

Kohtuasi C-329/21

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

26. mai 2021

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Fővárosi Törvényszék (Pealinna kohus, Ungari)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

18. mai 2021

Kaebaja:

DIGI Communications NV

Vastustaja:

Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala (Riiklik meedia- ja kommunikatsiooniamet, Ungari)

Põhikohtuasja ese

Kaebus kommunikatsioonivaidluses

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Põhikohtuasjas tekib kõigepealt küsimus, kas kaebajal on direktiivi 2002/21/EÜ artikli 4 lõikes 1 ette nähtud õigus esitada kaebus otsuse, millega kinnitatakse enampakkumismenetluse tulemused, peale, kui ta ei ole selle otsuse adressaat. Taotluse eesmärk on kindlaks teha, kas kaebaja on otsuse adressaatide konkurent või ettevõtja, keda otsus puudutab.

Taotluse õiguslik alus on ELTL artikkel 267.

Eelotsuse küsimused

„1.

1.1 Kas teises liikmesriigis registreeritud ja tegutsevat ettevõtjat, kes ise ei osuta elektroonilisi sideteenuseid otsuses nimetatud turul, võib pidada riigi reguleeriva asutuse otsuse adressaadiks olevate ettevõtjate konkurendiks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/21/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (raamdirektiiv) artikli 4 lõike 1 tähenduses, kui ettevõtja, kes on tema otsese kontrolli all, tegutseb asjaomasel turul teenuseosutajana ja konkureerib seal otsuse adressaadiks olevate ettevõtjatega?

1.2 Kas küsimusele 1.1 vastamiseks tuleb kontrollida, kas emasettevõtja, kes soovib esitada kaebuse, moodustab majandusüksuse ettevõtjaga, kes on tema kontrolli all ja kes tegutseb asjaomasel turul konkurendina?

2.

2.1 Kas raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/20/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenustega seotud lubade andmise kohta (loadirektiiv) artikli 7 tähenduses riigi reguleeriva asutuse läbiviidud enamapakkumismenetlus, mille eesmärk on sageduste kasutamise õigused 5G kasutuselevõtmise toetuseks ja traadita lairibaühenduse lisateenustega seoses, kujutab endast menetlust, mille eesmärk on kaitsta konkurentsi? Kas seda tuleb samuti tõlgendada nii, et riigi reguleeriva asutuse otsuse, millega kinnitatakse enamapakkumise tulemus, eesmärk on selles tähenduses kaitsta konkurentsi?

2.2 Kui Euroopa Kohus vastab küsimusele 2.1 jaatavalt, siis kas asjaolu, et riigi reguleeriv asutus on eraldi otsuses tehtud lõpliku otsusega keeldunud registreerimast kohtule kaebuse esitanud ettevõtja pakkumust, mille tagajärjel ei saa see ettevõtja enamapakkumismenetluses osaleda ja seega ei ole ta menetluse tulemusel tehtud otsuse adressaat, mõjutab konkurentsi kaitse eesmärki?

3.

3.1 Kas raamdirektiivi artikli 4 lõiget 1 koostoimes põhiõiguste harta artikliga 47 tuleb tõlgendada nii, et see annab riigi reguleeriva asutuse otsuse peale kaebuse esitamise õiguse ainult sellisele ettevõtjale:

- a) kelle turuseisundit see otsus otseselt ja tegelikult mõjutab; või
- b) kelle puhul on tõendatud, et otsus võib väga tõenäoliselt mõjutada tema turupositsiooni, või
- c) kelle turupositsiooni otsus võib otseselt või kaudselt mõjutada?

3.2 Kas küsimuses 3.1. nimetatud mõjutamist tõendab iseenesest asjaolu, et ettevõtja esitas pakkumuse enampakkumisel, see tähendab, et ta soovis sellel osaleda, kuid ei saanud, kuna ta ei vastanud nõuetele, või võib kohus lisaks sellele õiguspäraselt nõuda, et ettevõtja esitaks lisaks selle mõjutamise kohta tõendid?

