



## Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

15. september 2016\*

Eelotsusetaotlus — Elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühine reguleeriv raamistik — Direktiiv 2002/21/EÜ — Artiklid 4 ja 19 — Riigi reguleeriv asutus — Ühtlustamismeetmed — Soovitus 2009/396/EÜ — Õiguslik ulatus — Direktiiv 2002/19/EÜ — Artiklid 8 ja 13 — Operaator, keda konkreetsel turul peetakse märkimisväärset turujõudu omavaks — Riigi reguleeriva asutuse kehtestatud kohustused — Kuluarvestussüsteemiga seotud hindade ja kohustuste kontroll — Püsiliini- ja mobiilikonede lõpetamise tasud — Riigi reguleeriva asutuse otsuste üle liikmesriikide kohtute teostatava kontrolli ulatus

Kohtuasjas C-28/15,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel College van Beroep voor het bedrijfsleven (teise astme halduskohus majandusküsimustes, Madalmaad) 13. jaanuari 2015. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 23. jaanuaril 2015, menetluses

**Koninklijke KPN NV,**

**KPN BV,**

**T-Mobile Netherlands BV,**

**Tele2 Nederland BV,**

**Ziggo BV,**

**Vodafone Libertel BV,**

**Ziggo Services BV,** varem UPC Nederland BV,

**Ziggo Zakelijk Services BV,** varem UPC Business BV,

*versus*

**Autoriteit Consument en Markt (ACM),**

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president M. Ilešič, kohtunikud C. Toader, A. Rosas, A. Prechal ja E. Jarašiūnas (ettekandja),

kohtujurist: P. Mengozzi,

\* Kohtumenetluse keel: hollandi.

kohtusekretär: vanemametnik L. Hewlett,

arvestades kirjalikus menetluses ja 16. märtsi 2016. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Koninklijke KPN NV ja KPN BV, esindajad: *advocaat* L. Mensink ja *advocaat* C. Schillemans,
- T-Mobile Netherlands BV, esindajad: *advocaat* B. Braeken ja *advocaat* C. Eijberts,
- Tele2 Nederland BV, esindajad: *advocaat* P. Burger ja *advocaat* P. van Ginneken,
- Ziggo BV, esindajad: *advokaat* W. Knibbeler, *advocaat* N. Lorjé ja *advocaat* P. van den Berg,
- Vodafone Libertel BV, esindaja: *advocaat* P. Waszink,
- Ziggo Services BV ja Ziggo Zakelijk Services BV, esindajad: *advocaat* W. Knibbeler, *advocaat* N. Lorjé ja *advocaat* P. van den Berg,
- Madalmaade valitsus, esindajad: J. Langer ja M. Bulterman,
- Saksamaa valitsus, esindajad: T. Henze ja R. Kanitz,
- Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* A. De Stefano,
- Poola valitsus, esindaja: B. Majczyna,
- Soome valitsus, esindaja: S. Hartikainen,
- Euroopa Komisjon, esindajad: F. Wilman, G. Braun ja L. Nicolae,

olles 28. aprilli 2016. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

#### otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/21/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (raamdirektiiv) (ELT 2002, L 108, lk 33; ELT eriväljaanne 13/29, lk 349) (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta direktiiviga 2009/140/EÜ (ELT 2009, L 337, lk 37) (edaspidi „raamdirektiiv“) artikli 4 lõiget 1 koosmõjus Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/19/EÜ elektroonilistele sidevõrkudele ja nendega seotud vahenditele juurdepääsu ja vastastikuse sidumise kohta (juurdepääsu käsitlev direktiiv) (EÜT 2002, L 108, lk 7; ELT eriväljaanne 13/29, lk 323) (muudetud direktiiviga 2009/140) (edaspidi „juurdepääsu käsitlev direktiiv“) artiklitega 8 ja 13.
- 2 Taotlus on esitatud kohtuvaidluses, mille üks pool on Koninklijke KPN NV, KPN BV, T-Mobile Netherlands BV, Tele2 Nederland BV, Ziggo BV, Vodafone Libertel BV, Ziggo Services BV (varem UPC Nederland BV) ja Ziggo Zakelijk Services BV (varem UPC Business BV) ja teine pool Autoriteit Consument en Markt (ACM) (tarbija- ja turukaitseamet, edaspidi „ACM“) ning vaidluse ese on otsus, millega kehtestatakse tasude ülempiirid püsiliini- ja mobiilikõnede lõpetamise teenustele.

## Õiguslik raamistik

### *Liidu õigus*

#### Raamdirektiiv

- 3 Raamdirektiivi artikli 4 lõikes 1 „Kaebeõigus” on sätestatud:

„Liikmesriigid tagavad, et riigi tasandil on olemas toimivad mehhanismid, mille alusel on riigi reguleeriva asutuse otsuse mõjuvälja jäävatel kasutajatel ja elektroonilisi sidevõrke ja/või -teenuseid pakkuvatel ettevõtjatel õigus esitada kaebus sellise otsuse vastu edasikaebusi käsitlevale organile, mis on asjaomastest pooltest sõltumatu. Kõnealusel organil, milleks võib olla kohus, on oma funktsioonide tõhusaks täitmiseks asjakohased teadmised. Liikmesriigid tagavad, et juhtumi asjaolusid võetakse nõuetekohaselt arvesse ja et olemas on toimiv edasikaebamise mehhanism.

Kuni kaebuse lahendamiseni kehtib riigi reguleeriva asutuse otsus, kui vastavalt siseriiklikele õigusnormidele ei kohaldata ajutisi meetmeid.“

- 4 Selle direktiivi artiklis 8 „Üldised eesmärgid ja reguleerimispõhimõtted“ on sätestatud:

„1. Liikmesriigid tagavad, et käesolevas direktiivis ja eridirektiivides sätestatud reguleerimisülesannete täitmisel võtavad riigi reguleerivad asutused kõik mõistlikud meetmed, mille eesmärk on saavutada lõigetes 2, 3 ja 4 sätestatud eesmärgid. Sellised meetmed on kõnealuste eesmärkide suhtes proportsionaalsed.

[...]

