimist reguleeriv meede vastu võtta.

94. Erinevalt KPN-ist pakuvad Madalmaade ja Itaalia valitsus ning komisjon välja, et universaalteenuse direktiivi artikkel 28 lubab selles nimetatud vajalikke meetmeid vastu võtta muudel ametiasutustel peale RRA.

95. Leian, et enne kolmanda küsimuse analüüsimist on tarvilik tuua välja kaks sissejuhatavat märkust.

96. Esiteks, eelotsusetaotlusest nähtub, et Madalmaade valitsus seadusandliku organina võttis vastu siseriikliku tasumäärade reguleerimise meetme, ning seejärel alustas ACM – RRA staatuses asutusena – selle rakendamist, andes korralduse KPN-ile.

97. Niisiis, seda olukorda arvestades saan aru, et eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada sisuliselt seda, kas universaalteenuse direktiivi artiklit 28 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus, kui niisuguse tasumäärade reguleerimise meetme nagu põhikohtuasjas käsitletu võtab vastu Madalmaade valitsus, keda tuleb käsitada „muu" ametiasutusena kui RRA.

98. Teiseks, nagu ma esimese küsimuse uurimisel täpsustasin, olen arvamusel, et teatud tingimustel võib universaalteenuse direktiivi artikli 28 alusel kehtestada tasumääradega seotud kohustuse, mis on samaväärne sellega, mille RRA võib kehtestada juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 13 alusel.

99. Tuletan selles osas meelde, et RRA-le juurdepääsu käsitleva direktiivi artikliga 13 antud regulatiivsete ülesannete puhul kehtib tingimus, et asjassepuutuval turul peab olema tuvastatud üks või mitu märkimisväärse turujõuga ettevõtjat. RRA sekkumismeede on reaalselt vajalik tagamaks, et see ettevõtja või need ettevõtjad ei kasutaks oma turujõudu asjassepuutuval turul toimiva konkurentsi piiramiseks või kahjustamiseks või seotud turgude mõjutamiseks selle turujõu abil. Niisiis on tegu *ex ante* haldusaktiga, mille RRA on vastu võtnud ühe või mitme asjassepuutuval turul turujõudu omava operaatori mõjutamiseks.

100. Niisiis ei ole niisugused tasumääradega seotud kohustused, mida liikmesriigi pädevad ametiasutused võivad universaalteenuse direktiivi artikli 28 alusel kehtestada, seatud sõltuvusse tingimusest, et turuanalüüsi tulemusena peab asjassepuutuval turul olema tuvastatud üks või mitu märkimisväärse turujõuga ettevõtjat. Need kohustused peavad olema vajalikud, et tagada

29 — Põhjenduses 11 on öeldud, et „[k]ooskõlas reguleerija ja operaatori tegevuse lahususe põhimõttega peaksid liikmesriigid kindlustama [RRA] või [RRA-de] sõltumatuse, et tagada nende otsuste erapooletus. Nimetatud sõltumatuse nõue ei piira liikmesriikide institutsionaalset sõltumatust [ega] nende põhiseaduslikke kohustusi [...]".

lõppkasutajatele ühtse Euroopa turu raames ette nähtud õigused, eeskätt lõppkasutajate õigus juurdepääsule mittegeograafiliste numbrite kasutamisel põhinevatele teenustele. Tegu on tasumääradega seotud kohustustega, mille liikmesriigi pädevad ametiasutused on kehtestanud niisugusele ettevõtjate ringile, keda ei käsitata turujõuga ettevõtjatena.

101. Kuigi tasumääradega seotud kohustused, mis on kehtestatud juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 13 ning universaalteenuse direktiivi artiklite 17 ja 28 alusel, on samalaadsed, st võrreldavad, taotlevad need siiski erinevaid eesmärke ning kuuluvad kohaldamisele eri ettevõtjate kategooriatele [30].

102. Kolmanda küsimuse analüüsimisel arvestan eeltoodud infoga.

103. Kolmandale küsimusele kasuliku vastuse andmiseks tuleb tõlgendada universaalteenuse direktiivi artiklis 28 kasutatud mõistet „asjakohased [riigiasutused] ". Kas seda tuleb tõlgendada nii, et mõeldud on RRA-sid ning mis tahes muid riigi ametiasutusi see mõiste ei hõlma?

104. Märgin esmalt, et uus reguleeriv raamistik seda mõistet ei määratle, samas on RRA mõiste defineeritud raamdirektiivi artikli 2 punktis g. Viimati nimetatud sätte kohaselt mõistetakse RRA-na organit või organeid, kellele liikmesriik on usaldanud mõne raamdirektiivis või eridirektiivides nimetatud reguleerimisülesande. Märgin veel, et sellest määratlusest lähtutakse eridirektiivides, eeskätt „universaalteenuse" direktiivis [31].

