



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

9. oktoober 2014*

Eelotsusetaotlus — Elektroonilised sidevõrgud ja -teenused — Direktiiv 2002/22/EÜ — Artikkel 32 — Kohustuslikud lisateenused — Teenuse osutamisega seotud kulude kompenseerimismehhanism — Kohtu mõiste ELTL artikli 267 tähenduses — Euroopa Kohtu pädevuse puudumine

Kohtuasjas C-222/13,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Teleklagenævneti (Taani) 22. aprilli 2013. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 25. aprillil 2013, menetluses

TDC A/S

versus

Erhvervsstyrelsen,

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

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

kohtujurist: Y. Bot,

kohtusekretär: ametnik C. Strömholm,

arvestades kirjalikus menetluses ja 19. märtsi 2014. aasta kohtuistungil esitatud,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- TDC A/S, esindaja: advokaat O. Spiermann,
 - Erhvervsstyrelsen, esindaja: advokaat J. Pinborg,
 - Taani valitsus, esindaja: V. Pasternak Jørgensen, hiljem C. Thorning, keda abistasid advokaadid J. Pinborg ja P. Biering,
 - Euroopa Komisjon, esindaja: M. Simonsen, hiljem L. Nicolae ja G. Conte,
- olles 12. juuni 2014. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,
on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: taani.

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/22/EÜ universaalteenuse ning kasutajate õiguste kohta elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste puhul (universaalteenuse direktiiv) (EÜT L 108, lk 51; ELT eriväljaanne 13/29, lk 367) (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta direktiiviga 2009/136/EÜ) (ELT L 337, lk 11; edaspidi „universaalteenuse direktiiv”) artiklit 32.
- 2 Taotlus on esitatud TDC A/S (edaspidi „TDC”) ja Erhvervsstyrelseni (Taani ettevõtlike amet) vahelises kohtuvaidluses, mis puudutab kohustuslike lisateenustega seotud kulude kompenseerimise taotluse rahuldamata jätmist.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Universaalteenuse direktiivi artikkel 1 „Sisu ja reguleerimisala” sätestab lõikes 1:
„[Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta] direktiivi 2002/21/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (raamdirektiiv) (EÜT L 108, lk 33; ELT eriväljaanne 13/29, lk 349) raames käsitleb käesolev direktiiv elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste pakkumist lõppkasutajatele. Käesoleva direktiivi eesmärk on tagada tulemusliku konkurentsi ja valikuvabaduse abil kogu ühenduses hea kvaliteediga üldkasutatavate teenuste kättesaadavus ning käsitleda asjaolusid, mille puhul turg ei rahulda tulemuslikult lõppkasutajate vajadusi. Käesolev direktiiv sisaldab samuti sätteid lõppseadmete teatud aspektide kohta, sealhulgas sätteid, mille eesmärk on hõlbustada puuetega lõppkasutajate juurdepääsu nendele.”
- 4 Universaalteenuse direktiivi artikkel 32 „Kohustuslikud lisateenused” sätestab:
„Peale II peatükis määratletud universaalteenuse kohustuste raames osutatavate teenuste võivad liikmesriigid muuta oma territooriumil üldsusele kättesaadavaks lisateenused, kuid sellisel juhul ei või kehtestada teatavaid ettevõtjaid hõlmavat kompenseerimismehhanismi.”

Taani õigus

- 5 Põhikohtuasjas kohaldatava seadusega Lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet (seadus konkurentsi- ja tarbimistingimuste kohta telekommunikatsioonisektoris) võeti universaalteenuse direktiiv üle Taani õigusesse.
- 6 Teleklagenævneti (telekommunikatsiooni valdkonna vaidekomisjon) sõnul nägi selle seaduse (28. juuni 2007. aasta määrusega nr 780 konsolideeritud versioon, muudetud 27. detsembri 2008. aasta seadusega nr 1412; edaspidi 2007. aasta seadus) artikli 16 lõige 2 ette, et ühe või mitme universaalteenuse pakkuja määramisega tuleb tagada järgmised teenused: tavatelefoniteenus, integraalteenuste digitaalvõrgu (ISDN) teenused, püsiliinid, erivajadustega isikutele mõeldud teenused, numbriinfoteenused ja turvateenused.
- 7 Eelotsusetaotlusest nähtub lisaks, et 2007. aasta seaduse artikkel 20 sisaldas universaalteenuse osutamise raames tekkinud kulude kompenseerimise korda. See kord on sõnastuselt sisuliselt identne 3. märtsi 2011. aasta seaduse nr 169 elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste kohta (lov nr. 169 om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester) (edaspidi „seadus nr 169”) sõnastusega.