2. Riigi reguleerivad asutused toetavad konkurentsi elektrooniliste sidevõrkude, elektrooniliste sideteenuste ning nendega seotud vahendite ja teenuste pakumisel muu hulgas järgmiselt:

- a) tagades, et kasutajad, sealhulgas puuetega kasutajad, eakad kasutajad ja sotsiaalsete erivajadustega kasutajad saavad maksimaalselt kasu nii valiku, hinna kui ka kvaliteedi näol;

[...]

3. Riigi reguleerivad asutused aitavad siseturu arengule kaasa [...]

[...]

4. Riigi reguleerivad asutused toetavad Euroopa Liidu kodanike huve [...]

[...]

- 5 Selle direktiivi artikli 16 „Turuanalüüsi kord“ lõigetes 2 ja 4 on sätestatud:

„2. Kui riigi reguleeriv asutus peab [...] juurdepääsu käsitlev[a] direktiiv[i] artikli 8 alusel kindlaks tegema, kas kehtestada, säilitada, muuta või tühistada ettevõtjate suhtes kohaldatavaid kohustusi, otsustab ta käesoleva artikli lõikes 1 nimetatud turuanalüüsi põhjal, kas asjaomasel turul on toimiv konkurents.

[...]

4. Kui riigi reguleeriv asutus teeb kindlaks, et asjaomane turg ei toimi konkurentsinoüete kohaselt, määrab ta kindlaks ettevõtjad, kellel on kas üksi või teistega ühiselt kõnealusel turul märkimisväärne turujõud artikli 14 kohaselt, ning riigi reguleeriv asutus kehtestab sellistele ettevõtjatele käesoleva artikli lõikes 2 nimetatud vajalikud regulatiivsed erikohustused või säilitab või muudab juba kehtivaid kohustusi.“

6 Selle direktiivi artiklis 19 „Ühtlustamiskord“ on sätestatud:

„1. [...] komisjon [võib] juhul, kui ta leiab, et käesolevas direktiivis sätestatud reguleerimisülesannete erinev täitmine riikide reguleerivate asutuste poolt võib takistada siseturu toimimist, võtta [Euroopa reguleerivate asutuste ühendatud ameti (BEREC)] arvamust täiel määral arvestades vastu soovitusi või otsuse käesoleva direktiivi ja eridirektiivide sätete ühtlustatud kohaldamise kohta, et aidata kaasa artiklis 8 sätestatud eesmärkide saavutamisele.

2. [...]

Liikmesriigid tagavad, et riigi reguleeriv asutus võtab oma ülesannete täitmisel neid soovitusi täiel määral arvesse. Kui riigi reguleeriv asutus otsustab soovitusi mitte järgida, teatab ta sellest komisjonile ja põhjendab oma seisukohta.

[...]“

Juurdepääsu käsitlev direktiiv

7 Juurdepääsu käsitleva direktiivi põhjenduse 20 kohaselt:

„Hinnakontroll võib osutada vajalikuks, kui turuanalüüs näitab, et konkurents konkreetset turul ei ole tulemuslik. [...] Kulude tagasiteenimise meetod peaks olema kooskõlas oludega ning võtma arvesse vajadust suurendada tõhusust ja püsivat konkurentsi ning võimalikult suurendada tarbijate kasu.“

8 Selle direktiivi artiklis 1 on sätestatud:

„1. Käesolev direktiiv ühtlustab [raamdirektiivis] sätestatud raamistikus viisi, millega liikmesriigid reguleerivad elektroonilistele sidevõrkudele ja nendega seotud vahenditele juurdepääsu ja vastastikust sidumist. Eesmärk on luua siseturu põhimõtetega kooskõlas olev võrkude ja teenuste pakkujate vahelisi suhteid reguleeriv raamistik, millega saavutatakse püsiv konkurents, elektrooniliste sideteenuste koostalitlusvõime ja tarbijate kasu.

2. [...] Direktiivis sätestatakse riikide reguleerivate asutuste eesmärgid seoses juurdepääsu ja vastastikuse sidumisega ning kehtestatakse kord tagamaks, et riikide reguleerivate asutuste kehtestatud kohustused vaadatakse läbi [...]“

9 Selle direktiivi artikli 5 „Riigi reguleerivate asutuste volitused ja vastutus seoses juurdepääsu ja vastastikuse sidumisega“ lõikes 1 on sätestatud:

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

[...]“

10 Selle direktiivi artiklis 8 „Kohustuste kehtestamine, muutmine ja tühistamine“ on sätestatud:

„1. Liikmesriigid tagavad, et riigi reguleerivad asutused on volitatud kehtestama artiklites 9–13a kindlaksmääratud kohustusi.

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

[...]

4. Käesoleva artikli kohaselt kehtestatud kohustused lähtuvad täheldatud probleemi olemusest ning on [raamdirektiivi] artiklis 8 sätestatud eesmärgi silmas pidades proportsionaalsed ja põhjendatud. Sellised kohustused kehtestatakse ainult pärast nimetatud direktiivi artiklite 6 ja 7 kohaselt peetud konsultatsioone.

[...]“

11 Juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklis 13 „Hinnakontrolli ja kuluarvestuse kohustused“ on sätestatud:

„1. Riigi reguleeriv asutus 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. Selleks et julgustada operaatoreid tegema investeeringuid, sealhulgas järgmise põlvkonna võrkudesse, võtavad riigi reguleerivad asutused arvesse operaatorite investeeringuid ja võimaldavad neil otstarbekalt kasutatud kapitalilt mõistlikku kasumit saada, võttes arvesse kõiki riske, mis on omased eelkõige konkreetsele uuele investeerimisvõrgustiku projektile.

2. Riigi reguleerivad asutused tagavad, et kõigi lubatud kulukatmismehhanismide ja hinnametoodikate eesmärk on toetada tõhusust ja püsivat konkurentsi ning suurendada võimalikult tarbijate kasu. Seoses sellega võivad reguleerivad asutused võtta arvesse ka võrreldavatel konkureerivatel turgudel kehtivaid hindu.

[...]“

Soovitus 2009/396/EÜ

12 Komisjoni 7. mai 2009. aasta soovitus 2009/396/EÜ Euroopa Liidus püsiliini- ja mobiilikõne lõpetamise tasu reguleerimise kohta (ELT 2009, L 124, lk 67) põhjenduste 5, 7 ja 13 kohaselt:

„5. Elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste regulatiivraamistikus on sätteid, millega on ette nähtud asjakohaste kuluarvestuse mehhanismide rakendamise ja hinnakontrolli kohustus, nagu [juurdepääsu käsitleva direktiivi] artiklid 9, 11 ja 13 koostoimes põhjendusega 20.