105. Sellest määratlusest nähtub, et RRA on riigi reguleeriv asutus. Olen siiski seisukohal, et universaalteenuse direktiivi artiklis 28 osutatud riigiasutuste all ei tuleks mõista kitsendavalt üksnes RRA-sid ning seda mitmel põhjusel.

106. Esiteks, mulle näib, et liidu seadusandja on teadlikult eelistanud kasutada mõiste RRA asemel mõistet „asjakohased [riigiasutused]". Õieti võeti see mõiste kasutusele alles nende muudatuste raames, mis tehti kehtivasse õigusraamistikku aastal 2009 lõppenud õigusloomemenetluse tulemusena.

107. Nii komisjoni ettepanekus direktiivi vastuvõtmise kohta [32] kui ka Euroopa Parlamendis esimesel lugemisel vastu võetud seisukohas [33] kasutati endiselt mõistet „RRA". See, et lõppvariandis on sõnaselge pädevus antud „asjakohastele [riigiasutustele]", tõendab *a priori*, et liidu seadusandja ei ole silmas pidanud üksnes RRA-sid, vaid soovib kasutada laiemat mõistet.

108. Teiseks, universaalteenuse direktiivi artikli 28 sõnastusest nähtub, et mõiste ei hõlma üksnes RRA-sid. Nimelt erinevalt selle direktiivi muudest sätetest ei ole artikliga 28 RRA-dele antud konkreetset pädevust ega nähta ette konkreetseid kohustusi. See säte näeb ette kohustused liikmesriikidele üldiselt ning „asjakohastele [riigiasutustele]".

109. Kolmandaks märgin, et Euroopa Kohtul on juba varem olnud võimalus võtta seisukoht küsimuses, kas uues reguleerivas raamistikus RRA-dele sõnaselgelt antud ülesannete täitmisel võib RRA-na – või koos sellega – meetmeid rakendada ka mõni muu liikmesriigi ametiasutus kui RRA.

30 — Nende kahe ettevõtjate kategooria erinevusele on viidatud universaalteenuse direktiivi põhjenduses 5. Selles on nimelt öeldud, et „[k]onkurentsile rajatud turul tuleks kõigi määratletud piirkondades üldkasutatavaid telefoniteenuseid pakkuvate ettevõtjate suhtes rakendada teatavaid kohustusi ning muid kohustusi tuleks rakendada ainult ettevõtjate suhtes, kellel on märkimisväärne turujõud või kes on määratud osutama universaalteenust".

31 — Universaalteenuse direktiivi artikli 2 esimene lõik sätestab, et „[k]äesoleva direktiivi kohaldamisel kehtivad [raamdirektiivi] artiklis 2 esitatud mõisted".

32 — Vt ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2002/22, direktiivi 2002/58 ning määrust (EÜ) nr 2006/2004 tarbijakaitsealase koostöö kohta, punkt 32 [KOM(2007) 698 (lõplik)].

33 — Vt Euroopa Parlamendi seisukoht, mis võeti vastu esimesel lugemisel 24. septembril 2008 ning mis puudutab Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2008/.../EÜ vastuvõtmist, millega muudetakse direktiivi 2002/22, direktiivi 2002/58 ning määrust (EÜ) nr 2006/2004 tarbijakaitsealase koostöö kohta, punkt 46 (dokument P6_TC1-COD(2007) 248, ELT 2010, C 8E, punkt 360).

110. Euroopa Kohus asus kohtuotsuses Base jt [34] seisukohale, et „[raamdirektiiviga] iseenesest ei ole põhimõtteliselt vastuolus see, kui liikmesriigi seadusandja tegutseb [RRA-na] raamdirektiivi tähenduses, kui ta nende ülesannete täitmisel vastab viidatud direktiivides ette nähtud pädevuse, sõltumatuse, erapooletuse ja läbipaistvuse nõuetele ja kui neid ülesandeid täites tehtud otsuseid saab edasi kaevata asjaomastest pooltest sõltumatule organile" [35].

111. Samuti on Euroopa Kohus otsustanud, et raamdirektiiviga ei ole vastuolus, kui liikmesriik näeb eraldiseisvatele organitele, antud juhul RRA-dele ja ministeeriumidele, ette ülesandeid, mis direktiivi kohaselt on antud RRA-dele, tingimusel et liikmesriik kindlustab nende reguleerivate asutuste funktsionaalse sõltumatuse elektroonilisi sidevõrke ja -teenuseid pakkuvatest ettevõtjatest, avaldab nimetatud reguleerivate austuste ülesanded lihtsalt juurdepääsetaval kujul ning teavitab komisjoni neist viivitamatult [36].