4. Kas esimesele kuni kolmandale küsimusele antud vastuseid arvestades tuleb raamdirektiivi artikli 4 lõiget 1 koostoimes põhiõiguste harta artikliga 47 tõlgendada nii, et ettevõtjaga, kes osutab elektroonilisi sideteenuseid ja keda mõjutab riigi reguleeriva asutuse otsus, millega tuvastatakse 5G kasutuselevõtmise toetuseks ja traadita lairibaühenduse lisateenustega seoses sageduste kasutamise õiguste enamapkkumismenetluse tulemus ja kellel on seega kaebeõigus, on tegemist sellise ettevõtja puhul:

- kes ei tegele asjaomasel turul majandustegevusega teenuste osutamiseks, kuid tema otsese kontrolli all olev ettevõtja osutab sellel turul elektroonilisi sideteenuseid, ja
- keda riigi reguleeriv asutus ei registreerinud enne vaidlustatud enampakkumise tulemuse kohta oma otsuse tegemist jõustunud ja lõpliku otsusega enampakkumisel osalejana, mis välistas tema edasise osalemise enampakkumisel?“

Viidatud Euroopa Liidu õigusnormid

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/21/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (raamdirektiiv) artikli 4 lõige 1 ja artikli 8 lõige 2;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/20/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenustega seotud lubade andmise kohta (loadirektiiv) artikkel 7;
- Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 47.

Viidatud liikmesriigi õigusnormid

2017. aasta I seadus halduskohtumenetluse kohta (A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény)

„§ 17. Kaebuse esitamise õigus on

- a) isikul, kelle õigust või õigustatud huvi haldustegevus otseselt mõjutab“.

„§ 88. [Kaebuse rahuldamata jätmine]

1. Kohus jätab kaebuse rahuldamata, kui

[...]

b) ei saa tuvastada ühtegi kaebaja õiguse või õigustatud huvi otsest rikkumist.“

Viidatud kohtupraktika

- 21. veebruari 2008. aasta kohtuotsus Tele2 Telecommunication (C-426/05, EU:C:2008:103);
- 24. aprilli 2018. aasta kohtuotsus Arcor (C-55/06, ECLI:EU:C:2008:244);
- 22. jaanuari 2015. aasta kohtuotsus T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24);
- 19. mai 2009. aasta kohtuotsus Assitur (C-538/07, ECLI:EU:C:2009:317);
- 17. mai 2018. aasta kohtuotsus Specializuotas transportas (C-531/16, ECLI:EU:C:2018:324);
- 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Akzo Nobel ja Akzo Nobel Chemicals vs. komisjon (C-516/15 P, ECLI:EU:C:2016:1004).

Põhikohtuasja asjaolude ja menetluse kokkuvõte

- 1 Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (Riiklik meedia- ja kommunikatsiooniamet; edaspidi „amet“) algatas 18. juulil 2019 5G kasutuselevõtmise toetuseks ja traadita lairibaühenduse lisateenustega seoses sageduste kasutamise õiguste enampakkumismenetluse (edaspidi „enampakkumismenetlus“) ning avaldas dokumendid, mis sisaldasid selle üksikasjalikke eeskirju (edaspidi „dokumendid“).
- 2 DIGI Communications NV (edaspidi „kaebaja“) on Madalmaades registreeritud valdusühing, mis ei ole registreeritud Ungaris elektrooniliste sideteenuste pakkujana. Kaebaja esitas oma kandidatuuri enampakkumismenetluses osalemiseks, kuid amet tunnistas formaalselt tema kandidatuuri kehtetuks põhjusel, et kaebaja oli kuritarvitanud oma õigust osaleda enampakkumismenetluses, et ta oli menetlusest kõrvale hoidnud, ja kuna ta oli püüdnud ametit eksitada. Amet leidis, et kaebaja oli oma kandidatuuri esitanud üksnes seetõttu, et kui tema kontrollitav ettevõtja DIGI Távközlési és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság (edaspidi „DIGI Kft.“), mis on registreeritud Ungaris ja osutab selles riigis elektroonilisi sideteenuseid, oleks kandideerinud, oleks tema suhtes kohaldatud dokumentides märgitud menetlusest kõrvaldamise reeglit. Amet keeldus seetõttu lõpliku otsusega kaebaja registreerimisest enampakkumisel osalejana ning järeldas, et kaebaja oli kaotanud enampakkumisel osaleja staatuse. Kaebaja vaidlustas selle otsuse kohtus, kuid tema kaebus jäeti rahuldamata nii esimeses astmes eelotsusetaotluse esitanud kohtus kui ka teises astmes ja lõplikult Kúrias (Ungari kõrgeim kohus).

