

**Kohtuasi C-255/21**

**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1**

**Saabumise kuupäev:**

21. aprill 2021

**Eelotsusetaotluse esitanud kohus:**

Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

**Eelotsusetaotluse kuupäev:**

25. märtsi 2021

**Apellant:**

Reti Televisive Italiane SpA (RTI)

**Vastustaja:**

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni - AGCOM

---

**Põhikohtuasja ese**

Liidetud apellatsioonkaebused, mis on esitatud Consiglio di Statole (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia) kolme otsuse peale, mis tehti Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Itaalia sideteenuste tagamise amet, edaspidi „AGCOM“) kolme otsuse kohta, millega karistati Reti Televisive Italiane SpA-d (RTI) reklaami tunnilimiidi rikkumise eest.

**Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus**

Küsimus, kas reklaamilimiidi ületamist keelavad Itaalia õigusnormid on kooskõlas direktiivi 2010/13/EL artikliga 23, võttes arvesse ka direktiivi (EL) 2018/1808 põhjendust 43 ja direktiivi 2010/13/EL artikli 23 sõnastust eelviidatud direktiiviga 2018/1808 muudetud redaktsioonis, ning kuidas neid konkurentsioiguse norme tõlgendada.

## Eelotsuse küsimus

Euroopa Liidu Kohtul palutakse selgitada:

a) kas reklaamilimiidi ületamist keelavate ühenduse õigusnormide seisukohalt, võttes arvesse mitmes konkurentsioiguse allikas (millest puutuvad käesolevas kohtuasjas asjasse eelviidatud direktiivi (EL) 2018/1808 põhjendus 43 ja direktiivi 2010/13/[EL] artikli 23 uus sõnastus) esineva kontserni või ühe majandusüksuse mõiste üldist tähtsust [Euroopa Liidu] õiguses, ning piiramata Itaalia õiguses seadusandliku dekreeedi 177/[2005] artikli 5 lõike 1 punktis b [ette nähtud] televisiooni- ja raadioteenuse osutajatele ette nähtud lubade vahelise eristuse kohaldamist, võib pidada ühenduse õigusega kooskõlaliseks sellist Itaalia ringhäälinguõiguse tõlgendust, mis järeldeb eelviidatud seadusandliku dekreeedi 177/[2005] (alates 30. märtsist 2010 (direktiivi 2007/65/EÜ rakendamiseks) kehtestatud redaktsiooni) artikli 1 lõike 1 punktist a, et eri meediavormide (elektrooniline side, ajakirjandus, sh elektrooniline ajakirjandus, ja internet kõigis oma rakendustes) omavahelise sulandumise protsess on veel olulisem televisiooni- ja raadioteenuste osutajate vahel, eriti kui nad on juba liitunud omavahel seotud ettevõtjate kontsernidesse, ning seda tuleb arvestada üldkehtivana, mistõttu tuleks eelviidatud [seadusandliku dekreeedi] artikli 38 lõiget 6 tõlgendada nii, et televisiooniteenuse osutajana võib käsitada ka kontserni kui üht majandusüksust, või on eelviidatud ühenduse põhimõtete kohaselt hoopis nii, et kuna reklaamilimiidi ületamise keeld on üldisest konkurentsioigusest sõltumatu, ei saa – 2018. aastast varasemate olukordade puhul – kontsernidele, eelmainitud sulandumisprotsessile ja nn ristmeediale tähtsust omistada, võttes seega reklaamimahu arvutamisel arvesse ainult konkreetset televisiooniteenuse osutajat, isegi kui ta kuulub kontserni (sest sellisele asjaolule omistati tähtsus alles direktiivi 2010/13/[EL] artikli 23 konsolideeritud redaktsioonis, mis tuleneb direktiivist (EL) 2018/1808);

b) kas lähtudes ELi eelviidatud õiguspõhimõtetest, mis puudutavad kontserne ja ettevõtjat kui majandusüksust, võttes arvesse reklaamilimiidi ületamise keeldu ja eelviidatud artikli 23 järjestikusi redaktsioone, ning piiramata lubade vahelise eelviidatud eristuse kohaldamist, [lk 20] võib ka seadusandliku dekreeedi 177/[2005] artiklis 43 [tervikliku meediasüsteemi] kohta sätestatud konkurentsioigusest järeldada, et kontsernist „meediateenuse osutaja“ (või apellandi sõnul: kontsernist meediaettevõtja) on oluline kontseptsioon, mille alusel saab jätta kontsernisisesed ristmeediaraklaamid sama seadusandliku dekreeedi [177/2005] artikli 38 lõikes 6 ette nähtud reklaamilimiidi sisse arvestamata, või tuleks selle kontseptsiooni tähtsus 2018. aastast varasema aja puhul välistada, kuna televisiooni valdkonna konkurentsioigus on reklaamimahu piiravatest õigusnormidest sõltumatu;

