



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

18. juuli 2013 *

Teleringhääling — Direktiiv 2010/13/EL — Artikli 4 lõige 1 ja artikli 23 lõige 1 — Reklaamilõigud —
Siseriiklik säte, mis näeb tasu eest levitatava teleringhäälingu organisatsioonidele ette väiksema
telereklaami edastamisaja ülempiiri kui tasuta levitatava teleringhäälingu organisatsioonidele —
Võrdne kohtlemine — Teenuste osutamise vabadus

Kohtuasjas C-234/12,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Itaalia) 7. märtsi
2012. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 14. mail 2012, menetluses

Sky Italia srl

versus

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

menetluses osalesid:

Reti Televisive Italiane (RTI) SpA,

Maria Iaccarino,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president R. Silva de Lapuerta, kohtunikud G. Arestis (ettekandja), J.-C. Bonichot,
A. Arabadjiev ja J. L. da Cruz Vilaça,

kohtujurist: J. Kokott,

kohtusekretär: ametnik C. Strömholm,

arvestades kirjalikus menetluses ja 10. aprilli 2013. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Sky Italia srl, esindajad: *avvocati* L. Torchia ja R. Mastroianni,
- Reti Televisive Italiane (RTI) SpA, esindajad: *avvocati* G. M. Roberti, G. Rossi, S. Previti, I. Perego ja M. Serpone,
- Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* S. Varone,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

— Euroopa Komisjon, esindajad: G. Conte ja C. Vrignon,

olles 16. mai 2013. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. märtsi 2010. aasta direktiivi 2010/13/EL audiovisuaalmeedia teenuste osutamist käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide koordineerimise kohta (audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv) (ELT L 95, lk 1, parandus ELT L 263, lk 15) artikli 4 lõike 1, võrdse kohtlemise üldpõhimõtte, ELTL artiklite 49, 56 ja 63 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta”) artikli 11 tõlgendamist.
- 2 See eelotsusetaotlus esitati Sky Italia srl (edaspidi „Sky Italia”) ja Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (sideamet, edaspidi „AGCOM”) vahelises vaidluses AGCOM-i otsuse üle, millega määrati Sky Italiale trahv telereklaami edastamist reguleerivate siseriiklike õigusaktide rikkumise eest.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi põhjendustes 41, 83 ja 87 on sätestatud:

„(41) Liikmesriigid peaksid olema siiski võimelised kohaldama käesoleva direktiiviga koordineeritud valdkondades oma jurisdiktsiooni alla kuuluvate meediateenuste osutajate suhtes üksikasjalikumaid või rangemaid eeskirju, tagades, et need eeskirjad oleksid kooskõlas liidu õiguse põhimõtetega. [...]

[...]

(83) Tarbijate kui televaatajate huvide täielikuks ja nõuetekohaseks tagamiseks on hädavajalik, et telereklaami suhtes kohaldataks teatavat hulka miinimumnorme ja -nõudeid ning et liikmesriikidel oleks õigus kehtestada üksikasjalikumaid või rangemaid eeskirju ja teatavatel asjaoludel seada nende jurisdiktsiooni all olevatele teleringhäälinguorganisatsioonidele erinevaid tingimusi.

[...]

(87) Tuleks sätestada limiit 20% telereklaamilõike ja otsepakkumiste lõike tunnis, mis kehtivad samuti tipptunni kohta. [...]”

- 4 Audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi artikli 4 lõige 1 näeb ette:

„Liikmesriigid võivad nende jurisdiktsiooni alla kuuluvatelt meediateenuse osutajatelt nõuda käesoleva direktiiviga koordineeritud valdkondades üksikasjalikumate või rangemate eeskirjade järgimist, tingimusel et need eeskirjad on kooskõlas liidu õigusega.”

- 5 Kõnealuse direktiivi artikli 23 lõike 1 kohaselt „[t]elereklaamilõikude ja otsepakkumiste lõikude osakaal ühes tunnis ei tohi ületada 20%”.

