



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

26. juuli 2017*

Eelotsusetaotlus – Elektroonilised sidevõrgud ja -teenused – Telekommunikatsiooniteenused – Direktiivid 2002/20/EÜ, 2002/21/EÜ ja 2002/77/EÜ – Maapealse levivõrgu kaudu digitaalsete raadio- ja televisiooniülekannete edastamiseks mõeldud raadiosageduste kasutamise õiguste andmine – Raadiosageduste tasuta eraldamise poolelioleva valikumenetluse (*beauty contest*) tühistamine ja selle asendamine enampakkumismenetlusega – Riigi seadusandja sekkumine – Riigi reguleerivate asutuste sõltumatus – Eelnev konsulteerimine – Eraldamiskriteeriumid – Õiguspärane ootus

Kohtuasjas C-560/15,

mille ese on Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeim halduskohus) 11. juuni 2015. aasta otsusega ELTL artikli 267 alusel esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 30. oktoobril 2015, menetluses

Europa Way Srl,

Persidera SpA

versus

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

Ministero dello Sviluppo economico,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

teised menetlusosalised:

Elettronica Industriale SpA,

Cairo Network Srl,

Tivuitalia SpA,

Radiotelevisione italiana SpA (RAI),

Sky Italia Srl,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: koja president T. von Danwitz, kohtunikud E. Juhász, C. Vajda, K. Jürimäe (ettekandja) ja C. Lycourgos,

kohtujurist: J. Kokott,

kohtusekretär: ametnik X. Lopez Bancalari,

arvestades kirjalikku menetlust ja 2. veebruari 2017. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Europa Way Srl, esindajad: *avvocata* A. Terranova, *avvocata* A. Marcantonio, *avvocato* F. Ferraro ja *avvocato* R. Mastroianni,
- Persidera SpA, esindajad: *avvocata* F. Pace, *avvocato* L. Sabelli ja *avvocato* B. Caravita di Toritto,
- Elettronica Industriale SpA, esindajad: *avvocato* L. Medugno, *avvocato* G. Rossi ja *avvocata* A. Lauteri,
- Cairo Network Srl, esindajad: *avvocato* F. Elefante ja *avvocato* D. Ielo,
- Radiotelevisione italiana SpA (RAI), esindajad: *avvocato* G. de Vergottini ja *avvocato* P. Cotone,
- Itaalia valitsus, esindajad: G. Palmieri ja *avvocato dello Stato* S. Fiorentino,
- Euroopa Komisjon, esindajad: L. Nicolae, L. Malferrari ja G. Braun,

olles 30. märtsi 2017. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada ELTL artikleid 56 ja 258, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/20/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenustega seotud lubade andmise kohta (loadirektiiv) (EÜT 2002, L 108, lk 21; ELT eriväljaanne 13/29, lk 337), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta direktiiviga 2009/140/EÜ (ELT 2009, L 337, lk 37) (edaspidi „loadirektiiv“), artikleid 3, 5 ja 7; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/21/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (raamdirektiiv) (EÜT 2002, L 108, lk 33; ELT eriväljaanne 13/29, lk 349), muudetud direktiiviga 2009/140 (edaspidi „raamdirektiiv“), artikleid 3, 6, 8 ja 9; komisjoni 16. septembri 2002. aasta direktiivi 2002/77/EÜ konkurentsi kohta elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste turgudel (EÜT 2002, L 249, lk 21; ELT eriväljaanne 08/02, lk 178) (edaspidi „konkurentsidiirektiiv“) artikleid 2 ja 4, ning diskrimineerimiskeelu, läbipaistvuse, konkurentsivabaduse, proportsionaalsuse, tõhususe, teabe mitmekesisuse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtteid.
- 2 Taotlus on esitatud kohtuvaidluses, mille üks pool on Europa Way Srl ja Persidera SpA ja teine pool Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (sideteenuste tagamise amet, Itaalia; edaspidi „AGCOM“), Ministero dello Sviluppo economico (majandusarengu ministeerium, Itaalia), Presidenza del Consiglio dei Ministri (riigikantselei, Itaalia) ja Ministero dell'Economia e delle Finanze (majandus-

ja rahandusministeerium, Itaalia), ning vaidluse ese on sellise menetluse õiguspärasus, mille käigus valitakse operaatorid, kellele eraldatakse maapealse levivõrgu kaudu digitaalsete raadio- ja televisiooniülekannete edastamiseks mõeldud raadiosageduste kasutusõigused.

Õiguslik raamistik

- 3 Elektrooniliste sideteenuste, elektrooniliste sidevõrkude ja nendega seotud vahendite ja teenuste uus ühine reguleeriv raamistik (edaspidi „NCRC“) koosneb raamdirektiivist ja neljast eridirektiivist, mille hulka kuulub ka „loadirektiiv“, ning neid täiendavast „konkurentsidiirektiivist“.

Raamdirektiiv

- 4 Raamdirektiivi põhjendused 11 ja 21 on sõnastatud järgmiselt:

„(11) „Kooskõlas reguleerija ja operaatori tegevuse lahususe põhimõttega peaksid liikmesriigid kindlustama riigi reguleeriva asutuse või reguleerivate asutuste sõltumatuse, et tagada nende otsuste erapooletus. Nimetatud sõltumatuse nõue ei piira liikmesriikide institutsionaalset sõltumatust, nende põhiseaduslikke kohustusi ega neutraalsuse põhimõtet seoses omandi õigusliku režiimiga, nagu on ette nähtud [ELTL artiklis 345]. [...]“

[...]

(21) Liikmesriigid võivad raadiosageduste ja erandliku majandusliku väärtusega numbrite eraldamiseks kasutada muu hulgas konkurentsil või võrdlustel põhinevat valikukorda. Selliste kavade haldamisel peaksid riigi reguleerivad asutused võtma arvesse [raamdirektiivi] artikli 8 sätteid.“

- 5 Selle direktiivi artikli 2 punkti g kohaselt on „riigi reguleeriv asutus“ „organ või organid, kellele liikmesriik on usaldanud mõne käesolevas direktiivis või eridirektiivides nimetatud reguleerimisülesande“. Kõnealuse artikli 2 punktist l nähtub, et loadirektiiv on üks „eridirektiividest“.
- 6 Raamdirektiivi artikli 3 lõikeid 3 ja 3a muudeti direktiiviga 2009/140. Viimati nimetatud direktiivi põhjendus 13 on järgmine:

„Tuleks tugevdada riikide reguleerivate asutuste sõltumatust, et tagada reguleeriva raamistiku tõhusam kohaldamine ning suurendada nende autoriteeti ja otsuste prognoositavust. Selleks tuleks siseriiklikes õigusnormides sõnaselgelt tagada, et turu eelreguleerimise või ettevõtjatevaheliste vaidluste lahendamise eest vastutav riigi reguleeriv asutus on oma ülesannete täitmisel kaitstud välise sekkumise ja poliitilise surve eest, mis võiks kahjustada tema poolt menetletavate küsimuste sõltumatut hindamist. Sellise välise mõju tõttu ei sobi siseriiklik õigustloov asutus täitma reguleeriva raamistiku raames riigi reguleeriva asutuse ülesandeid. [...]“

- 7 Raamdirektiivi artiklis 3 on sätestatud:

„1. Liikmesriigid tagavad, et iga käesoleva direktiivi ja eridirektiividega riigi reguleerivatele asutustele määratud ülesandega tegeleb pädev organ.

2. Liikmesriigid kindlustavad riigi reguleerivate asutuste sõltumatuse, tagades, et kõnealused asutused on juriidiliselt eraldiseisvad ja funktsionaalselt sõltumatud kõigist elektroonilisi sidevõrke, -seadmeid ja -teenuseid pakkuvatest organisatsioonidest. Liikmesriigid, kes säilitavad omandi või kontrolli elektroonilisi sidevõrke ja/või -teenuseid pakkuvates ettevõtjates, tagavad reguleeriva funktsiooni tõhusa struktuurilise eraldatuse omandi või kontrolliga seotud toimingutest.