- 3 Kaebaja esitas ameti otsuse, millega kinnitati enampakkumise tulemus, peale kaebuse, millega algas eelotsusetaotluse esitanud kohtus halduskohtumenetlus põhikohtuasjas.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 4 Kaebaja väidab, et raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 kohaselt on tal õigus esitada kaebus enampakkumise tulemuste kinnitamise otsuse peale. Tema arvates konkureerib ta tegelikult ettevõtjatega, kes omandasid sageduste kasutamise õigused enampakkumisel, kuna esiteks kuulub ta koos äriühinguga DIGI Kft ettevõtjate kontserni, kes tegutseb turul teenuseosutajana, ja teiseks soovis ta osaleda enampakkumismenetluses potentsiaalse konkurendina, millele tal on õigus teenuste osutamise vabaduse aluspõhimõtte alusel. Tema arvates ei ole igal juhul konkurendi staatus puudutatud isiku staatuse tunnustamise tingimuseks, kuna selleks piisab sellest, et ameti otsus võib tema turupositsiooni mõjutada. Ta väidab, et asjaolu, et amet ei lubanud tal enampakkumisel osaleda õigusvastaste dokumentide ja õigusvastase menetluse alusel, kahjustab tema otsust ja õiguspärast majanduslikku huvi. Ta vaidleb vastu sellele, et ta on kohustatud tõendama, et seda huvi on kahjustatud, kuna registreerimistasu maksmine ja tema pakkumuse esitamine tõendavad tema tegelikku kavatsust sagedusi saada. Tema hinnangul on tal seetõttu, et teda keelduti registreerimast ja tal ei ole menetluspoole staatust, täiesti võimatu kasutada oma õigust tõhusale õiguskaitsevahendile. Kuna tal ei ole menetluspoole staatust, kaotab ta väidetavalt õiguse esitada kaebus enampakkumise lõpetamise otsuse peale, kuna tema hinnangul saab dokumente vaidlustada üksnes kohtumenetluse teel seoses otsusega, millega menetlus lõpetati.
- 5 Amet vaidlustab kaebaja kaebeõiguse põhjusel, et kuna ta jäeti enampakkumismenetlusest välja, siis kaotas ta menetluspoole staatuse, mistõttu ei saa otsus ja põhimenetluses tehtud kohtuotsus tema õiguslikku olukorda mõjutada. Ta rõhutab, et kaebaja avaldus, et tal ei ole konkreetset plaani Ungari turule siseneda, välistab ka selle, et ta on konkurent. Lisaks nähtub avalikest dokumentidest, et kaebaja ei tegutse isegi selle liikmesriigi, kus ta on asutatud, teenuste turul. Ameti hinnangul ei saa äriühingu DIGI Kft. turupositsiooni selles suhtes hinnata.

Eelotsusetaotluse põhjenduste kokkuvõte

- 6 Kuna raamdirektiivis ei ole mõistet „puudutatud isik“ määratletud, tuleb seda analüüsida Euroopa Kohtu praktikast arvesse võttes. Euroopa Kohus analüüsis kohtuotsustes Tele2 Telecommunication, Arcor ja T-Mobile Austria kolme tingimust, et teha kindlaks, kas ettevõtja on otsuse mõjuväljas raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 tähenduses ja kas tal on õigus esitada kaebus vastavas kohtuasjas vaidlusaluse otsuse peale.

- 7 Need kolm tingimust, mida tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtus toimuva menetluse raames täiendavalt tõlgendada, on kõigepealt see, et asjaomane ettevõtja on ameti otsuse adressaadiks oleva ettevõtja või ettevõtjate konkurent, kes pakub elektroonilisi sidevõrke või -teenuseid; teiseks, et riigi reguleeriv asutus võttis otsuse vastu menetluses, mille eesmärk on kaitsta konkurentsi, ja kolmandaks, et kõnealune otsus kahjustab või võib kahjustada esimese ettevõtja turupositsiooni.
- 8 Esimese küsimusega soovitakse teada, kas konkurendi staatus on tõendatud olukorras, kus teine ettevõtjate kontserni liige, kes on selle ettevõtja, kes soovib esitada kaebust, kontrolli all, tegutseb elektrooniliste sideteenuste osutajana asjaomasel turul, kuid kaebaja ise sellist tegevust ei teosta ja tal on taristu ainult oma Ungari tütarettevõtja kaudu.
- 9 Lisaks tekib küsimus, kas selleks, et teha kindlaks, kas ta on konkurent, on vaja analüüsida, mil määral kaebaja ja tema kontrolli all olev ettevõtja moodustavad majandusüksuse. Euroopa Kohtu otsuse Assitur punktis 31 sedastatud põhimõte, et ettevõtjate kontsernidel võib olla erinevaid vorme ja eesmärges, mis ei pruugi välistada seda, et kontrollitavatel ettevõtjatel on nende kaubanduspoliitika ja majandustegevuse planeerimisel teatav autonoomia, ning Euroopa Kohtu otsuse Specializuotas transportas punktides 27–29 esitatud hindamiskriteeriumid võivad olla analoogia alusel asjakohased kaebaja ja DIGI Kft. vahelise tegeliku, majandusliku ja kontrollisuhte laadi kindlakstegemiseks.
- 10 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et kuna kaebaja argumentides konkurentsi piiravate kokkulepete kohta esitatud liidu konkurentsioiguse asjad puudutavad vastutuse omistamist, ei saa nende alusel üldsõnaliselt kinnitada, et isegi kui kontsern koosneb õiguslikult mitmest eraldiseisvast juriidilisest isikust, võib seda pidada üheks „ettevõtjaks“ konkurentsioiguse tähenduses.
- 11 Seevastu raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 eesmärki, st riigi reguleeriva asutuse otsusest puudutatud ettevõtja õiguste tagamist, tuleb mõista nii, et see viitab otsuses käsitletud turule, laienemata kogu ettevõtjate kontsernile. Euroopa Kohtu ülesanne on otsustada, kas selleks, et ettevõtjat saaks pidada raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 tähenduses konkurendiks, peab ta olema turul otseselt esindatud või piisab sellest, kui ta tegutseb tütarettevõtja kaudu kaudselt.
- 12 Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib samuti teada, kas ainuüksi asjaolust, et kaebaja esitas enampakkumismenetluses pakkumuse, piisab selleks, et tõendada, et ta kavatses tegelikult turule siseneda. Arvestades, et DIGI Kft. tegutseb turul teenuseosutajana ja et ta on teinud investeeringuid 5G teenuste pakkumise alustamiseks, ei oleks mõistlik turukäitumine, kui kaebaja sooviks tulla teenuseosutajate turule – millega kaasnevad suured investeerimiskulud – oma tütarettevõtja konkurendina.
- 13 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab raamdirektiivi artikli 8 lõiget 2 ja loadirektiivi artikli 7 lõike 1 punkti a arvestades, et selline sageduste