Itaalia õigus

- 6 Telereklaami edastamisaja ülempiire käsitlevad sätted sisalduvad 31. juuli 2005. aasta seadusandliku dekreeedi nr 177, millega kehtestatakse audiovisuaalmeedia- ja raadioringhäälinguteenuseid käsitlevate sätete konsolideeritud redaktsioon (decreto legislativo n. 177 – Testo unico dei Servizi di Media audiovisivi e radiofonici) (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, edaspidi „*GURI*”, nr 208 regulaarne lisa, 7.9.2005), artiklis 38, mis on muudetud ja asendatud 15. märtsi 2010. aasta seadusandliku dekreeedi nr 44, mis puudutab direktiivi 2007/65/EÜ teleringhäälingutegevust käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide koordineerimise kohta (*GURI* nr 73, 29.3.2010, lk 33, edaspidi „seadusandlik dekreet nr 177/2005”) ülevõtmist, artikliga 12; seadusandliku dekreeedi nr 177/2005 artikli 38 kohaselt:

„1. Raadio- ja teleringhäälingu üldise avaliku teenuse kontsessioonärid ei tohi edastada reklaamsõnumeid üle 4% ulatuses igapäevasest eetriaajast ega üle 12% ulatuses tunnist; selle kestuse võimalik ületamine – mis ei tohi siiski ületada 2% tunnis – tuleb kompenseerida eelneval või järgneval tunnil.

2. Telereklaamilõikude edastamine tasuta levitatava teleringhäälingu organisatsioonide poolt - isegi kui nad pakuvad analoogtelevisiooni – , kes ei ole riigi piires raadio- ja teleringhäälingu üldise avaliku teenuse kontsessioonärid, ei tohi ületada 15% igapäevasest eetriaajast ja 18% ühest konkreetsest tunnist; selle kestuse võimalik ületamine – mis ei tohi siiski ületada 2% tunnis – tuleb kompenseerida eelneval või järgneval tunnil. [...]

[...]

5. Telereklaamilõikude edastamine tasu eest levitatava teleringhäälingu organisatsioonide poolt – isegi kui nad pakuvad analoogtelevisiooni – ei tohi ületada 2010. aastal 16%, 2011. aastal 14% ja alates 2012. aastast 12% ühest konkreetsest tunnist; selle kestuse võimalik ületamine – mis ei tohi siiski ületada 2% tunnis – tuleb kompenseerida eelneval või järgneval tunnil.

[...]”

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 7 AGCOM määras 13. septembri 2011. aasta otsusega Sky Italiale seadusandliku dekreeedi nr 177/2005 artikli 38 lõike 5 rikkumise eest 10 329 euro suuruse trahvi.
- 8 AGCOM tegi eelkõige kindlaks, et 5. märtsil 2011 ajavahemikul kella üheksast kümneni õhtul edastas Sky Italia tasuline telekanal Sky Sport 1 kokku 24 reklaamilõiku kogukestusega 10 minutit ja 4 sekundit, mis moodustab saateaja ühest tunnist 16,78% ja mis vähenes pärast eraldavate piltide mahaarvamist 16,44%-ni. AGCOM tuvastas seega, et sel ajavahemikul ületas Sky Italia tasu eest levitatava teleringhäälingu organisatsioonidele siseriiklike eeskirjadega kehtestatud telereklaami edastamisaja 14%-list ülempiiri rohkem kui 2% võrra, mistõttu tuleb see aeg kompenseerida eelneval või järgneval tunnil.
- 9 Sky Italia esitas AGCOM-i kõnealuse otsuse peale kaebuse Tribunale amministrativo regionale per il Laziole ja nõudis selle otsuse tühistamist, väites peamiselt, et nimetatud otsus on õigusvastane, sest see võeti vastu kohaldades seadusandliku dekreeedi nr 177/2005 artikli 38 lõiget 5, mis on Sky Italia arvates liidu õigusega vastuolus.

- 10 Kuna Tribunale amministrativo regionale per il Lazio oli kahtlusi kõnealuse sätte kooskõla osas liidu õigusega, otsustas ta menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas direktiivi [2010/13] artiklit 4, võrdsuse üldpõhimõtet ning teenuste osutamise vabadust, asutamisvabadust ja kapitali vaba liikumist käsitlevaid [EL toimimise lepingu] sätteid tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus seadusandliku dekreeedi nr 177/2005 artikli 38 lõige 5, millega tasu eest levitatava teleringhäälingu organisatsioonidele kehtestatakse telereklaami edastamiseks lühem aeg kui tasuta levitatava teleringhäälingu organisatsioonidele?
2. Kas [harta] artikliga 11, mida tõlgendatakse lähtudes [4. novembril 1950 Roomas alla kirjutatud] Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklist 10 ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast, ning eelkõige teabe mitmekesisuse põhimõttega on vastuolus seadusandliku dekreeedi nr 177/2005 artikli 38 lõige 5, millega tasu eest levitatava teleringhäälingu organisatsioonidele kehtestatakse telereklaami edastamiseks lühem aeg kui tasuta levitatava teleringhäälingu organisatsioonidele ning moonutatakse konkurentsi ja soodustatakse turgu valitseva seisundi tekkimist või tugevnemist telereklaami valdkonnas?”