3. Liikmesriigid tagavad, et riigi reguleerivad asutused kasutavad oma volitusi erapooletult, läbipaistvalt ja õigel ajal. Liikmesriigid tagavad, et riigi reguleerivatele asutustele on neile määratud ülesannete täitmiseks vajalikud rahalised ja inimressursid.

3a. Ilma et see piiraks käesoleva artikli lõigete 4 ja 5 kohaldamist, tegutsevad riigi reguleerivad asutused, kes vastutavad turu eelneva reguleerimise või ettevõtjatevaheliste vaidlusküsimuste lahendamise eest kooskõlas käesoleva direktiivi artiklitega 20 ja 21, sõltumatult ning ei taotle ega täida ühegi teise organi juhiseid kõnealuste ülesannete täitmisel, mis on neile määratud [liidu] õigust rakendavate siseriiklike õigusnormidega. See ei välista siseriikliku riigiõiguse kohast järelevalvet. Riigi reguleeriva asutuse otsuseid võivad peatada või tühistada üksnes artikli 4 kohaselt asutatud edasikaebusi käsitlevad organid.

[...]“.

8 Selle direktiivi artikli 4 lõike 1 esimeses lõigus on sätestatud:

„Liikmesriigid tagavad, et riigi tasandil on olemas toimivad mehhanismid, mille alusel on riigi reguleeriva asutuse otsuse mõjuvõlga 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.“

9 Selle direktiivi artiklis 6 on sätestatud:

„Liikmesriigid tagavad, välja arvatud artikli 7 lõikega 9, artiklitega 20 või 21 hõlmatud juhtudel, et juhul kui riigi reguleeriv asutus kavatses käesoleva direktiivi või eridirektiivide kohaselt võtta meetmeid või kui ta kavatses kehtestada artikli 9 lõigete 3 ja 4 kohaseid piiranguid, millel on märkimisväärne mõju asjaomasele turule, annab ta huvitatud pooltele võimaluse esitada meetme eelnõu kohta mõistliku aja jooksul arvamuse.

[...]“.

10 Sama direktiivi artiklis 8 on muu hulgas 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 pakkamisel [...]

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

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

11 Raamdirektiivi artiklis 9 on sätestatud:

„1. Võttes arvesse asjaolu, et raadiosagedused on ühiskondlik hüve, millel on oluline sotsiaalne, kultuuriline ja majanduslik väärtus, tagavad liikmesriigid oma territooriumil elektroonilisteks sideteenusteks kasutatavate raadiosageduste tulemusliku haldamise kooskõlas artiklitega 8 ja 8a. Nad

tagavad, et pädevad riigiasutused jaotavad elektroonilisteks sideteenusteks kasutatavat spektrit ja annavad selliste raadiosageduste kasutamise üldlube või individuaalseid kasutusõigusi objektiivsete, läbipaistvate, mittediskrimineerivate ja proportsionaalsete kriteeriumide põhjal.

[...]

3. Kui teises lõigus ei ole sätestatud teisiti, tagavad liikmesriigid, et vastavalt [liidu] õigusele riikliku sageduse jaotamise plaani ja ITU raadioeeskirjadega elektrooniliste sideteenuste jaoks kättesaadavaks kuulutatud raadiosagedustel võib kasutada ükskõik millist liiki elektrooniliste sideteenuste jaoks kasutatavat tehnoloogiat.

Liikmesriigid võivad elektrooniliste sideteenuste jaoks kasutatava raadiovõrgu või traadita juurdepääsu tehnoloogia liikide osas siiski kehtestada proportsionaalseid ja mittediskrimineerivaid piiranguid, kui see on vajalik:

- a) kahjulike mõjutuste vältimiseks;
- b) rahvatervise kaitsmiseks elektromagnetväljade eest;
- c) teenuse tehnilise kvaliteedi tagamiseks;
- d) raadiosageduste maksimaalse ühiskasutuse tagamiseks;
- e) spektri tõhusa kasutamise kindlustamiseks või
- f) üldistest huvidest lähtuva eesmärgi järgimise tagamiseks vastavalt lõikele 4.

4. Kui teises lõigus ei ole sätestatud teisiti, tagavad liikmesriigid, et vastavalt [liidu] õigusele riikliku sageduse jaotamise plaani ja ITU raadioeeskirjadega elektrooniliste sideteenuste jaoks kättesaadavaks kuulutatud raadiosagedustel võib osutada ükskõik millist liiki elektroonilisi sideteenuseid. Liikmesriigid võivad pakutavate elektrooniliste sideteenuste liikide osas siiski kehtestada proportsionaalseid ja mittediskrimineerivaid piiranguid, sealhulgas vajaduse korral [Rahvusvahelise Telekommunikatsiooni Liidu] raadioeeskirjade nõuete täitmiseks.

[...]

5. Liikmesriigid vaatavad korrapäraselt läbi lõigetes 3 ja 4 osutatud piirangute vajalikkuse ning avaldavad nimetatud läbivaatamiste tulemused.

[...]“.

Loadirektiiv

12 Loadirektiivi põhjendused 11 ja 23 on sõnastatud järgmiselt:

„(11) Eriõiguste andmine võib olla vajalik [...] raadiosageduste [...] kasutamiseks. [...] Kõnealuseid õigusi ei tohiks piirata, kui see ei ole vältimatu, pidades silmas raadiosageduste vähesust ja vajadust tagada nende tõhus kasutamine.

[...]

(23) Riigi reguleerivad asutused peaksid tagama, et konkurentsil või võrdlustel põhineva valikukorra kriteeriumide kehtestamisel võetakse arvesse [raamdirektiivi] artikli 8 sätteid. Seega kui konkurentsi edendamiseks kohaldatavate objektiivsete, mittediskrimineerivate ja proportsionaalsete valikukriteeriumide tõttu jäävad teatavad ettevõtjad konkreetse raadiosageduse puhul konkurentsil või võrdlustel põhinevast valikukorrast kõrvale, ei ole see vastuolus käesoleva direktiiviga.“

13 Selle direktiivi artiklis 3 on sätestatud:

„1. Liikmesriigid tagavad elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste pakkumise vabaduse käesolevas direktiivis sätestatud tingimustel. Selle saavutamiseks ei tee liikmesriigid ettevõtjatele takistusi elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste pakkumisel, kui see ei ole vajalik [ELTL artikli 52 lõikes 1] sätestatud põhjustel.

2. Ilma et see piiraks artikli 6 lõikes 2 nimetatud erikohustusi või artiklis 5 nimetatud kasutusõigusi, võib elektroonilisi sidevõrke ja -teenuseid pakkuda ainult üldloa alusel. Asjaomaselt ettevõtjalt võib nõuda teatise esitamist, kuid samas ei pea ta saama riigi reguleerivalt asutuselt selgesõnalist otsust ega muud haldusakti enne, kui hakkab kasutama loast tulenevaid õigusi. Vajaduse korral pärast teatise esitamist võib ettevõtja hakata tegutsema, võttes vajaduse korral arvesse artiklite 5, 6 ja 7 sätteid kasutusõiguste kohta.

[...]“.

14 Selle direktiivi artiklis 5 on sätestatud:

„1. Liikmesriigid hõlbustavad raadiosageduste kasutamist üldloa alusel. Liikmesriigid võivad vajaduse korral anda individuaalseid kasutusõigusi:

- kahjulike mõjutuste vältimiseks;
- teenuse tehnilise kvaliteedi tagamiseks;
- spektri tõhusa kasutamise kindlustamiseks või
- liikmesriikide poolt määratletud muude üldist huvi pakkuvate eesmärkide saavutamiseks kooskõlas [liidu] õigusega.

2. Kui tuleb anda raadiosageduste ja numbrite kasutamiseks individuaalseid õigusi, annavad liikmesriigid sellised õigused taotluse korral igale ettevõtjale võrkude või teenuste pakkumiseks artiklis 3 nimetatud üldloa alusel, võttes arvesse käesoleva direktiivi artiklite 6 ja 7 ning artikli 11 lõike 1 punkti c sätteid ning muid eeskirju, millega tagatakse kõnealuste vahendite tulemuslik kasutamine kooskõlas [raamdirektiiviga].