[...]

(7) Häälkõne lõpetamise hulgitenus on teenus, millega lõpetatakse sihtkohta (püsiliinide puhul) või kliendile (mobiilivõrkudes) tehtud kõned. [Euroopa Liidus] arvestatakse tasu põhimõttel „kes helistab, see maksab“, see tähendab, et lõpetamistasu määrab kindlaks võrk, kuhu kõne võeti, ja kõne eest maksab helistaja võrk. Kõne saajale ei esitata selle teenuse eest arvet ja teda üldiselt ei huvita, milline on tema teenusepakkuja kõnelõpetustasu. Sellest tuleneb tururegulaatorite peamine

konkurentsiprobleem: liiga kõrge hind. Kõne lõpetamise kõrge hinna maksab lõppkokkuvõttes kinni lõppkasutaja. Arvestades, et lõpetamisturgudel on tegemist kahe-suunalise juurdepääsuga, võib konkurentsiprobleemiks kujuneda ka operaatoritevaheline ristsubsideerimine. Nimetatud probleeme võib esineda nii püsiliini- kui ka mobiilikõnede lõpetamise turgudel. Pidades silmas, et kõne lõpetavatel operaatoritel on võimalik tõsta teenuse hinda märksa üle tegelike kulude, peetakse selle probleemi sobivaimaks lahenduseks keskpikas perspektiivis hindade kehtestamist kulude põhjal. Vastavalt [juurdepääsu käsitleva direktiivi] põhjendusele 20 peaks kulude tagasiteenimise meetod olema kooskõlas oludega. Arvestades kõne lõpetamise turgude erilist laadi ning sellest tuleneda võivaid konkurentsi- ja jaotusprobleeme, on komisjon pikemat aega olnud seisukohal, et tegelike kulude normeerimine ja sümmeetrilistel lõpetamistasudel rajaneva ühise lähenemisviisi kehtestamine parandaks konkurentsi tõhusust ja jätkusuutlikkust ning kuna hind langeks ja teenuste pakkumine suureneks, oleks see kasulik ka tarbijatele.

[...]

(13) Arvestades kõne lõpetamise turgude erilist laadi, tuleks kõne lõpetamise teenuse kulu arvutada tulevikule orienteeritud pikaajaliselt lisanduvate kulude meetodil (edaspidi „LRIC-meetod“). [...]

13 Soovituse 2009/396 punktid 1 ja 2 on sõnastatud järgmiselt:

- „1. [Juurdepääsu käsitleva direktiivi] artikli 13 kohaste hinnakontrolli ja kuluarvestuse kohustuste täitmisel niisuguste operaatorite üle, kelle riigi reguleeriv asutus on [raamdirektiivi] artikli 16 alusel teostatud turuanalüüsis tunnistatud üldkasutatavates telefonivõrkudes kõne lõpetamise hulgiteenuse turgudel (edaspidi „püsiliini- ja mobiilivõrkudes kõne lõpetamise turud“) märkimisväärse turujõuga operaatoriks, peaksid riikide reguleerivad asutused kehtestama tõhusa operaatori kuludele vastavad lõpetamistasud. See tähendab, et need tasud peaksid olema sümmeetrilised. Seejuures peaksid riikide reguleerivad asutused tegutsema järgmiselt.
2. Tõhusate kulude hindamisel on soovitatav kasutada meetodit, mille puhul lähtutakse käesoleva aja kuludest ja kasutatakse tulevikule orienteeritud pikaajalistelt lisanduvat kuludel (LRIC) põhinevat alt-üles modelleerimist.“

#### *Madalmaade õigus*

14 Telekommunikatsiooniseaduse (Telecommunicatiewet) põhikohtuasja asjaoludele kohaldatava redaktsiooni artikli 1.3 lõikes 1 on sätestatud:

„1. [ACM] lähtub oma otsuste tegemisel sellest, et need soodustaksid [raamdirektiivi] artikli 8 lõigetes 8–5 ette nähtud eesmärkide saavutamist, ja igal juhul:

- a. edendaksid konkurentsi elektrooniliste sidevõrkude, elektrooniliste sideteenuste või nendega seotud vahendite pakkumisel, toetades muu hulgas tulemuslikku investeerimist infrastruktuuri ja innovatsiooni;
  - b. arendaksid siseturgu;
  - c. toetaksid lõppkasutajate huve seoses valiku, hinna ja kvaliteediga.“
- 15 Telekommunikatsiooniseaduse artikli 1.3 lõigetes 2 ja 3 on sätestatud, et oma ülesannete täitmisel ja volituste kasutamisel tuleb ACMil võtta raamdirektiivi artikli 19 lõikes 1 sätestatud Euroopa Komisjon soovitusi arvesse nii palju kui võimalik. Kui ACM ei kohalda soovitusi, on ta kohustatud sellest teavitama komisjoni, edastades talle oma otsuse põhjendused.

16 Selle seaduse artiklis 6a.1 on märgitud, et ACM peab riigi reguleeriva asutusena määratlema asjaomased turud elektroonilise side sektoris. Selleks peab ACM kooskõlas selle seaduse artikli 6a.1 lõikega 5 kindlaks tegema, kas asjaomasel turul on toimiv konkurents või mitte. Kui asjaomane turg ei toimi konkurentsinoüete kohaselt, tuleb ACMil kooskõlas kõnealuse seaduse artikliga 6a.2 kindlaks teha, kas ühel või mitmel ettevõtjal on kõnealusel turul märkimisväärne turujõud, ning määrata neile täitmiseks sobivad kohustused.

17 Telekommunikatsiooniseaduse artikli 6a.2 lõikes 3 on sätestatud:

„Lõikes 1 sätestatud kohustus on sobiv, kui see põhineb asjaomasel turul tuvastatud probleemi laadil, ning kui see on proportsionaalne ja põhjendatud artikli 1.3 eesmärkide suhtes.“

18 Selle seaduse artiklis 6a.7 on sätestatud:

„1. Riigi reguleeriv asutus võib artikli 6a.2 lõike 1 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. [ACM] võib kohustuse siduda selle nõuetekohaseks täitmiseks vajalike eeskirjadega.