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

- 11 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi artikli 4 lõiget 1 ning võrdse kohtlemise põhimõtet ja aluslepinguga tagatud põhivabadusi tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus selline siseriiklik säte, nagu on kõne all põhikohtuasjas, millega tasu eest levitatava teleringhäälingu organisatsioonidele kehtestatakse telereklaami edastamiseks lühem aeg kui tasuta levitatava teleringhäälingu organisatsioonidele.
- 12 Selles suhtes tuleb meenutada, et nõukogu 3. oktoobri 1989. aasta direktiivi 89/552/EMÜ teleringhäälingutegevust käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise (EÜT L 298, lk 23; ELT eriväljaanne 06/01, lk 224) osas, mille muudetud versioon kodifitseeriti audiovisuaalmeedia teenuste direktiiviga, on Euroopa Kohus juba leidnud, et selle direktiivi abil ei viida läbi direktiivi reguleerimisvaldkonna normide täielikku ühtlustamist, vaid sellega nähakse ette minimaalsed nõuded Euroopa Liidus toodetud saadetele, mida edastatakse ja mis võetakse vastu liidus (vt 9. veebruari 1995. aasta otsus kohtuasjas C-412/93: Leclerc-Siplec: EKL 1995, lk I-179, punktid 29 ja 44; 5. märtsi 2009. aasta otsus kohtuasjas C-222/07: UTECA, EKL 2009, lk I-1407, punkt 19, ja 22. septembri 2011. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-244/10 ja C-245/10: Mesopotamia Broadcast ja Roj TV; EKL 2011, lk I-8777, punkt 34).
- 13 Nagu nähtub audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi artikli 4 lõikest 1 ja selle direktiivi põhjendustest 41 ja 83, võivad liikmesriigid tarbijate kui televaatajate huvide täielikuks ja nõuetekohaseks tagamiseks nõuda oma jurisdiktsiooni alla kuuluvatelt meediateenuse osutajatelt kõnesoleva direktiiviga koordineeritud valdkondades üksikasjalikumate või rangemate eeskirjade või teatavatel juhtudel erinevate tingimuste järgimist, tingimusel et need eeskirjad on kooskõlas liidu õigusega ja eelkõige selle üldpõhimõtetega.
- 14 Seega, kui nimetatud direktiivi artikli 23 lõige 1 näeb ette, et telereklaamilõikude ja otsepakkumiste lõikude osakaal ühes tunnis ei tohi ületada 20%, siis ei välista nimetatud säte seda, et liikmesriigid võivad kehtestada kõnealusest 20% künnisest allpool erinevaid telereklaami edastamisaja ülempiire olenevalt levitatava teleringhäälingu tasulisest või tasuta laadist, tingimusel et neid ülempiire seadvad sätted on kooskõlas liidu õigusega ja eelkõige selle üldpõhimõtetega, mille hulka kuuluvad võrdse kohtlemise põhimõte ja aluslepinguga tagatud põhivabadused.