Piiramata liikmesriigi eelnevalt määratletud konkreetseid kriteeriume, mille alusel antakse õigusi raadiosageduste kasutamiseks raadio või televisiooni sisuteenuste pakkujatele üldist huvi pakkuvate eesmärkide saavutamiseks kooskõlas [liidu] õigusega, antakse raadiosageduste ja numbrite kasutamiseks õigusi avatud, objektiivse, läbipaistva, mittediskrimineeriva ja proportsionaalse menetlusega ning raadiosageduste puhul vastavalt [raamdirektiivi] artikli 9 sätetele. Avatud menetluse nõudest võib teha erandi juhul, kui raadiosageduste kasutamise individuaalsete õiguste andmine raadio või televisiooni sisuteenuste pakkujatele on vajalik, et saavutada liikmesriigi poolt määratletud üldist huvi pakkuv eesmärk kooskõlas [liidu] õigusega.

[...]

4. [...]

Raadiosageduste puhul kohaldatakse konkurentsil või võrdlustel põhineva valikukorra suhtes artiklit 7.

5. Liikmesriigid ei piira antavate kasutusõiguste hulka, kui see ei ole vajalik raadiosageduste tõhusa kasutamise tagamiseks artikli 7 kohaselt.

[...]“.

- 15 Sama direktiivi artiklis 7, mis käsitleb raadiosageduste kasutamiseks antavate õiguste hulga piiramise korda, on sätestatud:

„1. Kui liikmesriik kaalub, kas piirata raadiosageduste kasutamiseks antavate kasutusõiguste hulka või kas olemasolevaid õigusi pikendada, juhul kui õiguste tingimustes ei ole seda sätestatud, siis ta muu hulgas:

- a) võtab piisavalt arvesse vajadust võimalikult suurendada kasutajate heaolu ja soodustada konkurentsi arengut;
- b) annab kõigile huvitatud isikutele, sealhulgas kasutajatele ja tarbijatele, võimaluse väljendada oma arvamust võimalike piirangute kohta [raamdirektiivi] artikli 6 kohaselt;
- c) avaldab kõik kasutusõiguste andmist piiravad või kasutusõiguste pikendamist käsitlevad otsused koos põhjendustega;
- d) kutsub üles esitama taotlusi kasutusõiguste kohta pärast vastava korra kindlaksmääramist ja
- e) vaatab piirangud läbi mõistliku aja järel või piirangutest mõjutatud ettevõtjate põhjendatud palve korral.

2. Kui liikmesriik jõuab järeldusele, et raadiosageduste kasutamise õigusi võib lisada, avaldab ta selle järelduse ja kutsub üles esitama taotlusi selliste õiguste kohta.

3. Kui raadiosageduste kasutamise õiguste andmist tuleb piirata, annavad liikmesriigid selliseid õigusi objektiivsete, läbipaistvate, mittediskrimineerivate ja proportsionaalsete valikukriteeriumide põhjal. Kõigi selliste valikukriteeriumide puhul tuleb asjakohaselt arvesse võtta [raamdirektiivi] artiklis 8 sätestatud eesmärkide ja kõnealuse direktiivi artiklis 9 sätestatud nõuete täitmise saavutamist.

4. Kui kasutatakse konkurentsil või võrdlustel põhinevat valikukorda, võivad liikmesriigid pikendada artikli 5 lõikes 3 nimetatud maksimaalselt kuue nädala pikkust tähtaega nii palju kui vaja, tagamaks, et selline kord on kõigi huvitatud isikute jaoks õiglane, mõistlik, avatud ja läbipaistev, kuid mitte rohkem kui kaheksa kuu võrra.

[...]“.

Konkurentsidiirektiiv

- 16 Konkurentsidiirektiivi artiklis 2, mis käsitleb elektrooniliste sidevõrkude ja elektrooniliste sideteenustega seotud ainu- ja eriõigusi, on sätestatud:

„1. Liikmesriigid ei anna ega säilita elektrooniliste sidevõrkude rajamise ja/või pakkumise või üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste osutamise ainu- või eriõigusi.

2. Liikmesriigid võtavad kõik vajalikud meetmed tagamaks, et kõigil ettevõtjatel on õigus osutada elektroonilisi sideteenuseid või luua, laiendada ja pakkuda elektroonilisi sidevõrke.

[...]

4. Liikmesriigid tagavad, et ettevõtjale elektrooniliste sideteenuste osutamiseks või elektrooniliste sidevõrkude rajamiseks ja/või pakkimiseks antud üldluba ja sellega kaasnevad tingimused põhinevad objektiivsetel, mittediskrimineerivatel, proportsionaalsetel ja läbipaistvatel kriteeriumidel.

[...]“.

17 Selle direktiivi artiklis 4, mis käsitleb sageduste kasutamise õigusi, on sätestatud:

„Ilma et see piiraks konkreetseid kriteeriume ja korda, mille liikmesriigid on kehtestanud raadiosageduste kasutamise õiguste andmiseks raadio- või televisiooniringhäälingu sisuteenuse pakkujatele, et saavutada üldist huvi pakkuvad eesmärgid kooskõlas [liidu] õigusega:

- 1) ei anna liikmesriigid elektrooniliste sideteenuste osutamiseks raadiosageduste kasutamise ainu- ega eriõigusi;
- 2) peab raadiosageduste eraldamine elektroonilisteks sideteenusteks põhinema objektiivsetel, läbipaistvatel, mittediskrimineerivatel ja proportsionaalsetel kriteeriumidel.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 18 Põhikohtuasjas käsitletakse selliste uute digitaalsageduste eraldamist, mis vabanesid analoogtelevisioonilt digitaaltelevisioonile ülemineku (edaspidi „digiüleminek“) tõttu. Digitaaltehno loogiat iseloomustab analoogtehno loogiast parem edastusvõime, mis lubab erinevalt viimati nimetatust edastada samal raadiosagedusel üheaegselt mitut programmi. Nii vabanenud raadiosagedusi kutsutakse „digitaalseks dividendiks“.
- 19 Itaalias alustati digiüleminekut ajal, kui selle liikmesriigi suhtes oli alates 2006. aastast käimas kohustuste rikkumise menetlus, mille ese oli teleringhäälingu raadiosageduste haldamist, digiüleminekut ja digitaalsageduste eraldamist käsitlevate Itaalia õigusnormide kooskõla raamdirektiivi ning loa- ja konkurentsidiirektiiviga. Euroopa Komisjon leidis 19. juuli 2007. aasta põhjendatud arvamuses sisuliselt, et kuna asjaomased õigusnormid annavad juurdepääsu digitaalse raadio ja televisiooni turule üksnes neile operaatoritele, kes juba edastavad ülekandeid analoogtehno loogia abil, siis kaitsevad need õigusnormid neid operaatoreid sellel turul konkurentsi eest. Itaalia valitsus võttis hulga meetmeid asjaomaste õigusnormide liidu õigusega kooskõlla viimiseks.
- 20 Selles kontekstis võttis AGCOM 7. aprillil 2009 vastu otsuse 181/09/CONS, mis hiljem muudeti seaduseks 7. juulil 2009 vastuvõetud 2008. aasta ühenduse seadusega nr 88 (legge comunitaria 2008 n. 88). Nimetatud otsuses määratles AGCOM kriteeriumid maapealsete levivõrkude täielikuks digitaliseerimiseks.
- 21 Selle otsusega oli muu hulgas ette nähtud, et eraldatakse 21 riikliku *multiplex*’i, mis võimaldavad erinevad signaalid koondada ühiseks andmevooks ning maapealse levivõrgu kaudu korraga edastada mitut digitelevisiooni teenust. Nende jaotamiseks uute operaatorite, digivõrgu loonud operaatorite ja nende vahel, kes juba käitasid analoogvõrke, jaotati need *multiplex*’id kolme rühma, mis pidi eraldatama erinevatel tingimustel. Lisaks oli ette nähtud, et valikumenetluse tulemusel võib operaator saada kõige enam viis riiklikku *multiplex*’i.