c) kas direktiivi 2010/13/EL artikli 23 lõike 2 punkti a uus sõnastus üksnes kinnitab varasemat konkurentsioiguse põhimõtet, mille kohaselt on kontsernidel üldine tähtsus, ning kas seega kirjeldab see sõnastus juba varem Euroopa õiguses olemas olnud õiguslikku realiteeti – hõlmates seega ka praegu käsitletavat juhtu,

mis leidis aset enne uut sõnastust, mõjutades [riigi reguleerivate asutuste] poolset tõlgendust ning nõudes neilt igal juhul kontsernist „meediateenuste osutaja“ kontseptsiooniga arvestamist – või ei saa kontsernidele enne uue sõnastuse kehtestamist kujunenud olukordade puhul tähtsust omistada, sest kuna see sõnastus on uuenduslik, ei saa seda *ratione temporis* enne selle kehtestamist toimunud asjaolude suhtes kohaldada;

d) nii või teisiti, olenemata seadusandliku dekreeidi 177/2005 artikliga 5 kehtestatud lubade süsteemist ning 2018. aastal tehtud uuendusest artiklis 23, ehk juhul, kui uus norm mitte ei kinnita varasemat olukorda, vaid teeb uuenduse, nagu on märgitud c küsimuses: kas televisiooni ja raadio lõimumissuhted, millega konkurentsioiguses üldiselt arvestatakse, kujutavad endast majandusüksuse ja kontserni mõiste üldisuse ja valdkonnaülesuse tõttu võtit, mille abil tõlgendada reklaamilimiite, mille reguleerimisel võetakse seega vaikumisi arvesse kontsernettevõtjaid (ehk täpsemalt kontserni kuuluvate ettevõtjate vahelisi kontrollisuhteid) ning nende ettevõtjate funktsionaalset ühtsust, kui tegemist on sama kontserni tele- ja raadiosaadete reklaamiga, või on hoopis vastupidi: et need lõimumissuhted ei ole reklaamilimiitide valdkonnas olulised [lk 21] ning seega tuleks artiklis 23 (algredaktsioonis) nimetatud „oma“ saadetenähtena käsitada üksnes reklaamijast televisiooniteenuse osutaja enda saateid, mitte terve kontserni omi, kuna see õigusnorm on iseseisev säte, mis ei võimalda mingit süstemaatilist tõlgendust, mis laiendaks seda kontsernidele, mille all mõeldakse ühtseid majandusüksusi;

e) viimaks, kas juhul, kui artikli 23 algredaktsiooni ei peaks olema võimalik tõlgendada konkurentsioiguse konteksti kuuluva normina, tuleb seda siiski mõista stimuleeriva sätena, mis käsitleb sellise reklaami eripära, mis on puhtinformatiivne ega ole mõeldud veenma kedagi ostma muid kaupu ja teenuseid kui tutvustatavad saated ise ning mida tuleks sellisena pidada reklaamimahunormide kohaldamisalast välja jäävaks, ning seega tuleks seda sätet pidada sama kontserni ettevõtjate piires kohaldatavaks kõigi lõimunud ristmeediareklaamide suhtes, või tuleb seda käsitada normina, mis kehtestab reklaamimahu arvutamise erandi, ning seega tuleb seda tõlgendada kitsalt?

### **Viidatud liidu õigusnormid**

Direktiivi 2010/13/EÜ artikkel 23: nii alguses redaktsioonis kui ka 2018. aasta direktiiviga (EL) 2018/1808 muudetud redaktsioonis.

Direktiivi (EL) 2018/1808 põhjendus 43.

### **Viidatud Itaalia õigusnormid**

31. juuli 2005. aasta seadusandlik dekreet nr 177 (audiovisuaalmeedia ja raadioteenuseid käsitlevate sätete konsolideeritud redaktsioon (Testo unico dei

servizi di media audiovisivi e radiofonici), edaspidi „seadusandlik dekreet nr 177/2005“ või „medianormistik“. Eelkõige järgmised sätted.

Artiklis 5 on loetletud põhimõtted, millele audiovisuaalmeedia teenuste ja raadioteenuste süsteem peab vastama, nimelt a) audiovisuaalmeedia teenuste, raadioteenuste ja massiteabevahendite süsteemis ning reklaamiturul kaitstakse konkurentsi, samuti kaitstakse ringhäälingumeedia pluralismi; sel eesmärgil keelatakse pluralismi vähendavate seisundite tekitamine või säilitamine; b) võrguoperaatoritele, televisiooniteenuse osutajatele, tellitava audiovisuaalmeedia teenuse osutajatele, digitaalse raadioteenuse osutajatele ja nendega seotud interaktiivsete teenuste osutajatele nähakse ette eri tegevusload, samuti kehtestatakse lubade andmise süsteem.