2. Lõikes 1 sätestatud kohustusega võib nõuda, et juurdepääsutasu võtmise tingimuseks võib seada kuludele orienteeritud tasu või [ACMi] poolt kindlaks määratud või heaks kiidetud kuluarvestussüsteemi kohaldamise.

3. Kui [ACM] on kehtestanud ettevõtjale kohustuse võtta kuludele orienteeritud tasu, tuleb ettevõtjal tõendada, et tema hinnad on tegelikult määratud kulude põhjal.

4. Ilma et see piiraks lõike 1 teise lause sätete kohaldamist võib [ACM] teha kohustuseks võtta kuluarvestussüsteem kasutusele kooskõlas eeskirjadega, mis käsitlevad süsteemi kohaldamise tulemuste esitamist ettevõtja poolt, kelle suhtes see kohustus kehtib. [...]“

### **Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus**

19 Põhikohtuasia menetlusele eelnenud menetluses kohustas Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) (sõltumatu side- ja telekommunikatsiooniasutus), nüüd ACM, kes on raamdirektiivi tähenduses riigi reguleeriv asutus Madalmaades 7. juuli 2010. aasta otsusega – pärast asjaomase turu analüüsimist – rakendama püsiliini- ja mobiilkõnede lõpetamise teenuse osutajaid Madalmaades *Bulric strict*-kuluarvestusmudelil (*Bottom-Up Long-Run Incremental Costs*, edaspidi *Bulric strict*-kulumudel“) põhinevaid tasumäärade reguleerimise meetmeid, mille kohaselt hüvitatakse vaid lisanduvad kulud. Eelotsusetaotluse esitanud kohus, College van Beroep voor het bedrijfsleven (teise astme halduskohus majandusküsimustes, Madalmaad) tühistas 31. augustil 2011 selle otsuse põhjusel, et kohaldama oleks pidanud teistsugust kuluarvestusmudelit, mis võtab arvesse enam kulusid kui *Bulric strict*-kulumudel, nimelt *Bulric plus*-kulumudelit.

20 Pärast seda, kui ACM tuvastas, et püsiliini- ja mobiilivõrkudes kõne lõpetamise hulgiteenuse turgudel esines oht, et kohaldatakse ülemäära kõrgeid tasusid ja vähendatakse konkurentide marginaali („hinnakruvi efekt“), tegi ACM 5. augustil 2013 otsuse, millega ta vastavalt Madalmaade õigusnormidele, millega võetakse üle juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklid 8 ja 13 ja soovitus 2009/396, kehtestab püsiliini- ja mobiilivõrkude lõpetamise teenuste tasude ülempiirid kohaldades *Bulric strict*-kulumudelit. Nimetatud ametiasutus otsustas, et see kulumudel on kulupõhiste kõne lõpetamise tasude kindlaksmääramiseks sobiv ja et see on kõnealuse soovitusel kohaselt ainus

hinnamudel, mis on kooskõlas liidu õigusega. Ametiasutus asus seisukohale, et selle arvestusmudeli alusel kehtestatud tasumäärade reguleerimise meede kõrvaldab ülemäära kõrgete tasude ja „hinnakruvi“ ohu ning soodustab konkurentsi, siseturu arengut ja lõppkasutajate huve.

- 21 Koninklijke KPN, KPN, T-Mobile Netherlands, Tele2 Nederland, Ziggo, Vodafone Libertel, Ziggo Services ja Ziggo Zakelijk Services, kes on muu hulgas mobiilikõnede lõpetamise teenust osutavad operaatorid, esitasid eelotsusetaotluse esitanud kohtule ACMi 5. augusti 2013. aasta otsuse peale tühistamiskaebuse. Nimetatud kohus peatas esialgse õiguskaitse menetluse raames vaidlustatud otsuse täitmise 27. augusti 2013. aasta kohtumäärusega.
- 22 Oma kaebustes väidavad Koninklijke KPN, KPN, T-Mobile Netherlands ja Vodafone Libertel, et *Bulric strict*-kulumudeli alusel kehtestatud tasumääradega seotud kohustus on vastuolus telekommunikatsiooniseaduse artikli 6a.2 lõikega 3 ja artikli 6a.7 lõikega 2, milles nähakse vastavalt ette, et tasu peab olema kulupõhine ja ACMi kehtestatud kohustus peab olema sobiv.
- 23 Nimetatud ettevõtjad toovad esile, et ühegi ACMi argumendiga, milles käsitletakse *Bulric strict*-kulumudeli kohaldamisest oodatavat kasulikku mõju tasumäärade struktuurile jaeturul, ei saa põhjendada selliste tasumääradega seotud kohustuste kehtestamist, nagu neile pandi 5. augusti 2013. aasta otsusega. Nende sõnul tooksid selle mudeli alusel kindlaks määratud hinnad kaasa selle, et kõne lõpetamise tasud oleksid madalamad konkrentsil põhinevalt turult saadavatest tasudest. Seetõttu ei ole soovitus 2009/396 kooskõlas juurdepääsu käsitleva direktiivi artikliga 13. Lisaks leiavad need ettevõtjad, et kuna need tasumääradega seotud kohustused ei ole proportsionaalsed ACMi otsuse eesmärkide suhtes, on nad muu hulgas vastuolus ka telekommunikatsiooniseaduse artikli 6a.2 lõikega 3.
- 24 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et telekommunikatsiooniseaduse artikli 6a.7 lõike 2 sõnastus ei toeta tõlgendust, mille kohaselt oleks lubatud kehtestada tasumäärade reguleerimise vormi *Bulric strict*-kulumudeli alusel, mis läheb kaugemale vähem rangest *Bulric plus*-kulumudelil põhinevast hinnameetmest, mis juba on kulupõhine.
- 25 Nimetatud kohus leidis siiski, et ACMil võib olla lubatud kehtestada rangem tasumääradega seotud kohustus, kui see on proportsionaalne ja põhjendatud lähtudes asjaomasel turul tuvastatud probleemi laadist ning kui see taotleb raamdirektiivi artikli 8 lõigetes 2–4 kindlaks määratud eesmäärke. Selliste kohustuste määramisel peab ACM eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul kindlaks määrama, kas kavandatav tasumääradega seotud kohustus on sobiv taotletud eesmärgi saavutamiseks ja ega see ei lähe kaugemale, kui on selle eesmärgi saavutamiseks vajalik. Lisaks peab nimetatud asutus põhjendama oma otsust ja kaaluma kõiki asjaomaseid huvisid.
- 26 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab siiski, et sellise tõlgenduse paikapidavus on kaheldav. Ta soovib esiteks teada, milliseid huve võib või peab kaaluma ja millise kaalu võib või peab talle läbivaatamiseks esitatud ACMi otsuse kohtuliku järelevalve käigus igale asjaomasele huvile andma ning teiseks küsib ta, millise tähtsuse peab kõnealune kohus talle läbivaatamiseks esitatud asjas omistama asjaolule, et komisjon soovib soovitus 2009/396 *Bulric strict*-kulumudeli kasutamist sobiva tasumäärade reguleerimise meetme vastuvõtmiseks püsiliini- ja mobiilikõnede lõpetamise hulgiteenuste turul.
- 27 Neil asjaoludel otsustas College van Beroep voor het bedrijfsleven (teise astme halduskohus majandusküsimustes, Madalmaad) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [raamdirektiivi] artikli 4 lõiget 1 koosmõjus juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklitega 8 ja 13 tuleb tõlgendada nii, et kohtuasjas, mille ese on riigi reguleeriva asutuse poolt kõne lõpetamise hulgiteenuse turgudel kehtestatud kulupõhise tasu õiguspärasus, on liikmesriigi kohtutel põhimõtteliselt lubatud teha otsus, mis ei ole kooskõlas soovitus 2009/396, milles soovitatakse