- 22 Nimelt pidi digitaalsest dividendist jaotatavad vabad raadiosagedused, mis on ainsatena põhikohtuasja ese, tasuta eraldatama operaatoritele, kes täidavad tingimused, mis määratletakse valikumenetluses, mis korraldatakse nn *beauty contest*-menetluse vormis.
- 23 Kõnealune *beauty contest*-menetlus puudutas esialgu viit *multiplex*'i, see tähendab signaale, millest igaiühel kaudu võib maapealse levivõrgu kaudu korraga edastada mitut digiteleviseiooni teenust. Need *multiplex*'id olid jagatud kahte rühma. Kolm A rühma *multiplex*'i oli jäetud uutele turule sisenejatele ja väikestele operaatoritele. Neid ei saanud eraldada Radiotelevisione Italiana SpA-le (RAI), Mediasetile ega Telecom Italia Media Broadcastingule, kellest hiljem sai Persidera. B rühmas oli kaks *multiplex*'i, mida võisid taotleda kõik soovijad, kuid RAI ja Mediaseti jaoks oli siiski kummalegi ette nähtud vaid üks.
- 24 *Beauty contest*-menetluse kord kinnitati pärast avalikku konsultatsiooni ja raadiosageduste eraldamise riikliku plaani heakskiitmist lõplikult AGCOMi 22. septembri 2010. aasta otsusega 497/10/CONS. Selles etapis lisati eespool nimetatud viiele *multiplex*'ile, mis olid *beauty contest*-menetluse esemeks, veel *multiplex* C1.
- 25 Majandusarengu minister avaldas menetluse väljakuulutamise teate 8. juulil 2011. Europa Way ja Persidera said loa selles menetluses osaleda. Kahe *multiplex*'i puhul oli kumbki ettevõtja vastavalt ainus taotleja, kusjuures Persidera oli taotlenud kokku kolme *multiplex*'i eraldamist.
- 26 Majandusarengu ministeeriumi 20. jaanuari 2012. aasta dekreediga *beauty contest*-menetlus peatati. See menetlus tühistati lõpuks 2. märtsi 2012. aasta dekreetseaduse nr 16, millega kehtestatakse kiireloomulised sätted maksusüsteemi lihtsustamise ning kontrollimenetluste tõhustamise ja tugevdamise alal (decreto legge n. 16, Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), mis muudeti seaduseks 26. aprilli 2012. aasta seadusega nr 44, (edaspidi „dekreetseadus nr 16/2012“), artikliga 3*quiquies*. Samuti otsustati, et *beauty contest*-menetlus asendatakse raadiosageduste tasu eest eraldamise valikumenetlusega, mis põhineb AGCOMi määratud prioriteetidele ja kriteeriumidele vastaval enampakkumissüsteemil, ja et asjaomases menetluses osalenud operaatoritel on õigus hüvitisele.
- 27 Pärast avaliku konsultatsiooni korraldamist võttis AGCOM 11. aprillil 2013 vastu otsuse 277/13/CONS, mis sisaldas uue valikumenetluse korda. Selle otsusega kujundas AGCOM raadiosageduste eraldamise plaani ümber ja vähendas muu hulgas maapealse levivõrgu kaudu digiteleviseiooni edastamiseks mõeldud raadiosageduste arvu 25-lt 22-le ning määras eraldatavate *multiplex*'ide arvuks kolm. Nende *multiplex*'ide eraldamist võisid taotleda üksnes uued turule sisenejad ja väikesed operaatorid, välja arvatud need, kelle kasutuses juba oli vähemalt kolm *multiplex*'i.
- 28 Menetluse väljakuulutamise teade avaldati 12. veebruaril 2014. Europa Way ega Persidera menetluses ei osalenud. Euroopa Kohtule esitatud toimikus toodud teabe kohaselt ei saanud Persidera selles osaleda talle juba eraldatud *multiplex*'ide arvu tõttu. Ainus taotleja Cairo Network Srl sai ühe *multiplex*'i.
- 29 Europa Way ja Persidera esitasid Tribunale amministrativo regionale per il Lazio'le (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia) kaebused, milles nad vaidlustasid *beauty contest*-menetluse tühistamise ja selle asendamise raadiosageduste tasu eest eraldamise menetlusega.
- 30 Kuna need kaebused jäeti 25. septembri 2014. aasta kohtuotsustega rahuldamata, kaebasid Europa Way ja Persidera need otsused edasi eelotsusetaotluse esitanud kohtusse.
- 31 Asjaomases kohtus väidab Europa Way, et *beauty contest*-menetluse eesmärk oli tegeleda komisjoni poolt liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluses esile toodud probleemidega ja tagada nendele operaatoritele kahju hüvitamine, kellel ei olnud eeskirjade eiramise tõttu, mille komisjon tuvastas,

võimalik asjaomasel turul tegutseda. Samas ei ole seda eesmärki saavutatud ja seega ka asjaomast sektorit konkurentsile avatud. Europa Way vaidlustab ka raadiosageduste tasuta eraldamise neile operaatoritele, kes juba turul tegutsevad.

32 Persidera esitab sisuliselt sarnased argumendid. Ta lisab, et kui *beauty contest*-menetluse korraldamine oli komisjoniga kokku lepitud, ei olnud viimati nimetatu siiski heaks kiitnud selle tühistamist ja asendamist enampakkumisega.

33 Neil asjaoludel otsustas Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas vaidlustatud õigusnormidega ja nende alusel kehtestatud rakendusaktidega on rikutud reegleid, mille kohaselt täidab televisioonituru reguleerimise ülesandeid sõltumatu haldusasutus (raamdirektiivi artiklid 3 ja 8)?

2. Kas vaidlustatud õigusnormidega ja nende alusel kehtestatud rakendusaktidega on rikutud loadirektiivi artiklit 7 ja raamdirektiivi artiklit 6, milles on ette nähtud, et riigi sektorit reguleeriv sõltumatu asutus konsulteerib avalikkusega?

3. Kas liidu õigusega – eelkõige ELTL artikliga 56, raamdirektiivi artikliga 9, loadirektiivi artiklitega 3, 5 ja 7 ning konkurentsirektiivi artiklitega 2 ja 4 ning diskrimineerimiskeelu, läbipaistvuse, konkurentsivabaduse, proportsionaalsuse, tõhususe ja teabe mitmekesisuse põhimõtetega – on vastuolus see, kui tühistatakse *beauty contest*-menetlus, mis algatati selleks, et heastada digitaalsete televisioonisageduste eraldamise süsteemis ettevõtjate õigusvastane kõrvaldamine turult ja tagada ligipääs väikestele operaatoritele, ning see asendatakse teise raadiosageduste tasu eest eraldamise valikumenetlusega, milles on osalejatele ette nähtud nõuded ja kohustused, mida ei olnud varem ette nähtud turul juba tegutsevate ettevõtjate suhtes, muutes konkureerimise kulukaks ja ebamajanduslikuks?

4. Kas liidu õigusega – eelkõige ELTL artikliga 56, raamdirektiivi artikliga 9, loadirektiivi artiklitega 3, 5 ja 7, konkurentsirektiivi artiklitega 2 ja 4, ELTL artikliga 258 ning diskrimineerimiskeelu, läbipaistvuse, konkurentsivabaduse, proportsionaalsuse, tõhususe ja teabe mitmekesisuse põhimõttega – on vastuolus see, kui sageduste eraldamise plaan kujundatakse ümber, vähendades siseriiklikke võrke 25-lt 22-le (ja säilitades turul juba tegutsevatele operaatoritele sama *multiplex*'ide kättesaadavuse), vähendades valikumenetluse esemeks olnud [*multiplex*'ide arvu] maksimaalselt 3-le ja eraldades sagedusi suurte häirete ohuga VHF-III meeterlainelas?