- 8 Pärast Taani Kuningriigi teavitamist Euroopa Komisjoni märgukirjast ja põhjendatud arvamusest, muudeti 31. märtsi 2012. aasta seadusega nr 250 seadust nr 169, ning nüüdsest on viimases sätestatud asjaomase ettevõtja jaoks võimalus saada kompensatsiooni pärast 1. aprilli 2012 meresõiduohutuse- ja hädaabiteenuste osutamise raames tekkinud kulude eest, ilma, et arvataks maha selle ettevõtja universaalteenuse osutamise kohustusega seotud teiste teenuste raames saadud tulu.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 9 TDC on Taanis peamine ettevõtja elektrooniliste sideteenuste sektoris ja kuni 1997. aastani, mil äriühing erastati, oli selle omanikuks Taani riik.
- 10 Alates 1998. aastast on TDC kohustatud Taanis ja Gröönimaal osutama meresõiduohutuse- ja hädaabiteenuseid raadioteenuse kujul, mis võimaldab merelaevadel esitada hädaolukorras abikutsung. Lisaks osutab TDC Taanis teenuseid, mis on hõlmatud universaalteenuse direktiivi II peatüki universaalteenuse kohustustega, eelkõige põhilisi telefoniteenuseid.
- 11 2007. aasta seaduse kohaselt ei olnud TDC-l võimalik saada riigilt kompensatsiooni seoses netokuludega, mis tekkisid meresõiduohutuse- ja hädaabiteenuste osutamisest, välja arvatud juhul kui universaalteenuse kohustustest ja kohustuslike lisateenuste osutamisest tekkis kokkuvõttes kahjum.
- 12 TDC esitas komisjonile kaebuse, kuna leidis, et see seadus ei ole universaalteenuse direktiivi artikliga 32 kooskõlas. Pärast mitmete seisukohtade vahetamist Taani ametivõimude ja TDC-ga saatis komisjon 27. jaanuaril 2011 Taanile märgukirja ja 29. septembril 2011 põhjendatud arvamuse.
- 13 Nagu nähtub eelotsusetaotlusest otsustas Taani Kuningriik viia kõnealustesse Taani õigusnormidesse sisse muudatused, mis jõustusid 1. aprillil 2012. Alates sellest kuupäevast tuli riigil kanda kulud, mis kaasnesid meresõiduohutuse- ja hädaabiteenuste osutamisega Taanis ja Gröönimaal. Komisjon otsustas seepeale loobuda Taani vastu liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi esitamisest.
- 14 Muudatuste tulemusel nägid Taani õigusnormid ette meresõiduohutuse- ja hädaabiteenuste osutamise teenustega seotud kulude riigipoolse kompenseerimise sõltumata asjaolust, kas muudest universaalteenuste kohustustest tekkisid tulud, kulud.
- 15 TDC esitas 29. juulil 2011. aastal Erhvervsstyrelsenile taotluse meresõiduohutuse- ja hädaabiteenuste osutamise teenustega 2010. aastal seotud kulude kompenseerimiseks. 26. septembril 2011 esitas see ettevõtja kulude kompenseerimise taotlused ka aastate 2007–2009 kohta.
- 16 Erhvervsstyrelsen jättis 24. novembril 2011 kulude kompenseerimise taotlused rahuldamata muu hulgas põhjusel, et 2007. aasta osas oli nõue aegunud, kulude kompenseerimise taotluse esitamise tähtaeg 2008. ja 2009. aasta osas oli lõppenud ning 2007. aasta seadus ei andnud õigust rahuldada taotlust 2010. aasta osas ilma universaalteenuse direktiivi II peatükis ette nähtud universaalteenuse kohustusest tulenevate teenuste osutamisest saadud tulusid tasaarvestamata.
- 17 TDC vaidlustas Erhvervsstyrelseni otsused Teleklagenævnetis, kes jättis 17. septembri 2012. aasta otsusega jösse Erhvervsstyrelseni otsused, mis puudutasid kompensatsiooni maksmise taotlusi aastate 2007–2009 eest.
- 18 Teleklagenævnet otsustas 2010. aasta eest kompensatsiooni maksmise taotluse osas menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [universaalteenuse] direktiiv, sh selle artikkel 32 takistab liikmesriiki kehtestamast õigusnorme, millega ei lubata ettevõtjal esitada nõuet liikmesriigi vastu selle direktiivi II peatüki kohaldamisalast välja jäävate kohustuslike lisateenuste osutamise netokulu eraldi katmiseks, juhul

kui äriühingu tulu selle direktiivi II peatükis ette nähtud universaalteenuse kohustuse raames osutatud teiste teenuste eest on suurem kui kohustuslike lisateenuste osutamisega kaasnenud kulud?