112. Lõpuks, lisan veel, et Euroopa Kohus on kohtuotsuses komisjon *vs.* Saksamaa [37] märkinud, et selleks, et seadusandliku organi sekkumine oleks direktiiviga kooskõlas, ei saa see piirata ega kõrvaldada ülesandeid, mis on RRA-le direktiiviga sõnaselgelt antud [38]. Liikmesriigi seadusandja ei saa jätta RRA-sid uute turgude määratlemisest ja analüüsimisest kõrvale, kuna seeläbi jätaks ta need asutused ilma pädevusest, mida direktiivid neile sõnaselgelt andsid [39]. Nagu nähtub ka hiljutisest kohtupraktikast, ei saa siseriiklikud õigusnormid piirata RRA-dele uue reguleeriva raamistikuga otseselt antud pädevust [40].

113. Mainitud kohtulahenditest saab analüüsitava põhikohtuasja jaoks minu arvates tuletada kaks järeldust.

114. Esiteks tuleb nentida, et Euroopa Kohus ei välista, et uue reguleeriva raamistiku kohaselt võib teatud tingimustel RRA-na – või koos sellega – meetmeid võtta ka mõni muu ametisutus peale RRA, st kas seadusandlik organ või ministeerium.

115. Kuna niisugused RRA rollis tegutsevad riigi ametiasutused võivad eespool mainitud tingimustel täita ülesandeid, mis on uue reguleeriva raamistikuga antud RRA-dele, siis olen ma – *a fortiori* – seisukohal, et neil ametiasutustel peab olema võimalus sekkuda juhul, kui uus reguleeriv raamistik on sõnaselgelt andnud reguleerivad ülesanded „asjakohastele [riigiasutustele]".

116. Teiseks tuleb siiski märkida, et kui universaalteenuse direktiivi artiklis 28 osutatud „asjakohased [riigiasutused]" kehtestavad tasumääradega seotud kohustuse, mis on samaväärne meetmega, mida RRA-d saavad võtta juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 13 lõike 1 ja universaalteenuse direktiivi artikli 17 lõike 1 alusel, ning vaatamata asjaolule, et selle meetmega taotletavad eesmärgid on teised, peavad mainitud riigiasutused järgima samu nõudeid, mis on uue reguleeriva raamistikuga ette nähtud RRA-dele, nimelt funktsionaalset sõltumatust ettevõtjatest [41]. Samuti peab nende pädevate riigiasutuste tehtud otsuseid olema võimalik pooltest sõltumatus organis tulemuslikult vaidlustada [42].

34 — C-389/08, EU:C:2010:584.

35 — Punkt 30.

36 — Vt kohtuotsus Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143, punktid 24-26).

37 — C-424/07, EU:C:2009:749.

38 — Vt kohtujurist Cruz Villalóni ettepanek kohtuasjas Base jt (C-389/08, EU:C:2010:360, punkt 46).

39 — *Ibidem* (punkt 41). Vt ka kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (C-424/07, EU:C:2009:749, punktid 74–78).

40 — Vt kohtuotus Deutsche Telekom (C-543/09, EU:C:2011:279, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika).

41 — Vt raamdirektiivi põhjendus 11 ja artikli 3 lõige 2.

42 — Vt raamdirektiivi artikli 4 lõige 1.

117. Siit järeldub, et kuigi liikmesriigid on kõnesolevas valdkonnas institutsionaalselt sõltumatud universaalteenuse direktiivi artiklis 28 silmas peetud reguleerivate asutuste korraldamisel ja struktureerimisel, võib seda autonoomiat siiski teostada üksnes uues reguleerivas raamistikus määratletud eesmärkidest ja kohustustest kinni pidades [43].

118. Järelikult tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul põhikohtuasjas anda *in concreto* hinnang, kas Madalmaade valitsus, kes võttis meetmeid asjakohase riigiasutusena universaalteenuse direktiivi artikli 28 tähenduses, vastab uue reguleeriva raamistikuga ette nähtud pädevuse, sõltumatuse, erapooletuse ja läbipaistvuse nõuetele.

119. Lisan selles osas, et Madalmaade valitsus täpsustas kohtuistungil, et põhikohtuasja faktiliste asjaolude toimumise ajal erastas Madalmaade Kuningriik KPN-i. Kuigi see teave võib aidata tõendada, et Madalmaade valitsust võib käsitada mainitud äriühingust õiguslikult ja funktsionaalselt sõltumatuna, ei ole see minu arvates piisav, et saaks järeldada, et mainitud riigiasutus on eespool nimetatud nõuetest kinni pidanud. Selle kohta peab hinnangu andma eelotsusetaotluse esitanud kohus, võttes arvesse seoses kohtuasjaga tema käsutuses olevat teavet selle kogumis.