kasutamise õiguse andmiseks korraldatud hankemenetlus nagu põhikohtuasjas kõne all olev enampakkumismenetlus vastab tingimusele, et riigi reguleeriv asutus on teinud otsuse konkurentsikaitse menetluse raames. Kuna põhikohtuasjas kõne all olev enampakkumismenetlus on hankemenetlus, millega seoses Euroopa Kohus ei ole veel raamdirektiivi artiklit 4 tõlgendanud, on vaja, et Euroopa Kohus vastaks teisele eelotsuse küsimusele. Lisaks tuleb põhikohtuasja analüüsida ka lähtuvalt sellest, kas ameti otsus sobib kaebaja suhtes konkurentsikaitse eesmärgi saavutamiseks.

- 14 Euroopa Kohtu varasema praktika analüüsimisest (kohtuotsused Tele2 Telecommunication, Arcor ja T-Mobile Austria) ei nähtu selgelt, kas selleks, et ettevõtjat saaks kvalifitseerida otsuse mõjuvälja jäävaks ettevõtjaks raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 tähenduses, piisab sellest, et tema turupositsiooni võidakse minimaalselt mõjutada, või tuleb analüüsida konkreetse juhtumi eripärasid, sealhulgas otsuse konkreetseid tagajärgi selle ettevõtja turupositsioonile, kes kavatseb selle otsuse vaidlustada, nende tagajärgede kaasnemise tõenäosust. Kolmanda eelotsuse küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul näidata orienteeruv tõendatuse tase, mida võib kaebajalt nõuda selleks, et tõendada otsuse mõju tema turupositsioonile, et põhjendada tema kaebeõigust.
- 15 Kohtuotsuses Tele2 Telecommunication selgitas Euroopa Kohus, et haldusmenetluse poolte õigused ei kuulu raamdirektiivi reguleerimisalasse. Sellest järeldub, et käesolevas eelotsusemenetluses esitatud küsimusi puudutavalt ei ole oluline, kas kaebajal on õigus olla haldusmenetluse pool või see õigus on välistatud.
- 16 Neljanda küsimuse osas leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et põhiõiguste harta artikliga 47 tagatud õigust tõhusale õiguskaitsevahendile võib rikkuda ka asjaolu, et ettevõtjad võivad kasvõi kuritarvitavalt tõkestada või takistada ametiasutuse otsuste täitmist selliste kohtumenetluste algatamisega, milles neil ei ole tegelikku otsest õiguslikku huvi, kahjustades sellega just nimelt ausa konkurentsikaitse tõhusust turul. Eeltoodut arvestades on Euroopa Kohtu tõlgendust vaja selleks, et teada saada, kuidas kohaldada kõige tõhusamalt raamdirektiivi artikli 4 lõiget 1 põhiõiguste harta artikliga 47 tagatud õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile seisukohast, kaaludes kõikide poolte – nii otsuse adressaatide kui ka nende ettevõtjate – huve, kes soovivad kasutada oma kaebeõigust.