2. Kas universaalteenuse direktiiv takistab liikmesriiki kehtestamast õigusnorme, mis lubavad ettevõtjal esitada nõude liikmesriigi vastu selle direktiivi II peatüki kohaldamisalast välja jäävate kohustuslike lisateenuste osutamise netokulu eraldi katmiseks üksnes siis, kui netokulu on ettevõtja jaoks põhjendamatult koormav?
3. Kui vastus teisele küsimusele on eitav, siis kas liikmesriik võib otsustada, et selle direktiivi II peatüki kohaldamisalast välja jäävate kohustuslike lisateenuste osutamine ei ole põhjendamatult koormav, juhul kui ettevõtja kui tervik on saanud tulu kõigi nende teenuste osutamisest, mille puhul ettevõtjal on universaalteenuse kohustus, sh nende teenuste osutamisest, mida ettevõtja oleks osutanud ka ilma universaalteenuse kohustuseta?
4. Kas universaalteenuse direktiiv takistab liikmesriiki kehtestamast õigusnorme, mille järgi tuleb määratud ettevõtjate netokulu, mis on seotud selle direktiivi II peatüki alusel osutatud universaalteenusega, arvutada lähtudes kõnealuse teenuse osutamisega seotud kogutulust ja kogukulust, sh sellest tulust ja kulust, mis ettevõtjal oleks tekkinud ka ilma universaalteenuse kohustuseta?
5. Kas esimesest kuni neljanda küsimuse vastuseid mõjutab see, kui kohustuslikku lisateenust tuleb osutada Gröönimaal, mis on ELTL II lisa järgi ülemeremaa või territoorium, juhul kui Taani ametiasutused panevad Taanis asutatud ettevõtjale sellise kohustuse ja ettevõtjal ei ole Gröönimaal muid tegevusi?
6. Kuidas mõjutavad esimesest kuni viienda küsimuse vastuseid [ELTL] artikli 107 lõige 1, artikli 108 lõige 3 ja komisjoni 20. detsembri 2011. aasta otsus [2012/21/EL] Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 106 lõike 2 kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavatele ettevõtjatele avalike teenuste eest makstava kompensatsioonina antava riigiabi suhtes [(ELT 2012, L 7, lk 3)]?
7. Kuidas mõjutab esimesest kuni viienda küsimuse vastuseid konkurentsi vähima moonutamise põhimõtte, mis sisaldub muu hulgas universaalteenuse direktiivi artikli 1 lõikes 2, artikli 3 lõikes 2 ja põhjendustes 4, 18, 23 ja 26 ning IV lisa B osas?
8. Kas juhul kui esimeses, teises ja neljandas küsimuses viidatud siseriiklikud õigusnormid on vastuolus universaalteenuse direktiivi sätetega, on neil sätetel või välistustel vahetu õigusmõju?"

Euroopa Kohtu pädevus

- 19 Komisjon väljendab kahtlust, kas Teleklagenævnet on käsitatav kohtuna ELTL artikli 267 tähenduses, ning väidab, et nimetatud asutus ei vasta kõikidele Euroopa Kohtu praktikas väljakujunenud kriteeriumidele, et seda saaks käsitada kohtuna. Komisjon märgib esiteks, et pöördumine selle asutuse poole ei ole kohustuslik, kuna vaided Erhvervsstyrelseni otsuste peale saab esitada nii Teleklagenævnetile kui ka otse kohtutele. Teiseks, Taani õigusnormid ei näe Teleklagenævneti liikmete tagasikutsumise või viimaste ametisse nimetamise tühistamise osas ette eritagatise ja seetõttu ei takista need täidesaatva võimu kohatut sekkumist või survet selle asutuse liikmetele.
- 20 Teleklagenævnet leiab eelotsusetaotluses, et ta vastab kõikidele Euroopa Kohtu praktikas väljakujunenud kriteeriumidele, et teda saaks käsitada liikmesriigi kohtuna ELTL artikli 267 tähenduses.