5. Kas õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega, nagu Euroopa Kohus on seda tõlgendanud, on kooskõlas see, kui tühistatakse *beauty contest*-menetlus, mis ei võimaldanud apellantidel, kes olid juba lubatud raadiosageduste tasuta eraldamise valikumenetlusse, saada kindlasti teatud [*multiplex* 'id], mis olid kõnealuse valikumenetluse ese?

6. Kas liidu õigusnormidega sageduste kasutamise õiguste andmise kohta (raamdirektiivi artiklid 8 ja 9, loadirektiivi artiklid 5 ja 7, konkurentsirektiivi artiklid 2 ja 4) on kooskõlas niisugune õigusnorm nagu dekreetseaduse nr [16/2012] artikkel 3*quiquies*, mis on vastuolus raadio- ja televisioonituru spetsiifiliste tunnustega?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Vastuvõetavus

- 34 Esiteks, nagu õigesti rõhutavad Itaalia valitsus ja Elettronica Industriale, tuleb järeldada, et nii esimese, teise, viienda kui ka kuuenda küsimuse enda sõnastusest nähtub, et eelotsusetaotluse esitanud kohus palub Euroopa Kohtul hinnata liikmesriigi meetmete vastavust liidu õigusele.
- 35 Samas ei ole Euroopa Kohtul ELTL artikli 267 alusel algatatud menetluse raames õigust otsustada liikmesriigi õigusnormide liidu õigusega kooskõla või vastavuse üle. Sellegipoolest on Euroopa Kohus pädev esitama eelotsusetaotluse esitanud kohtule kõik liidu õiguse tõlgendamise juhtnöörid, mis võimaldavad sel kohtul hinnata tema menetluses oleva kohtuasja lahendamisel seda kooskõla või vastavust (vt selle kohta kohtuotsus, 31.1.2008, Centro Europa 7, C-380/05, EU:C:2008:59, punktid 49 ja 50 ning seal viidatud kohtupraktika, ja kohtumäärus, 3.7.2014, Talasca, C-19/14, EU:C:2014:2049, punkt 16 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 36 Seega tuleb Euroopa Kohtul käesolevas asjas piirduda liidu õiguse analüüsiga, andes sellele tõlgenduse, mis oleks tarvilik eelotsusetaotluse esitanud kohtule, kelle ülesanne on omakorda hinnata liikmesriigi õigusnormide kooskõla ja vastavust liidu õigusega, et lahendada tema menetluses olev kohtuasi (vt selle kohta kohtuotsus, 31.1.2008, Centro Europa 7, C-380/05, EU:C:2008:59, punkt 51).
- 37 Kuna esimeses, teises, viiendas ja kuuendas küsimuses viidatakse liidu õigusnormidele, mille tõlgendusest võib olla eelotsusetaotluse esitanud kohtule kasu, siis tuleb need küsimused lugeda vastuvõetavaks.
- 38 Teiseks leiavad Itaalia valitsus ja Elettronica, et vastuvõetavad ei ole vastavalt kolmas, neljas ja kuues küsimus ning teine, kolmas ja neljas küsimus, kuna põhikohtuasja faktiline ja õiguslik raamistik on esitatud lünklikult. Itaalia valitsus lisab veel sisuliselt, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole põhjendanud, miks peab ta neid sätteid, mille tõlgendamist ta palub, põhikohtuasjas asjakohasteks.
- 39 Selles osas tuleb meenutada, et ELTL artiklis 267 sätestatud Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute vahelise koostöö raames eeldab vajadus anda liidu õiguse tõlgendus, mis oleks küsimuse esitanud siseriiklikule kohtule tarvilik, et viimane järgib hoolsalt eelotsusetaotluse sisule esitatavaid nõudeid, mis on Euroopa Kohtu kodukorra artiklis 94 sõnaselgelt ära toodud ja mille puhul eeldatakse, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on nendest teadlik (vt selle kohta kohtuotsused, 5.7.2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punktid 18 ja 19 ning seal viidatud kohtupraktika, ja 27.10.2016, Audace jt, C-114/15, EU:C:2016:813, punkt 35).
- 40 Seega on esimeses järjekorras tingimata vajalik, nagu on ette nähtud kodukorra artikli 94 punktis c, et eelotsusetaotlusest endast nähtuksid põhjendused, mis ajendasid eelotsusetaotluse esitanud kohut otsima vastust küsimustele, mis puudutavad liidu teatud õigusnormide tõlgendamise või kehtivuse küsimust ning millist seost ta nende õigusnormide ja põhikohtuasjas kohaldatavate liikmesriigi õigusnormide vahel näeb.
- 41 Ent käesoleva asja puhul tuleb tõdeda, et eelotsusetaotlus ei sisalda mingit selgitust, miks on ELTL artiklid 56 ja 258 põhikohtuasja lahendamisel asjakohased.
- 42 Mis esiteks puudutab ELTL artiklit 56, siis nähtub Euroopa Kohtule esitatud toimikust, et põhikohtuasja iseloomustavad asjaolud on kõik Itaalia riigi sisesed. ELTL artikkel 56 ei ole aga sellise olukorra suhtes kohaldatav (vt selle kohta kohtuotsus, 15.11.2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 43 Teiseks, ELTL artikli 258 puhul piisab täpsustusest, nagu ka kohtujurist märkis oma ettepaneku punktis 36, et tegemist on pelgalt menetlusnormiga, mida kohaldatakse liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluses, mida viib läbi komisjon ja arutab Euroopa Kohus.
- 44 Järelikult on kolmas ja neljas eelotsuse küsimus vastuvõetamatud osas, milles nende eesmärk on tõlgendada ELTL artikleid 56 ja 258.
- 45 Teises järjekorras on samuti oluline, nagu sätestab kodukorra artikli 94 punkt a, et eelotsusetaotluses endas sisalduks vähemalt ülevaade faktilistest andmetest, millel eelotsuse küsimused põhinevad.
- 46 Käesoleval juhul on eelotsusetaotluse esitanud kohtul palutud põhikohtuasjas lahendada küsimus, kas digitaalsageduste eraldamise valikumenetlus on õiguspärane NCRC sätetest tulenevalt. Kuna eelotsusetaotlus sisaldab vajalikku teavet asjaolude ja selle menetluse elluviimiseks vajalike menetlusnormide ja sisuliste tingimuste mõistmiseks, tuleb asuda seisukohale, et põhikohtuasja üldine faktiline raamistik on esitatud piisavalt täpselt, et Euroopa Kohus saaks nende küsimuste põhisisu kohta otsuse teha.
- 47 Samas tuleb sedastada, nagu kohtujurist märkis oma ettepaneku punktis 42, et mõned küsimused, mis eelotsusetaotluse esitanud kohus esitas, põhinevad faktilistel eeldustel, mida eelotsusetaotluses ei ole kuidagi põhjendatud ega selgitatud ja mille suhtes Euroopa Kohus seetõttu ei saa seisukohta võtta. Sama kehtib ka seoses kolmandas küsimuses toodud viitega „nõuetele ja kohustustele, mida ei olnud varem ette nähtud turul juba tegutsevate ettevõtjate suhtes“, neljandas küsimuses esitatud märkusega „sageduste eraldamine suurte häirete ohuga VHF-III meeterlainealas“ ning kuuenda küsimuse esemeks oleva eeldusega, mille kohaselt dekreetseaduse nr 16/2012 artikkel 3*quinqüies* „on vastuolus raadio- ja televisioonituru spetsiifiliste tunnustega“.
- 48 Sellest järeldub, et kolmas ja neljas küsimus on vastuvõetamatud käesoleva kohtuotsuse punktides 44 ja 47 määratletud osas. Kuues küsimus on tervikuna vastuvõetamatu.