kõne lõpetamise turgudel sobiva hinnameetmena [*Bulric strict*-kulumudelit], kui kohtud peavad seda nende hinnatava juhtumi faktiliste asjaolude põhjal ja/või liikmesriigi või liikmesriikideülese õiguse kaalutlustel nõutavaks?

2. Kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt, siis mil määral on liikmesriigi kohtutel lubatud kuludele vastava hinnameetme kontrollimisel:
- a) [raamdirektiivi] artikli 8 lõiget 3 silmas pidades hinnata riigi reguleeriva asutuse argumenti siseturu arengu soodustamise kohta, lähtudes siseturu toimivuse tegeliku mõjutamise ulatusest;
  - b) [raamdirektiivi] artiklis 8 ja juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklis 13 sätestatud poliitilisi eesmärgi ja reguleerimispehmoõhteid silmas pidades kontrollida, kas hinnameede on:
    - i) proportsionaalne;
    - ii) sobiv;
    - iii) kohaldatud proportsionaalselt ja põhjendatud;
  - c) riigi reguleerivalt asutuselt nõuda, et see tõendaks, et:
    - i) [raamdirektiivi] artikli 8 lõikes 2 nimetatud poliitiline eesmärk, et liikmesriigi reguleeriv asutus toetab konkurentsi elektrooniliste sidevõrkude ja elektrooniliste sideteenuste pakkumisel, tegelikult saavutatakse ja et kasutajad saavad tegelikult maksimaalselt kasu nii valiku, hinna kui ka kvaliteedi näol;
    - ii) et [raamdirektiivi] artikli 8 lõikes 3 nimetatud poliitiline eesmärk aidata kaasa siseturu arengule tegelikult saavutatakse ja
    - iii) et [raamdirektiivi] artikli 8 lõikes 4 nimetatud poliitiline eesmärk toetada Euroopa Liidu kodanike huve tegelikult saavutatakse?
  - d) [raamdirektiivi] artikli 16 lõiget 3 ja juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 8 lõikeid 2 ja 4 silmas pidades arvestada vastamisel küsimusele, kas tegemist on sobiva tasumäärade reguleerimise meetmega, asjaolu, et meede on kehtestatud turul, millel on reguleeritud ettevõtjatel märkimisväärne turujõud, kuid valitud vormis [*Bulric strict*-kulumudel] aitab see saavutada [raamdirektiivi] eesmärgi – toetada lõppkasutajate huve – teisel turul, mis ei kuulu reguleerimise alla?“

## Eelotsuse küsimuse analüüs

### *Esimene küsimus*

- 28 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub oma esimese küsimusega sisuliselt selgitada, kas raamdirektiivi artikli 4 lõiget 1 koosmõjus juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklitega 8 ja 13 tuleb tõlgendada nii, et kohtuasjas, mille ese on riigi reguleeriva asutuse poolt püsiliini- ja mobiilikõnede lõpetamise teenuste osutamisele kehtestatud tariifimääradega seotud kohustuse õiguspärasus, võib liikmesriigi kohus kalduda kõrvale soovituselt 2009/396, milles soovitatakse kõne lõpetamise turgudel sobiva hinnameetmena *Bulric strict*-kulumudelit.
- 29 Seoses juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklitega 8 ja 13 olgu märgitud, et esimene nendest artiklitest näeb oma lõikes 2 ette, et kui raamdirektiivi artikli 16 kohaselt tehtud turuanalüüsi tulemusena peetakse operaatorit konkreetset turul märkimisväärset turujõudu omavaks, kehtestavad riigi reguleerivad asutused vajaduse korral juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklites 9–13 sätestatud kohustused.
- 30 Juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 13 lõikes 1 on omakorda sätestatud, et riigi reguleeriv asutus võib sama direktiivi 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.