- 21 Teleklagenævnet leiab esiteks, et ta on alaline vaidluste lahendamise organ, mis asutati seadusega nr 169 ning tema töökord on kindlaks määratud 21. aprilli 2011. aasta määruses nr 383.
- 22 Ta märgib teiseks, et Erhvervsstyrelseni otsuste peale esitatud vaiete osas teeb ta haldusajades lõpliku otsuse, mis on pooltele siduv ning mille võib kaheksa nädala jooksul edasi kaevata tavakohtutele. Erhvervsstyrelsen ei saa põhimõtteliselt esitada kaebust Teleklagenævneti otsuste peale tavakohtutele.
- 23 Teleklagenævnet märgib kolmandaks, et tema liikmed nimetab ametisse ettevõtluse ja majanduskasvu minister neljaks aastaks ning nende volitusi võib pikendada. Nimetatud minister võib liikmete hulgast nimetada aseesimeheks juristi, kes võib asendada esimeest, kui viimane ei saa oma ametikohustusi täita või tal ei lubata seda teha erapoolikuse kahtlustusel. Liikmed on isiklikult ja ametialaselt juhatusest sõltumatud ning nad ei allu ettevõtluse ja majanduskasvu ministriale. Teleklagenævnet koosneb esimehest, kes peab olema juristiharidusega ning neljast kuni kuuest liikmest. Otsused tehakse lihthäälteenamusega ning võrdsete häälte puhul saab määravaks aseesimehe hääl.
- 24 Neljandaks märgib Teleklagenævnet, et menetlus on ainult kirjalik, kuid see asutus tagab, et pooled saaksid kõikide juhtumi puhul asjassepuutuvate asjaolude selgitamiseks esitada oma seisukohad vastavalt võistlevuse põhimõttele.
- 25 Nii on Teleklagenævnet asutatud õiguslikul alusel, see on alaline, selle liikmetel on kõik sõltumatuse tagatised, selle otsused on kohustuslikud ning see kohaldab õigusnorme ja tavakohtutes kasutatavaga analoogset võistlevuse põhimõttel rajanevat menetlust.
- 26 Taani valitsus leiab vastuseks Euroopa Kohtu küsimusele, et Teleklagenævneti tuleb käsitada kohtuna ELTL artikli 267 tähenduses. Ta väidab, et see asutus vastab õigusliku aluse, alalisuse ja õigusnormide kohaldamise kriteeriumidele. Lisaks märgib Taani valitsus, et kuigi selle organi liikmete tagasikutsumise tingimused ei ole Taani õigusnormides konkreetselt kindlaks määratud, on tema liikmed kaitstud meelevaldse ja kuritahtliku tagasikutsumise eest vastavalt haldus- ja tööõigust käsitlevatele üldreeglitele. Taani valitsus väitis kohtuistungil, et liikmete tagasikutsumise õigus on need liikmed ametisse nimetanud isikul, ehk ettevõtluse ja majanduskasvu ministril.
- 27 Selles osas on kohane meenutada, et vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale võtab Euroopa Kohus, kui ta hindab seda, kas eelotsusetaotluse esitanud organ on „kohus” ELTL artikli 267 tähenduses – mis on üksnes liidu õiguse valdkonda kuuluv küsimus –, arvesse järgmiste asjaolude kogumit: organi õiguslik alus, alalisus, otsuste kohustuslikkus, menetluse võistlevus, õigusnormide kohaldamine organi poolt ning tema sõltumatus (vt eelkõige kohtuotsus *Belov*, C-394/11, EU:C:2013:48, punkt 38, ja kohtumäärus *Merck Canada*, C-555/13, EU:C:2014:92, punkt 16).
- 28 Esiteks tuleb analüüsida Teleklagenævneti sõltumatust käsitlevat kriteeriumi.
- 29 Õigusemõistmisele loomupärane sõltumatuse mõiste tähendab eelkõige seda, et asjaomane organ tegutseb selle otsuse, mille peale kaebus on esitatud, vastu võtnud asutuse suhtes kolmanda isikuna (kohtuotsus *RTL Belgium*, C-517/09, EU:C:2010:821, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 30 See mõiste sisaldab kahte aspekti. Esimene, väline aspekt eeldab, et organ oleks kaitstud väljastpoolt tuleva sekkumise või surve eest, mis võiks ohtu seada selle liikmete otsustamise sõltumatuse neile lahendamiseks antud vaidluste osas (vt selle kohta kohtuotsused *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, punkt 51, ning *Torresi*, C-58/13 ja C-59/13, EU:C:2014:2088, punkt 18).