Sisulised küsimused

Esimene küsimus

- 49 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas raamdirektiivi sätteid tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, kui riigi seadusandja tühistab poolelioleva raadiosageduste eraldamise valikumenetluse, mille põhikohtuasja asjaoludel korraldas pädev riigi reguleeriv asutus ja mis peatati ministri otsusega.
- 50 Esiteks tuleb siinjuures meenutada, et raamdirektiivi artikli 3 lõike 1 kohaselt tagavad liikmesriigid, et iga nimetatud direktiivi ja eridirektiividega riigi reguleerivatele asutustele määratud ülesandega tegeleb pädev organ. Lisaks peavad vastavalt raamdirektiivi artikli 3 lõigetele 2 ja 3 koosmõjus selle direktiivi põhjendusega 11 liikmesriigid kindlustama riigi reguleerivate asutuste sõltumatuse, et need saaksid kasutada oma volitusi erapooletult ja läbipaistvalt ning õigel ajal (vt selle kohta kohtuotsused, 3.12.2009, komisjon *vs.* Saksamaa, C-424/07, EU:C:2009:749, punkt 54; 17.9.2015, KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, punkt 54, ja 19.10.2016, Ormaetxea Garai ja Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, punkt 33).
- 51 Kuigi raamdirektiivi artikli 3 esialgse redaktsiooni eesmärk oli kooskõlas kõnealuse põhjendusega 11 peamiselt tagada riigi reguleeriva asutuse sõltumatus ja erapooletus, kindlustades regulatiivsete ja tegevusfunktsioonide lahususe põhimõtte, soovis liidu õiguslooja direktiiviga 2009/140 – nii on märgitud ka selle põhjenduses 13 – tugevdada riikide reguleerivate asutuste sõltumatust, et tagada reguleeriva raamistiku tõhusam kohaldamine ning suurendada nende autoriteeti ja otsuste

prognoositavust (kohtuotsused, 28.7.2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, punktid 32 ja 34, ning 19.10.2016, Ormaetxea Garai ja Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, punkt 45).

- 52 Direktiivi 2009/140 põhjenduse 13 kohaselt tuleks selleks liikmesriigi õigusnormides sõnaselgelt tagada, et turu eelreguleerimise või ettevõtjatevaheliste vaidluste lahendamise eest vastutav riigi reguleeriv asutus on oma ülesannete täitmisel kaitstud välise sekkumise ja poliitilise surve eest, mis võiks kahjustada tema poolt menetletavate küsimuste sõltumatut hindamist.
- 53 Riigi reguleerivate asutuste sõltumatuse ja erapooletuse tugevdamise eesmärk on ära toodud raamdirektiivi artikli 3 lõikes 3a (kohtuotsus, 19.10.2016, Ormaetxea Garai ja Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, punkt 47). Vastavalt selle sätte esimesele lõigule ja ilma et see piiraks selle artikli lõigetes 4 ja 5 ette nähtud konsulteerimist ja koostööd muude riigi asutustega, peab turu eelreguleerimise või ettevõtjatevaheliste vaidluste lahendamise eest vastutav riigi reguleeriv asutus oma ülesannete täitmisel tegutsema sõltumatult ning ei tohi taotleda ega täita ühegi teise organi juhiseid neile määratud ülesannete täitmisel. See säte näeb siiski ette võimaluse teostada järelevalvet liikmesriigi õigusnormide ja konstitutsiooniõiguse alusel ning täpsustab, et riigi reguleeriva asutuse otsuseid võivad peatada või tühistada üksnes raamdirektiivi artikli 4 kohaselt asutatud edasikaebusi käsitlevad organid.
- 54 Teiseks olgu täpsustatud, et raamdirektiiviga on antud riigi reguleerivale asutusele konkreetsed reguleerimisülesanded, mis on määratletud selle direktiivi artiklites 8–13. Vastavalt selle direktiivi artikli 9 lõike 1 esimesele lõigule on nende asutuste ülesandeks elektroonilisteks sideteenusteks kasutatava spektri jaotamine ja raadiosageduste kasutamise üldlubade ja individuaalsete kasutusõiguste andmine.
- 55 Seega kujutab raadiosageduste eraldamiseks sellise valikumenetluse korraldamine nagu *beauty contest*-menetlus põhikohtuasjas endast reguleerimisülesande täitmist raamdirektiivi tähenduses, mis on riigi reguleeriva asutuse ülesanne.
- 56 Sellise asutuse sõltumatus satuks aga ohtu, kui sellistel välistel üksustel nagu põhikohtuasjas kõnealusel majandusarengu ministril ja Itaalia seadusandjal oleks lubatud väljapool raamdirektiivi artikli 3 lõike 3a esimeses lõigus ette nähtud järelevalve- ja edasikaebuste läbivaatamise pädevust peatada või tühistada pooleliolev raadiosageduste eraldamise valikumenetlus, mille korraldamise eest vastutab asjaomane asutus.
- 57 Euroopa Kohtule esitatud toimiku materjalidest nähtub, et põhikohtuasjas sekkus Itaalia seadusandja pärast majandusarengu ministri tegevust pooleliolevasse AGCOMi korraldatud valikumenetlusse ning lõpetas selle. Samas ei ole vaidlust küsimuses, et põhikohtuasjas ei tegutsenud riigi seadusandja ega majandusarengu minister raamdirektiivi artikli 4 tähenduses edasikaebusi käsitlevate organitena, kellel ainsana on selle direktiivi artikli 3 lõike 3a alusel õigus peatada või tühistada riigi reguleerivate asutuste otsused. Seega on sellised sekkumised riigi reguleerivate asutuste sõltumatuse nõuetega vastuolus.
- 58 Esitatud kaalutlused viivad järeldusele, et esimesele küsimusele tuleb vastata, et raamdirektiivi artikli 3 lõiget 3a tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus see, kui riigi seadusandja tühistab poolelioleva raadiosageduste eraldamise valikumenetluse, mille põhikohtuasja asjaoludel korraldas pädev riigi reguleeriv asutus ja mis peatati ministri otsusega.

Teine küsimus

- 59 Kuna teine küsimus puudutab samu õigusakte kui esimene küsimus, siis lähtudes esimesele küsimusele antud vastusest, ei ole teisele küsimusele vaja vastata.