120. Lisaks, analüüsi lõpetuseks, peab eelotsusetaotluse esitanud kohus minu arvates kontrollima, kas ACM, kes tegutses RRA-na, kelle ülesanne on tagada Madalmaade valitsuse poolt vastu võetud siseriikliku tasumäärade reguleerimise meetme kohaldamine, on omalt poolt pidanud kinni eespool nimetatud nõuetest, mis tulenevad uuest reguleerivast raamistikust. Selle uurimise raames tuleb kindlaks teha, kas RRA oli kaitstud sellise välise sekkumise ja poliitilise surve eest, mis võiks kahjustada tema poolt menetletavate küsimuste sõltumatut hindamist [44].

121. Kõiki neid asjaolusid arvestades leian, et Madalmaade valitsus võis võtta niisuguse tasumäärade reguleerimise meetme nagu põhikohtuasjas käsitletu, kui selle meetme eesmärk on tagada universaalteenuse direktiivi artikliga 28 taotletava eesmärgi saavutamine, ning tingimusel, et järgitakse pädevuse, sõltumatuse, erapooletuse ja läbipaistvusega seotud nõudeid, mille kontrollimine on siseriikliku kohtu ülesanne.

122. Järelikult tuleb universaalteenuse direktiivi artiklit 28 tõlgendada nii, et niisuguse tasumäärade reguleerimise meetme nagu põhikohtuasjas käsitletu võib vastu võtta mõni muu ametisutus peale RRA, kes teostab juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 13 lõikes 1 nimetatud pädevust, tingimusel et peetakse kinni pädevuse, sõltumatuse, erapooletuse ja läbipaistvusega seotud nõuetest, mille kontrollimine on siseriikliku kohtu ülesanne.

IV. **Ettepanek**

123. Eeltoodud kaalutlusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata College van Beroep voor het Bedrijfsleven'ile järgmiselt:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/22/EÜ universaalteenuse ning kasutajate õiguste kohta elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste puhul (universaalteenuse direktiiv), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta direktiiviga 2009/136/EÜ, artiklit 28 tuleb tõlgendada nii, et see ei välista niisuguse tasumääradega seotud kohustuse kehtestamist nagu põhikohtuasjas käsitletu, kui ka turuanalüüsiga ei ole tõendatud, et ühel ettevõtjal on asjassepuutuval turul märkimisväärne turujõud ning kui mittegeograafilistele numbritele juurdepääsu takistav asjaolu on laadilt midagi muud kui tehniline, tingimusel et tasumääradega seotud kohustus on vajalik, et tagada lõppkasutajatele juurdepääs kõnesolevate numbrite kasutamisel põhinevatele teenustele, mille kontrollimine on siseriikliku kohtu ülesanne.

43 — Vt selle kohta kohtuotsus Base jt (C-389/08, EU:C:2010:584, punkt 26 ja seal viidatud kohtupraktika).

44 — Vt direktiivi 2009/140 põhjendus 13 ning selle kohta ka raamdirektiivi artikkel 3a.

2. a) Direktiivi 2002/22 (muudetud direktiiviga 2009/136) artiklit 28 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus niisuguse tasumäärade reguleerimise meetme kehtestamine nagu põhikohtuasjas käsitletu, juhul kui kõrgemad tasud avaldavad mittegeograafilistele numbritele valitud kõnede koguhulgale vaid piiratud mõju.

   b) Siseriiklikul kohtul tuleb direktiivi 2002/22 (muudetud direktiiviga 2009/136) artikli 28 kohaselt vajaliku meetme proportsionaalsuse kontrollimisel anda hinnang, kas niisuguse tasumäärade reguleerimise meetme kehtestamine nagu põhikohtuasjas käsitletu on asjassepuutuva operaatori jaoks liigselt koormava mõjuga.

3. Direktiivi 2002/22 (muudetud direktiiviga 2009/136) artiklit 28 tuleb tõlgendada nii, et niisuguse tasumäärade reguleerimise meetme nagu põhikohtuasjas käsitletu võib vastu võtta mõni muu ametisutus peale riigi reguleeriva asutuse, kes teostab 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) (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta direktiiviga 2009/140/EÜ) artikli 13 lõikes 1 nimetatud pädevust, tingimusel et järgitakse pädevuse, sõltumatuse, erapooletuse ja läbipaistvusega seotud nõudeid, mille kontrollimine on siseriikliku kohtu ülesanne.