- 31 Teine, sisemine aspekt on seotud erapooletuse mõistega ja selle eesmärgiks on võrdse distantsi säilitamine menetlusosaliste ja nende vastavate huvide vahel menetluse eset arvestades. See aspekt eeldab, et peetakse kinni objektiivsusest ja vaidluse lahendamisel ei võeta arvesse ühtegi huvi, mis ei ole rangelt seotud õigusnormi kohaldamisega (kohtuotsus *Wilson*, EU:C:2006:587, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 32 Need sõltumatuse ja erapooletuse tagatised eeldavad selliste normide olemasolu, mis puudutavad muu hulgas organi koosseisu, nimetamist, ametiaega ning ka liikmete hääletamisest hoidumise, taandamise ja tagasikutsumise aluseid ning mis lubavad ümber lükata üksikisiku põhjendatud kahtlusi selles osas, kas nimetatud organ on väljaspool väliste tegurite haardeulatust, ja selles osas, kas nimetatud organ on tema ees olevate huvide suhtes neutraalne (kohtuotsus Wilson, EU:C:2006:587, punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika). Selleks, et lugeda organi sõltumatuse tingimus täidetuks, on kohtupraktika kohaselt eelkõige nõutav, et selle organi liikmete tagasikutsumise juhud oleksid kindlaks määratud sõnaselgete õigusnormidega (kohtuotsus D. ja A., C-175/11, EU:C:2013:45, punkt 97, ja kohtumäärus Pilato, C-109/07, EU:C:2008:274, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 33 Antud juhul, mis puudutab Teleklagenævneti liikmete ametisse nimetamise korda, siis tuleb märkida, et Taani valitsuse esitatud seisukohtadest nähtub muu hulgas, et need nimetab ametisse ettevõtelse ja majanduskasvu minister neljaks aastaks ning nende volitusi võib pikendada.
- 34 Mis puudutab Teleklagenævneti liikmete tagasikutsumise küsimust, siis kinnitas Taani valitsus kohtuistungil, et need võib ametist vabastada nimetatud minister, kellel on ka nende ametisse nimetamise pädevus.
- 35 Eelotsusetaotlusest ja Taani valitsuse esitatud seisukohtadest nähtub, et kuigi Taani õigusnormid näevad tavakohtu kohtunike tagasikutsumiseks ette spetsiaalse menetluse, võib Teleklagenævneti liikmeid tagasi kutsuda ning nende tagasikutsumise tingimustele ei rakendata erikorda, välja arvatud kuritahtliku tagasikutsumise korral, mil kohaldatakse haldus- ja tööõigust käsitlevaid üldreegleid.
- 36 Lisaks ei näi Teleklagenævneti liikmete tagasikutsumisele olevat kehtestatud erilisi tagatisi, mis lubaksid ümber lükata põhjendatud kahtlusi selles osas, kas nimetatud organ on sõltumatu (vt analoogia alusel kohtumäärus Pilato, C-109/07, EU:C:2008:274, punkt 28).
- 37 Nagu nähtub Euroopa Kohtule esitatud dokumentidest, võib Teleklagenævneti otsuse peale esitada kaebuse tavakohtutele. Sellise kaebuse korral esineb Teleklagenævneti koostajana. Teleklagenævneti osalemine menetluses, milles vaidlustatakse tema enda otsus tähendab seda, et kui ta teeb sellise otsuse, ei ole Teleklagenævneti olemasolevate huvide suhtes kolmandaks isikuks ning seega ei ole ta erapooletu (vt selle kohta kohtuotsus RTL Belgium, C-517/09, EU:C:2010:821, punkt 47). Teleklagenævneti otsuste selline edasikaebamise kord rõhutab asjaolu, et kõnealuse organi otsused ei ole kohtulikku laadi (vt analoogia alusel kohtumäärus MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, punkt 19).
- 38 Kõikidest eespool toodud kaalutlustest tuleneb – ilma et oleks vaja analüüsida küsimust, kas Teleklagenævneti vastab muudele kriteeriumidele, mis võimaldavad hinnata, kas see organ on kohus ELTL artikli 267 tähenduses –, et Euroopa Kohus ei ole esitatud küsimustele pädev vastama.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

Euroopa Liidu kohus ei ole Teleklagenævneti (Taani) 22. aprilli 2013. aasta otsuses esitatud küsimustele pädev vastama.

Allkirjad