- 15 Selles suhtes on Euroopa Kohus juba otsustanud, et võrdse kohtlemise põhimõte kujutab endast liidu õiguse üldpõhimõtet, mis on sätestatud harta artiklites 20 ja 21 ning mis nõuab, et sarnaseid olukordi ei käsitletaks erinevalt ja erinevaid olukordi ei käsitletaks ühtemoodi, välja arvatud juhul, kui see on objektiivselt põhjendatud (vt eelkõige 14. septembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-550/07 P: Akzo Nobel Chemicals ja Akcros Chemicals vs. komisjon jt, EKL 2010, lk I-8301, punktid 54 ja 55 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 16 Tegemaks kindlaks, kas tasu eest levitatava teleringhäälingu organisatsioonid ja tasuta levitatava teleringhäälingu organisatsioonid on sarnases olukorras, tuleb märkida, et kahe erineva olukorra võrreldavust hinnatakse, võttes arvesse kõiki neid asjaolusid ning arvestades selle valdkonna põhimõtteid ja eesmärke, kuhu kõnealune akt kuulub (vt selle kohta 12. mai 2011. aasta otsus kohtuasjas C-176/09: Luksemburg vs. parlament ja nõukogu, EKL 2011, lk I-3727, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 17 Seoses sellega on Euroopa Kohus juba sedastanud, et tarbijate kui televaatajate kaitsmine liigse reklaami eest on oluline osa audiovisuaalmeedia teenuste osutamist käsitlevate direktiivide eesmärgist (18. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-195/06: Österreichischer Rundfunk, EKL 2007, lk I-8817, punkt 27, ja 24. novembri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-281/09: komisjon vs. Hispaania, EKL 2011, lk I-11811, punkt 45).
- 18 Audiovisuaalmeedia teenuste osutamist käsitlevate direktiivide telereklaami edastamisaja eeskirjade põhimõtete ja eesmärkide osas on Euroopa Kohus rõhutanud, et nende sätete eesmärk on tagada ühelt poolt teleringhäälinguorganisatsioonide ja reklaamijate finantshuvid ning teiselt poolt õigustatud isikute, s.o autorite ja loojate ning tarbijate kui televaatajate huvid tasakaalustatud kaitsmine (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Hispaania, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 19 Nagu märgib kohtujurist oma ettepaneku punktis 40, erineb käesoleval juhul kõnealuste huvid tasakaalustatud kaitsmine vastavalt sellele, kas teleringhäälinguorganisatsioonid edastavad oma programme tasu eest või tasuta.
- 20 Nimelt tuleb telereklaami edastamisaja eeskirjadega seoses tõdeda, et tasu eest levitatava teleringhäälingu organisatsioonide finantshuvid erinevad tasuta levitatava teleringhäälingu organisatsioonide omadest. Sellal kui esimesed saavad sissetuleku televaatajatega sõlmitud lepingute alusel, ei ole teistel niisugust otsest rahastamisallikat ning nad peavad end rahastama kas telereklaamist saadava tulu või muude allikate abil.
- 21 Nimetatud erisus on põhimõtteliselt selline, et see seab tasu eest levitatava teleringhäälingu organisatsioonid seoses telereklaami edastamisaja eeskirjade majandusliku mõjuga nende rahastamisviisidele objektiivselt teistsugusesse olukorda.
- 22 Lisaks on televaatajate olukord objektiivselt erinev olenevalt sellest, kas nad kasutavad tasu eest levitatava teleringhäälingu organisatsiooni teenuseid, mille tellijad nad on, või tasuta levitatava teleringhäälingu organisatsiooni teenuseid. Kõnealustel tellijatel on oma teleringhäälinguorganisatsiooniga otsene ärisuhe ja nad maksavad teleprogrammide vaatamise eest tasu.
- 23 Sellest järeldub, et püüdes saavutada teleringhäälinguorganisatsioonide finantshuvid ja televaatajate huvid tasakaalustatud kaitset telereklaami valdkonnas võis siseriiklik seadusandja võrdse kohtlemise põhimõtet rikkumata kehtestada erinevad reklaami edastamisaja ülempiirid olenevalt teleringhäälinguorganisatsioonide tasulisest või tasuta olemusest.
- 24 ELTL artiklis 56 ette nähtud teenuste osutamise vabaduse suhtes, mis on ainus põhivabadus, mida tuleb seoses eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses oleva vaidlusega tunnustada, tuleb märkida, et põhikohtuasjas kõne all olev siseriiklik säte võib endast kujutada selle vabaduse piirangut. Euroopa

Kohus on siiski juba leidnud, et tarbijate kaitsmine telereklaami ülekülluse eest kujutab endast üldisest huvist tulenevat ülekaalukat põhjust, mis võib õigustada teenuste osutamise vabaduse piiranguid (vt selle kohta 28. oktoobri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-6/98: ARD, EKL 1999, lk I-7599, punkt 50). Lisaks on veel vaja, et see piirang oleks taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv ega läheks kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik (vt eelkõige 18. oktoobri 2012. aasta otsus kohtuasjas C-498/10: X, punkt 36).