- 31 Niisiis tuleneb juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 8 lõike 2 ja artikli 13 lõike 1 koosmõjust, et kui raamdirektiivi artikli 16 kohaselt tehtud turuanalüüsi tulemusena peetakse operaatorit konkreetsel turul märkimisväärset turujõudu omavaks, võib riigi reguleeriv asutus vajaduse korral „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“.
- 32 Juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 13 kohaldamiseks on soovitus 2009/396 soovitatud teatud kuluarvestusmudelit, see tähendab *Bulric strict*-kulumudelit. Soovituse põhjenduste 5, 7 ja 13 kohaselt, võeti soovitus vastu eesmärgiga teha püsiliini- ja mobiilivõrkude lõpetamise turul lõpp nendele lahknevustele ja moonutustele liidus, mis kahjustavad tõhusat konkurentsi ja lõpptarbijaid, ning et võtta arvesse kõne lõpetamise turgude erilist laadi.
- 33 Soovituse 2009/396 punktist 1 tuleneb, et kui riigi reguleeriv asutus on juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 13 alusel kehtestanud operaatoritele, kes on raamdirektiivi artikli 16 alusel teostatud turuanalüüsis tunnistanud püsiliini- ja mobiilivõrkudes kõne lõpetamise turgudel märkimisväärse turujõuga operaatoriks, hinnakontrolli ja kuluarvestuse kohustused, siis peab riigi reguleeriv asutus kehtestama tõhusa operaatori kuludele vastavad lõpetamistasud. Seejuures peavad riikide reguleerivad asutused tegutsema selle soovitusel kohaselt.
- 34 Samas olgu meenutatud, et vastavalt ELTL artiklile 288 ei ole selline soovitus põhimõtteliselt kohustusliku iseloomuga. Lisaks lubab raamdirektiivi artikli 19 lõike 2 teine lõik otsesõnu riigi reguleerival asutusel jätta raamdirektiivi artikli 19 lõike 1 alusel vastu võetud komisjoni soovitus järgimata tingimusel, et ta teatab sellest komisjonile ja põhjendab oma seisukohta.
- 35 Sellest tuleneb, et riigi reguleeriv asutus ei ole juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklite 8 ja 13 alusel operaatoritele tariifimääradega seotud kohustusi kehtestava otsuse vastuvõtmisel seotud soovitusel 2009/396.
- 36 Selles osas tuleb märkida, et Euroopa Kohus on juba otsustanud, et riigi reguleerival asutusel on oma reguleerimisülesannete täitmisel ulatuslik pädevus, et nad saaksid turu reguleerimise vajadust igas olukorras juhtumipõhiselt hinnata (kohtuotsus 3.12.2009, komisjon *vs.* Saksamaa, C-424/07, EU:C:2009:749, punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika). Samuti on see nii hindade kontrollimisel, sest juurdepääsu käsitleva direktiivi põhjenduse 20 kohaselt peab kulude tagasiteenimise meetod olema kooskõlas oludega ning võtma arvesse vajadust suurendada tõhusust ja püsivat konkurentsi ning võimalikult suurendada tarbijate kasu.
- 37 Samas nõuab raamdirektiivi artikli 19 lõike 2 teine lõik, et riigi reguleeriv asutus võtaks oma ülesannete täitmisel komisjoni soovitusi „täiel määral arvesse“.
- 38 Seega peab riigi reguleeriv asutus, kui ta kehtestab juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 13 alusel hinnakontrolliga ja kulude katmise seotud kohustusi, põhimõtteliselt järgima soovitusel 2009/396 esitatut. Ta võib sellest kõrvale kalduda ainult juhul, kui ta leiab konkreetse olukorra hindamisel, et selles soovitusel soovitatud *Bulric strict*-kulumudel ei ole kooskõlas asjaomaste oludega.
- 39 Riigi reguleeriva asutuse otsuse kohtuliku kontrolli ulatuse kohta tuleneb raamdirektiivi artikli 4 lõikest 1, et selles sättes tagatud kaebeõigus peab põhinema tõhusal edasikaebemehhanismil, mis võimaldab asja olemust nõuetekohaselt arvesse võtta. Lisaks on nimetatud sättes täpsustatud, et sellise kaebuse läbivaatamiseks pädeval organil, milleks võib olla kohus, peavad oma ülesannete tõhusaks täitmiseks olema asjakohased teadmised.
- 40 Kui liikmesriigi kohtule on esitatud läbivaatamiseks vaidlus, mis puudutab riigi reguleeriva asutuse poolt juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklite 8 ja 13 alusel kehtestatud tariifimääradega seotud kohustuste õiguspärasust, siis ei pea ta niisiis järgima soovitusel 2009/396.

- 41 Samas tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et kuigi nende soovitude eesmärk ei ole kohustuslike tagajärgede tekitamine, on liikmesriikide kohtud kohustatud nende menetluses olevate asjade lahendamisel soovitusi arvesse võtma, eriti kui need toovad selgust nende rakendamiseks vastu võetud siseriiklike sätete tõlgendamisel või kui nende eesmärk on täiendada kohustusliku iseloomuga liidu õigusnorme (kohtuotsus 24.4.2008, Arcor, C-55/06, EU:C:2008:244, punkt 94 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 42 Seega, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 78 märkis, võib liikmesriigi kohus juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklite 8 ja 13 alusel riigi reguleeriva asutuse tehtud otsuse kohtulikul kontrollimisel kõrvale kalduda soovitusest 2009/396 üksnes siis, kui ta asub seisukohale, et seda nõuavad käsitletava juhtumi asjaolud, eelkõige kõnealuse liikmesriigi turu spetsiifiline laad.
- 43 Kõiki eespool toodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb esimesele küsimusele vastata, et raamdirektiivi artikli 4 lõiget 1 koosmõjus juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklitega 8 ja 13 tuleb tõlgendada nii, et kohtuasjas, mille ese on riigi reguleeriva asutuse poolt püsiliini- ja mobiilikõnede lõpetamise teenuste osutamisele kehtestatud tariifimääradega seotud kohustuse õiguspärasus, võib liikmesriigi kohus kalduda kõrvale soovitusest 2009/396, milles soovitatakse kõne lõpetamise turgudel sobiva hinnameetmena *Bulric strict*-kulumudelit, kui ta asub seisukohale, et seda nõuavad käsitletava juhtumi asjaolud, eelkõige kõnealuse liikmesriigi turu spetsiifiline laad.