Kolmas ja neljas küsimus

- 60 Kolmanda ja neljanda küsimustega, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas raamdirektiivi artiklit 9, loadirektiivi artikleid 3, 5 ja 7 ning konkurentsidiirektiivi artikleid 2 ja 4 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, kui raadiosageduste tasuta eraldamise valikumenetlus, mis oli algatatud selleks, et heastada teatud ettevõtjate õigusvastane kõrvaldamine turult, asendatakse raadiosageduste tasu eest eraldamise valikumenetlusega, mis põhineb pärast raadiosageduste arvu piiramist nende sageduste eraldamise ümberkujundatud plaanil.
- 61 Kõigepealt tuleb meenutada, et raamdirektiivi artikkel 8 paneb liikmesriikidele kohustuse kindlustada, et riigi reguleerivad asutused võtavad kõik mõistlikud meetmed, mille eesmärk on edendada konkurentsi elektrooniliste sideteenuste pakkumisel, tagades, et elektroonilise side sektoris ei moonutata ega piirata konkurentsi, ja kõrvaldades liidu tasandil nende teenuste pakkumiselt viimased takistused (kohtuotsused, 31.1.2008, Centro Europa 7, C-380/05, EU:C:2008:59, punkt 81; 3.12.2009, komisjon *vs.* Saksamaa, C-424/07, EU:C:2009:749, punkt 92, ja 7.11.2013, UPC Nederland, C-518/11, EU:C:2013:709, punkt 50).
- 62 Nimetatud artikli lõike 1 kohaselt peavad riigi reguleerivad asutused raamdirektiivis ja muu hulgas loadirektiivis täpsustatud reguleerimisülesannete täitmisel võtma kõik mõistlikud meetmed, mille eesmärk on saavutada selle artikli lõigetes 2–4 määratletud eesmärgid, mis seisnevad konkurentsi toetamises elektrooniliste sidevõrkude ja elektrooniliste sideteenuste pakkumisel, siseturu arengule kaasaaitamises ja liidu kodanike huvide toetamises (vt selle kohta kohtuotsused, 19.6.2014, TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, punkt 39, ja 15.9.2016, Koninklijke KPN jt, C-28/15, EU:C:2016:692, punkt 46).
- 63 Konkurentsidiirektiivi artikli 4 lõike 2, loadirektiivi artikli 5 lõike 2 teise lõigu ja artikli 7 lõike 3 ning raamdirektiivi artikli 9 lõike 1 kohaselt tuleb raadiosageduste kasutamise õigusi anda objektiivsete, läbipaistvate, mittediskrimineerivate ja proportsionaalsete valikukriteeriumide põhjal. Viimati nimetatud tingimus eeldab, et need kriteeriumid on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobivad ega lähe kaugemale sellest, mis on selle täitmiseks vajalik (vt selle kohta kohtuotsus, 23.4.2015, komisjon *vs.* Bulgaaria, C-376/13, ei avaldata, EU:C:2015:266, punktid 65 ja 84).
- 64 Esiteks tuleneb seega nendest sätetest, et raadiosageduste tasuta eraldamine ei kuulu nende NCRCga ette nähtud põhimõtete hulka, mille alusel valikumenetlusi tuleb korraldada.
- 65 Vastupidi, ühelt poolt tuleb täheldada, et raamdirektiivi põhjendusest 21, loadirektiivi artikli 7 lõikest 4 ja selle põhjendusest 23 nähtub, et raadiosageduste eraldamise valikumenetlused võivad põhineda konkurentsil või võrdlustel. Seega on liikmesriikidel raamdirektiivis sätestatud eesmärkide ja kohustuste järgmisel valikuõigus otsustamaks, kas kehtestada konkurentsil või võrdlustel põhinev menetlus ja kas nende tulemusel eraldatakse raadiosagedused tasu eest või tasuta. Teiselt poolt tuleb tõdeda, et silmas pidades vajadust tagada raadiosageduste tulemuslik haldamine ja nende oluline sotsiaalne, kultuuriline ja majanduslik väärtus, millega liikmesriigid peavad arvestama raamdirektiivi artikli 9 lõike 1 kohaselt, ning spektrivarude nappust, siis võib olla põhjendatud nende tasu eest eraldamine.
- 66 Sellest tuleneb, et NCRCga ei ole vastuolus sellise menetluse korraldamine, millega eraldatakse raadiosagedused tasu eest, kuid tingimisel, et see menetlus põhineb objektiivsetel, läbipaistvatel, mittediskrimineerivatel ja proportsionaalsetel kriteeriumidel ning vastab raamdirektiivi artikli 8 lõigetes 2–4 määratletud eesmärkidele. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on hinnata, kas põhikohtuasjas käsitletav valikumenetlus vastab nendele nõuetele. Euroopa Kohus võib samas anda talle liidu õiguse asjasse puutuva tõlgenduse kohta kõik juhised, mis võivad osutada tarvilikuks.

- 67 Esiteks olgu märgitud, et arvestades raamdirektiivi artikli 8 lõikes 2 määratud konkurentsi toetamise eesmärki ja proportsionaalsuse põhimõtte nõudeid, peab tasu suurus, mis annab õiguse raadiosageduste eraldamisele, olema määratud kindlaks asjakohasel tasemel ja peab kajastama muu hulgas nende ressursside kasutamise väärtust, mis nõuab asjaomase turu majandusliku, tehnoloogilise ja konkurentsiolekorraga arvestamist (vt analoogia alusel kohtuotsused, 10.3.2011, Telefónica Móviles España, C-85/10, EU:C:2011:141, punktid 27 ja 28, ning 21.3.2013, Belgacom jt, C-375/11, EU:C:2013:185, punktid 50 ja 51).
- 68 Selles osas tuleb pidada silmas, et kuigi enampakkumismenetluse korraldamine võib osutuda sobivaks viisiks raadiosageduste väärtuse kindlaksmääramisel (vt selle kohta kohtuotsus, 21.3.2013, Belgacom jt, C-375/11, EU:C:2013:185, punkt 52), on siiski vaja tagada, et enampakkumisel osalemise tasu ei määrataks sellises suurus, mis takistab uutel operaatoritel turule siseneda (vt selle kohta kohtuotsus, 10.3.2011, Telefónica Móviles España, C-85/10, EU:C:2011:141, punkt 30). Viimane neist kaalutlustest peab veel enam paika olukorras, mida mainib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kus uute raadiosageduste eraldamine on mõeldud selleks, et heastada teatud ettevõtjate õigusvastane kõrvaldamine turult.
- 69 Teiseks, mis puudutab nõuet, et valikumenetlus peab põhinema mittediskrimineerivatel tingimustel, siis tuleb meelde tuletada, et võrdse kohtlemise üldpõhimõtte nõuab, et sarnaseid olukordi ei käsitletaks erinevalt ja erinevaid olukordi ei käsitletaks ühtemoodi, välja arvatud juhul, kui selline kohtlemine on objektiivselt põhjendatud (kohtuotsus, 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine jt, C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 23 ning seal viidatud kohtupraktika). Olukordade sarnasus tuleb kindlaks teha ja neile anda hinnang, arvestades selle õigusakti eset ja eesmärki, mis kõnealuse vahetegemise sätestab. Lisaks tuleb arvestada selle valdkonna põhimõtteid ja eesmarke, kuhu vastav akt kuulub (vt selle kohta kohtuotsus, 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine jt, C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 26 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 70 Käesoleval juhul tuleb esmalt rõhutada, et Euroopa Kohtu menetluses märgiti, et digitaalsagedused eraldati turul tegutsevatele operaatoritele tasuta selleks, et tagada vastavalt konkreetsele juhtumile kas televisioonilevi järjepidevus või kompenseerida nende operaatorite investeeringud digitaaltehnoloogiasse, samas kui uutele turule sisenejatele ja väikestele operaatoritele mõeldud digitaalsest dividendist jaotatavad raadiosagedused eraldati tasu eest valikumenetluses. Nagu aga kohtujurist märkis oma ettepaneku punktis 87, ei ole nende eesmärkide puhul need kaks operaatorite rühma põhimõtteliselt sarnases olukorras, mistõttu ei ole nende võimalik erinev kohtlemine võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus.
- 71 Teisalt tuleb esile tuua, et võrdse kohtlemise põhimõttega ei ole ka vastuolus, et liikmesriik, kes varem eraldas analoogsagedusi tasuta, eraldab uusi digitaalsagedusi tasu eest valikumenetluses. Tegelikult iseloomustavad analoogsagedusi ja digitaalsagedusi erinevad tehnoloogiad, mistõttu ei nõua võrdse kohtlemise põhimõtte nende sageduste eraldamisel ühesugust kohtlemist.
- 72 Teiseks olgu märgitud, et juhtumiks, kui raadiosageduste kasutusõiguste andmist tuleb piirata, on loadirektiivi artikli 7 lõikes 3 ette nähtud, et liikmesriigid annavad selliseid õigusi objektiivsete, läbipaistvate, mittediskrimineerivate ja proportsionaalsete valikukriteeriumide põhjal. Kõigi selliste kriteeriumide puhul tuleb asjakohaselt arvesse võtta, et saavutatakse raamdirektiivi artiklis 8 sätestatud eesmärgid ja järgitakse kõnealuse direktiivi artiklis 9 sätestatud nõudeid. Selle puhul tuleneb loadirektiivi põhjendusest 11, et kõnealuseid õigusi võib piirata üksnes juhul, kui see piirang on vältimatu, pidades silmas raadiosageduste vähesust ja vajadust tagada nende tõhus kasutamine.
- 73 Sellest tuleneb, et NCRC sätted võimaldavad, arvestades raadiosageduste vähesust ja vajadust tagada nende tõhus kasutamine, põhimõtteliselt piirata jaotatavate raadiosageduste kasutusõiguste hulka. Need sätted seavad siiski sellise piiramise tingimuseks, et see peab olema vajalik ja proportsionaalne,

et see ei ole vastuolus raamdirektiivi artiklis 8 määratud eesmärkidega, mille hulgas on sidevõrkude pakkumisel konkurentsi edendamine, ja et kasutusõigusi antakse objektiivsete, läbipaistvate, mittediskrimineerivate ja proportsionaalsete valikukriteeriumide alusel.