- 25 Nagu märgib kohtujurist oma ettepaneku punktis 66, ei saa seega üksnes asjaolust, et telereklaami edastamisaja ülempiirid on erinevad sõltuvalt sellest, kas tegemist on tasu eest levitatava teleringhäälingu organisatsiooniga või tasuta levitatava teleringhäälingu organisatsiooniga, järeldada, et selline säte nagu põhikohtuasjas ei ole televaatajate huvide kaitse eesmärgi suhtes proportsionaalne. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu – kelle käsutuses on kõik põhikohtuasja hindamiseks vajalikud tõendid – ülesanne on kontrollida, kas käesoleva otsuse eelmises punktis toodud tingimused on täidetud.
- 26 Järelikult tuleb esimesele küsimusele vastata, et audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi artikli 4 lõiget 1 ning võrdse kohtlemise põhimõtet ja ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole põhimõtteliselt vastuolus selline siseriiklik säte, nagu on kõne all põhikohtuasjas, millega tasu eest levitatava teleringhäälingu organisatsioonidele kehtestatakse telereklaami edastamiseks lühem aeg kui tasuta levitatava teleringhäälingu organisatsioonidele, tingimusel et on järgitud proportsionaalsuse põhimõtet, mille kontrollimine on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne.

Teine küsimus

- 27 Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas harta artikliga 11 on vastuolus selline siseriiklik säte, nagu on kõne all põhikohtuasjas.
- 28 Selles kontekstis tekib eelotsusetaotluse esitanud kohtul küsimus, kas telereklaami edastamisega käsitlev siseriiklik säte on selline, et see võib rikkuda sõnavabaduse aluspõhimõtet ja eelkõige massiteabevahendite vabaduse ja mitmekesisuse põhimõtet harta artikli 11 lõike 2 tähenduses, võttes arvesse võimalikku teleringhäälinguorganisatsioonide vahelist konkurentsi moonutamist, mida nimetatud säte võib põhjustada.
- 29 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib selles osas, et seadusandliku dekreeedi nr 177/2005 artikli 38 lõige 5 võib kutsuda esile konkurentsi moonutamise ja soodustada turgu valitseva seisundi tekkimist või tugevnemist telereklaami valdkonnas.
- 30 Selles suhtes tuleb meenutada, et vajadus anda liidu õiguse tõlgendus, mis oleks küsimuse esitanud siseriiklikule kohtule tarvilik, eeldab, et siseriiklik kohus on määratlenud faktilise ja õigusliku raamistiku, millega seoses eelotsuse küsimused on esitatud, või vähemalt selgitab faktilisi olukordi, millel need küsimused põhinevad (vt eelkõige 26. jaanuari 1993. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-320/90-C-322/90: Telemarsicabruzzo jt, EKL 1993, lk I-393, punkt 6, ja 31. jaanuari 2008. aasta otsus kohtuasjas C-380/05: Centro Europa 7, EKL 2008, lk I-349, punkt 57).
- 31 Eriti peavad need nõuded olema täidetud konkurentsiõiguse valdkonnas, kus on tihti tegemist faktiliselt ja õiguslikult keerukate olukordadega (vt eespool viidatud kohtuotsus Telemarsicabruzzo jt, punkt 7, ja eespool viidatud kohtuotsus Centro Europa 7, punkt 58).
- 32 Siiski on eelotsusetaotluse esitanud kohtu otsus käesoleval juhul väga lünklik sellise teabe osas, mis puudutab eelkõige asjakohase turu määratlemist, kõnealusel turul tegutsevate ettevõtjate turuosade arvestust ja valitseva seisundi kuritarvitamist, mida mainib eelotsusetaotluse esitanud kohus oma teises küsimuses.

33 Seetõttu tuleb leida, et teine küsimus on vastuvõetamatu.

Kohtukulud

34 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 (teine koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. märtsi 2010. aasta direktiivi 2010/13/EL audiovisuaalmeedia teenuste osutamist käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide koordineerimise kohta (audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv) artikli 4 lõiget 1 ning võrdse kohtlemise põhimõtet ja ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole põhimõtteliselt vastuolus selline siseriiklik säte, nagu on kõne all põhikohtuasjas, millega tasu eest levitatava teleringhäälingu organisatsioonidele kehtestatakse telereklaami edastamiseks lühem aeg kui tasuta levitatava teleringhäälingu organisatsioonidele, tingimusel et on järgitud proportsionaalsuse põhimõtet, mille kontrollimine on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne.

Allkirjad