#### *Teine küsimus*

- 44 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub oma teise küsimusega sisuliselt selgitada, kas liidu õigust tuleb tõlgendada nii, et kohtuasjas, mille ese on riigi reguleeriva asutuse poolt püsiliini- ja mobiilikõnede lõpetamise teenuste osutamisele kehtestatud tariifimääradega seotud kohustuse õiguspärasus, võib liikmesriigi kohus hinnata selle kohustuse proportsionaalsust lähtudes raamdirektiivi artiklis 8 ja juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklis 13 sätestatud eesmärkidest ja võtta arvesse asjaolu, et kõnealuse kohustuse eesmärk on toetada lõppkasutajate huve jaeturul, mis ei kuulu reguleerimise alla.
- 45 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub selles kontekstis selgitada ka küsimust, kas ta võib nõuda riigi reguleerivalt asutuselt tõendamist, et kõnealune kohustus täidab tegelikult raamdirektiivi artiklis 8 sätestatud eesmärgid.
- 46 Teise küsimuse esimesele osale vastamiseks tuleb märkida, et raamdirektiivi artikli 8 lõike 1 esimene lõik näeb ette, et riigi reguleeriv asutus peab selles direktiivis ning eridirektiivides ja seega muu hulgas juurdepääsu käsitlevas direktiivis sätestatud reguleerimisülesannete täitmisel võtma kõik mõistlikud meetmed, mille eesmärk on saavutada kõnealuses artiklis sätestatud eesmärgid, mis seisnevad konkurentsi toetamises elektrooniliste sidevõrkude ja elektrooniliste sideteenuste pakkumisel, siseturu arengule kaasaaitamises ja liidu kodanike huvide toetamises. Viidatud sättes täpsustatakse veel, et need meetmed peavad olema asjaomaste eesmärkide suhtes proportsionaalsed.
- 47 Niisiis kuulub juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 1 lõigete 1 ja 2 kohaselt see direktiiv raamdirektiivis sätestatud raamistikku ja see ühtlustab viisi, millega liikmesriigid reguleerivad elektroonilistele sidevõrkudele ja nendega seotud vahenditele juurdepääsu ja vastastikust sidumist. Juurdepääsu käsitleva direktiivi eesmärk on luua siseturu põhimõtetega kooskõlas olev võrkude ja teenuste pakkujate vahelisi suhteid reguleeriv raamistik, millega saavutatakse püsiv konkurents ja tagatakse elektrooniliste sideteenuste koostalitlusvõime ja tarbijate kasu. Viimati nimetatud direktiiv määratleb muu hulgas riigi reguleerivate asutuste eesmärgid seoses juurdepääsu ja vastastikuse sidumisega.
- 48 Seoses tingimustega, mis võimaldavad riigi reguleerival asutusel määrata operaatorile, keda konkreetsel turul peetakse märkimisväärset turujõudu omavaks, püsiliini- ja mobiilikõnede lõpetamise teenuste osutamiseks tariifimääradega seotud kohustuse, tuleb märkida, et juurdepääsu käsitleva direktiivi

artikli 8 lõikes 4 on ette nähtud, et riigi reguleeriva asutuse kehtestatud kohustused, sealhulgas selle direktiivi artiklis 13 ette nähtud kulupõhiste hindade kohustused, peavad lähtuma täheldatud probleemi laadist ning olema raamdirektiivi artiklis 8 sätestatud eesmärges silmas pidades proportsionaalsed ja põhjendatud ning neid võib kehtestada ainult pärast nimetatud direktiivi artiklite 6 ja 7 kohaselt peetud konsultatsioone (vt selle kohta kohtuotsus, 17.9.2015, KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punkt 47).

- 49 Juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 13 lõike 2 kohaselt tagavad riigi reguleerivad asutused selle artikli lõike 1 ette nähtud pädevust teostades, et kõigi lubatud kulukatmismehhanismide ja hinnametoodikate eesmärk on toetada tõhusust ja püsivat konkurentsi ning suurendada võimalikult tarbijate kasu. Seoses sellega võivad riigi reguleerivad asutused võtta arvesse ka võrreldavatel konkureerivatel turgudel kehtivaid hindu.
- 50 Sellest tuleneb, et riigi reguleeriv asutus peab operaatoritele juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklite 8 ja 13 alusel kohustusi kehtestava otsuse vastuvõtmisel tagama, et need kohustused vastavad kõigile raamdirektiivi artiklis 8 ja juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklis 13 sätestatud eesmärkidele. Samuti peab selle otsuse kohtuliku kontrolli raames liikmesriigi kohus jälgima, et riigi reguleeriv asutus on täitnud kõiki mõlemas viimati nimetatud artiklis seatud eesmärkidest tulenevaid nõudeid.
- 51 Nagu kohtujurist märkis oma ettepaneku punktis 82, ei võta asjaolu, et tasumäärade reguleerimise meede põhineb soovitusel 2009/396, liikmesriigi kohtult tema pädevust kontrollida nende kohustuste proportsionaalsust raamdirektiivi artiklis 8 ja juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklis 13 ette nähtud eesmärkide suhtes.
- 52 Seega võib liikmesriigi kohtus, kellele on esitatud kaebus riigi reguleeriva asutuse otsuse peale, millega kohaldatakse niisugust soovitusel 2009/396 soovitatavat *Bulric strict*-kulumudelit, nagu käsitletakse põhikohtuasjas, kontrollida liikmesriigi menetlusnorme kohaldades, kas kaebajad on esitanud piisalt tõendeid, et kõnealuse mudeli kohaldamine ei ole proportsionaalne raamdirektiivi artiklis 8 ja juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklis 13 sätestatud eesmärkide suhtes, lähtudes vajaduse korral asjaomase turu eripäradest.
- 53 Lisaks tuleneb raamdirektiivi artikli 8 lõike 2, punkti a, ja artikli 8 lõike 4 ning juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 1 lõike 1 ja artikli 8 lõike 4 – kusjuures viimati nimetatud artikkel viitab raamdirektiivi artiklile 8 –koosmõjust, et riigi reguleerivad asutused peavad konkurentsi edendamisel tagama, et lõppkasutajad ja tarbijad saavad maksimaalselt kasu eelkõige valiku ja hinna näol, ning toetama liidu kodanike huve. Lisaks olgu märgitud, et kui need asutused kehtestavad kulukatmismehhanisme juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 13 lõike 2 tähenduses, siis peavad nad muu hulgas tagama, et see mehhanism suurendab ka võimalikult tarbijate kasu.
- 54 Seetõttu peab riigi reguleeriv asutus põhikohtuasjas käsitletavatel asjaoludel otsuse vastuvõtmise menetluses võtma arvesse lõppkasutajate ja tarbijate huve sõltumata turust, kus regulatiivsed kohustused kehtestatakse. Lisaks olgu märgitud, et kuna määratluse kohaselt ei tegutse lõppkasutajad ja tarbijad püsiliini- ja mobiilikonede lõpetamise hulgiteenuste turul, on oluline, et ka nende huve võetakse arvesse ja hinnatakse, kui analüüsitakse mõju, mida avaldab jaeturule riigi reguleeriva asutuse kehtestatud tasumäärade reguleerimise kohustus hulgiturul.
- 55 Järelikult võib liikmesriigi kohus, kui ta kontrollib riigi reguleeriva asutuse kehtestatud tasumääradega seotud kohustuse proportsionaalsust raamdirektiivi artiklis 8 ja juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklis 13 sätestatud eesmärkide suhtes, hinnata kas püsiliini- ja mobiilikonede lõpetamise hulgiteenuste turule kehtestatud kohustuse eesmärk on ka toetada lõppkasutajate huve jaeturul, mis ei kuulu reguleerimise alla.