- 74 Käesoleval juhul ilmneb – mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus – Euroopa Kohtule esitatud toimiku materjalidest, et digitaalsest dividendist jaotatavate vabade raadiosageduste arvu piiramine oleks otsustatud pärast Rahvusvahelise Telekommunikatsiooni Liidu raames kooskõlamist ja kahjulike mõjutuste ohu tõttu.
- 75 Nagu kohtujurist märkis oma ettepaneku punktis 95, võivad sellised kaalutlused põhimõtteliselt õigustada vabade raadiosageduste arvu piiramist, eeldusel et järgitud on käesoleva kohtuotsuse punktis 73 meenutatud tingimusi.
- 76 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on siiski hinnata, kas – nii nagu teatud huvitatud isikud Euroopa Kohus väitsid – analoogtelevisiooni turul juba tegutsevad operaatorid said digiüleminekust kasu asjaolu tõttu, et neile eraldati suurem hulk raadiosagedusi, kui neil on vaja oma ülekannete edastamise jätkamiseks, samas kui raadiosageduste arvu piirang mõjutab neid sagedusi, mis anti uute operaatorite kasutusse.
- 77 Eelnevaid kaalutlusi arvesse võttes tuleb kolmandale ja neljandale küsimusele vastata, et raamdirektiivi artiklit 9, loadirektiivi artikleid 3, 5 ja 7 ning konkrentsidirektiivi artikleid 2 ja 4 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus see, kui raadiosageduste tasuta eraldamise valikumenetlus, mis oli algatatud selleks, et heastada teatud ettevõtjate õigusvastane kõrvaldamine turult, asendatakse raadiosageduste tasu eest eraldamise valikumenetlusega, mis põhineb pärast raadiosageduste arvu piiramist nende sageduste eraldamise ümberkujundatud plaanil, tingimisel et uus valikumenetlus põhineb objektiivsetel, läbipaistvatel, mittediskrimineerivatel ja proportsionaalsetel kriteeriumidel ning vastab raamdirektiivi artikli 8 lõigetes 2–4 määratletud eesmärkidele. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on kõiki asjasse puutuvaid asjaolusid hinnates kontrollida, kas raadiosageduste tasu eest eraldamise valikumenetlusega kindlaks määratud tingimused võimaldavad uutel ettevõtjatel digitelevisiooniturule tegelikult siseneda, ilma et analoog- või digitelevisiooniturul juba tegutsevad operaatoreid alusetult eelistataks.

Viies küsimus

- 78 Viienda küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus raadiosageduste eraldamise valikumenetluse tühistamine ainuüksi seetõttu, et sellistel operaatoritel nagu hagejad põhikohtuasjas lubati osaleda selles menetluses ja neile oleks ainsate taotlejatena antud õigused raadiosagedusi kasutada maapealse levivõrgu kaudu digitaalsete radio- ja televisiooni digitaalsete ülekannete tegemiseks, kui menetlust ei oleks tühistatud.
- 79 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt kuulub õiguspärase ootuse põhimõtte liidu aluspõhimõtete hulka (kohtuotsus, 14.3.2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, punkt 23 ja seal viidatud kohtupraktika), mistõttu seda peavad järgima mitte ainult liidu institutsioonid, vaid ka liikmesriigid, kui nad teostavad neile liidu direktiividega antud pädevust (kohtuotsus, 9.7.2015, Salomie ja Oltean, C-183/14, EU:C:2015:454, punkt 30 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 80 Õigus sellele põhimõttele tugineda laieneb kõigile isikutele, kelles haldusasutus on talle konkreetseid kinnitusi andes tekitanud põhjendatud ootusi (kohtuotsus, 9.7.2015, Salomie ja Oltean, C-183/14, EU:C:2015:454, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika). Selliseid lootusi tekitada võivateks kinnitusteks on – olenemata nende andmise vormist – täpne, tingimusteta ja ühtelangev teave, mis pärineb volitatud ja usaldusväärsetest allikatest (kohtuotsus, 17.3.2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, punkt 72 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 81 Käesolevas asjas ilmneb Euroopa Kohtule esitatud toimiku materjalidest, et põhikohtuasja hagejad osalesid *beauty contest*-menetluses. Nad tuginevad argumendile, et kuna nad olid teatud *multiplex*'ide puhul ainsad taotlejad, siis oleksid nad kumbki pidanud saama vähemalt ühe *multiplex*'i. Samas ei ole vaidlust küsimuses, et kõnealuses menetluses ei eraldatud neile ühtegi raadiosagedust. Tingimusel, et eelotsusetaotluse esitanud kohus seda kontrollib, tuleb asuda seisukohale, et toimiku materjalidest siiski ei selgu, et neile oleks konkreetselt ja tingimusteta kinnitatud, et tulevikus eraldatakse neile kõnealused *multiplex*'id.
- 82 Samas, kuna ei ole olemas mingeid konkreetseid volitatud ja usaldusväärsetest allikatest pärinevaid kinnitusi, siis üksnes asjaolu, et operaatoril lubati osaleda sellises raadiosageduste eraldamise valikumenetluses nagu *beauty contest*-menetlus põhikohtuasjas, ei saa tal tekitada õiguspärast ootust. Need kaalutlused kehtivad isegi juhul, kui kõnealune operaator osaleb ainsa taotlejana menetluses mõne *multiplex*'i saamiseks.
- 83 Eelnevaid kaalutlusi arvesse võttes tuleb viiendale küsimustele vastata, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus raadiosageduste eraldamise valikumenetluse tühistamine ainuüksi seetõttu, et sellistel operaatoritel nagu hagejad põhikohtuasjas lubati osaleda selles menetluses ja neile oleks ainsate taotlejatena antud õigused raadiosagedusi kasutada maapealse levivõrgu kaudu digitaalsete radio- ja televisiooniülekannete tegemiseks, kui kõnealust menetlust ei oleks tühistatud.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (neljas 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 3 lõiget 3a tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus see, kui riigi seadusandja tühistab poolelioleva raadiosageduste eraldamise valikumenetluse, mille põhikohtuasja asjaoludel korraldas pädev riigi reguleeriv asutus ja mis peatati ministri otsusega.
2. Direktiivi 2002/21 (muudetud direktiiviga 2009/140) artiklit 9, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/20/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenustega seotud lubade andmise kohta (loadirektiiv) (muudetud direktiiviga 2009/140) artikleid 3, 5 ja 7 ning komisjoni 16. septembri 2002. aasta direktiivi 2002/77/EÜ konkurentsi kohta elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste turgudel artikleid 2 ja 4 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus see, kui raadiosageduste tasuta eraldamise valikumenetlus, mis oli algatatud selleks, et heastada teatud ettevõtjate õigusvastane kõrvaldamine turult, asendatakse raadiosageduste tasu eest eraldamise valikumenetlusega, mis põhineb pärast raadiosageduste arvu piiramist nende sageduste eraldamise ümberkujundatud plaanil, tingimusel et uus valikumenetlus põhineb objektiivsetel, läbipaistvatel, mittediskrimineerivatel ja proportsionaalsetel kriteeriumidel ning vastab direktiivi 2002/21 (muudetud) artikli 8 lõigetes 2–4 määratletud eesmärkidele. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on kõiki asjasse puutuvaid asjaolusid hinnates kontrollida, kas raadiosageduste tasu eest eraldamise valikumenetlusega kindlaks määratud tingimused võimaldavad uutel ettevõtjatel digitelevisioniturule tegelikult siseneda, ilma et analoog- või digitelevisioniturul juba tegutsevaid operaatoreid alusetult eelistataks.

3. Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus raadiosageduste eraldamise valikumenetluse tühistamine ainuüksi seetõttu, et sellistel operaatoritel nagu hagejad põhikohtuasjas lubati osaleda selles menetluses ja neile oleks ainsate taotlejatena antud õigused raadiosagedusi kasutada maapealse levivõrgu kaudu digitaalsete raadio- ja televisiooniülekannete tegemiseks, kui kõnealust menetlust ei oleks tühistatud.

Allkirjad