- 56 Teise küsimuse teise osa kohta, milles soovitakse teada, kas liikmesriigi kohus võib nõuda riigi reguleerivalt asutuselt tõendamist, et kõnealune kohustus täidab tegelikult raamdirektiivi artiklis 8 sätestatud eesmärgid, tuleb meenutada, et see säte näeb ette, et riigi reguleeriv asutus peab selles direktiivis ning eridirektiivides ja seega muu hulgas juurdepääsu käsitlevas direktiivis täpsustatud reguleerimisülesannete täitmisel võtma kõik mõistlikud ja proportsionaalsed meetmed, mille eesmärk on saavutada kõnealuses sättes määratletud eesmärgid, mis seisnevad konkurentsi toetamises elektrooniliste sidevõrkude ja elektrooniliste sideteenuste pakkumisel, siseturu arengule kaasaaitamises ja liidu kodanike huvide toetamises.
- 57 Raamdirektiivi artiklis 8 sätestatud eesmärkide saavutamise kohta on juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 5 lõikes 1 täpsustatud, et riikide reguleerivad asutused peavad täitma oma kohustusi viisil, mis aitab kaasa tõhususele, püsivale konkurentsile, tõhusale investeerimisele ja innovatsioonile ning millest on lõppkasutajatel kõige rohkem kasu.
- 58 Tariifimääradega seotud kohustuste, mida võivad kehtestada riigi reguleerivad asutused, sealhulgas selliste tariifimääradega seotud kohustuste, nagu käsitletakse põhikohtuasjas, eesmärk peab olema seega raamdirektiivi artiklis 8 sätestatud eesmärkide saavutamine. Seevastu ei saa nõuda, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 96 ja 97 märkis, et riigi reguleeriv asutus tõendaks, et need kohustused ka tegelikult need eesmärgid täidavad.
- 59 Riigi reguleerivale asutusele sellise tõendamiskoormise panemine ei arvestaks nimelt asjaolu, et regulatiivsete kohustuste vastuvõtmine põhineb turu võimaliku arengu analüüsil, mida võetakse kui soovitus, et leida lahendus tuvastatud konkurentsiprobleemidele, tõhusa operaatori tegevusele ja/või kuludele. Samas on tegemist on tulevikku suunatud meetmetega, mille puhul tõendamine, et need meetmed tegelikult täidavad raamdirektiivi artiklis 8 sätestatud eesmäärke, on võimatu või on seda ülemäära raske saavutada.
- 60 Kõiki eespool toodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb teisele küsimusele vastata, et liidu õigust tuleb tõlgendada nii, et kohtuasjas, mille ese on riigi reguleeriva asutuse poolt püsiliini- ja mobiilikõnede lõpetamise teenuste osutamisele kehtestatud tariifimääradega seotud kohustuse õiguspärasus, võib liikmesriigi kohus hinnata selle kohustuse proportsionaalsust raamdirektiivi artiklis 8 ja juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklis 13 sätestatud eesmärkide suhtes ja võtta arvesse asjaolu, et kõnealuse kohustuse eesmärk on toetada lõppkasutajate huve jaeturul, mis ei kuulu reguleerimise alla.
- 61 Liikmesriigi kohus ei või riigi reguleeriva asutuse otsuse kohtuliku kontrolli käigus nõuda, et see asutus tõendaks, et kõnealune kohustus täidab tegelikult raamdirektiivi artiklis 8 sätestatud eesmärgid.

## Kohtukulud

- 62 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamise seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

- 1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/21/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (raamdirektiiv) (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta direktiiviga 2009/140/EÜ) artikli 4 lõiget 1 koosmõjus 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 direktiiviga 2009/140) artiklitega 8 ja 13 tuleb tõlgendada nii, et kohtuasjas, mille ese on riigi reguleeriva asutuse poolt püsiliini- ja mobiilikõnede lõpetamise teenuste osutamisele kehtestatud**

tariifimääradega seotud kohustuse õiguspärasus, võib liikmesriigi kohus kalduda kõrvale komisjoni 7. mai 2009. aasta soovituselt 2009/396/EÜ Euroopa Liidus püsiliini- ja mobiilikõne lõpetamise tasu reguleerimise kohta, milles soovitatakse kõne lõpetamise turgudel sobiva hinnameetmena *Bulric strict*-kulumudelit (*Bottom-Up Long-Run Incremental Costs*), üksnes siis kui ta asub seisukohale, et seda nõuavad käsitletava juhtumi asjaolud, eelkõige kõnealuse liikmesriigi turu spetsiifiline laad.

2. Euroopa Liidu õigust tuleb tõlgendada nii, et kohtuasjas, mille ese on riigi reguleeriva asutuse poolt püsiliini- ja mobiilikõnede lõpetamise teenuste osutamisele kehtestatud tariifimääradega seotud kohustuse õiguspärasus, võib liikmesriigi kohus hinnata selle kohustuse proportsionaalsust direktiivi 2002/21 (muudetud direktiiviga 2009/140) artiklis 8 ja direktiivi 2002/19 (muudetud direktiiviga 2009/140) artiklis 13 sätestatud eesmärkide suhtes ja võtta arvesse asjaolu, et kõnealuse kohustuse eesmärk on toetada lõppkasutajate huve jaeturul, mis ei kuulu reguleerimise alla.

Liikmesriigi kohus ei või riigi reguleeriva asutuse otsuse kohtuliku kontrolli käigus nõuda, et see asutus tõendaks, et kõnealune kohustus täidab tegelikult direktiivi 2002/21 (muudetud direktiiviga 2009/140) artiklis 8 sätestatud eesmärgid.

Allkirjad