Artikli 38 lõikes 2 on sätestatud, et nende telereklaamilõikude maht, mida üleriigiliselt edastab vabaleviteenuse, sh analoogteenuse osutaja, kes ei ole üldkasutatava avalik-õigusliku ringhäälinguteenuse kontsessioonäär, ei tohi ületada 15% saatekava päevamahust ja 18% ühest tunnist; selle kestuse ületamine – mis ei tohi siiski olla suurem kui 2% tunnis – tuleb kompenseerida eelneval või järgneval tunnil.

Artikli 38 lõikes 6 on sätestatud, et eeltoodud lõiget 2 ei kohaldata teadaannete suhtes, mida televisiooniteenuse, sh analoogteenuse osutaja edastab oma saadete ning otseselt nendest saadetest tulenevate lisatoodete kohta, ning sponsoralusteade või tootepaigutuse suhtes.

Medianormistiku artiklis 52 on ette nähtud ette karistused selle õigusakti artikli 38 rikkumise eest.

### **Faktiliste asjaolude ja menetluse lühiülevaade**

- 1 AGCOM määras kolme eraldi, kuid sisu poolest analoogse aktiga, mis tehti teatavaks 28. septembril 2017, RTI-le (edaspidi „apellant“) karistused seadusandliku dekreeidi nr 177/2005 artikli 38 lõikes 2 reklaamile ette nähtud tunnilimiidi rikkumise eest. Need kolm akti puudutavad vastavalt kolme RTI-le kuuluvat televisiooniteenuse osutajat: Canale 5, Italia 1 ja Rete 4.
- 2 Reklaamimahu arvutamisel arvestas AGCOM reklaamilõikude hulka ka teadaanded, millega need kolm televisiooniteenuse osutajat reklaamisid raadioteenuse osutajat R101, mis kuulub äriühingule Monradio s.r.l., mille osakapitalist kuulub omakorda 80% RTI-le ning ülejäänud 20% äriühingule A. Mondadori Editore s.p.a.. Need kaks viimati nimetatud äriühingut kuuluvad samasse kontserni.
- 3 RTI esitas kolme eelviidatud akti peale Tribunale amministrativo regionale per il Laziole (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia, edaspidi „halduskohus“) kolm eraldi, kuid sisu poolest identset kaebust; see kohus jättis need kolm kaebust

rahuldamata. Seepeale esitas RTI eelotsusetaotluse esitanud kohtule apellatsioonkaebuse.

### **Põhikohtuasja poolte peamised argumendid**

- 4 Apellandi väitel sisaldasid kolme talle kuuluva televisiooniteenuse osutaja edastatud teadaanded üksnes R101 saadete tutvustust ja seega oleks neid tulnud käsitada enesereklaamina, mida ei saa arvestada meedianormistiku artikli 38 lõikes 6 ette nähtud reklaamimahu sisse.
- 5 Apellant rõhutab, et asjaolu, et R101 kuulub muule äriühingule kui apellant, ei ole oluline, kuna mõlemad kuuluvad samasse kontserni. Määrav tegur on tema arvates kontsernist mediaettevõtja majanduslik ühtsus, mitte see, et äriühinguid on mitu. Multimeediateenust (TV, raadio, Internet) osutavate ettevõtjate tegevus, sh kontserni vormis, on digitaliseerumise enesestmõistetav tagajärg ning „kontserni“ enesereklaam on ringhäälinguturgudel levinud käitumine.
- 6 Kuigi AGCOM möönis, et subjektiivselt aspektist ei vastuta RTI, kohustas ta teda väidetavad rikkumised lõpetama, väites eeskätt järgmist: 1) meedianormistik reguleerib raadioteenuste osutajat televisiooniteenuste osutajast erinevalt, sh eraldi tegevuslubadega, ning käesoleval juhul kuuluvad need teenuseosutajad ka eri isikutele, seega ei kuulu toimetajavastutus enesereklaamis tutvustatud sisu eest isikule, kes vastutab reklaamteadaannet levitava telekanali eest; 2) meedianormistiku artikli 38 lõige 6 puudutab ainult televisiooniteenuse osutajaid, nagu ilmneb selle konsolideeritud normistiku artiklist 2, kus tehakse televisiooni- ja raadioteenuse osutajatel vahet ning käsitatakse enesereklaamina ainult teadaandeid televisiooniteenuse osutaja enda saadete kohta; 3) meedianormistiku artikli 2 lõike 2 punktis b ei ole „audiovisuaalmeedia teenuse osutajate“ hulka arvatud selliseid isikuid nagu käesolevas kohtuasjas, kes üksnes edastavad saateid, mille toimetajavastutus langeb kolmandatele isikutele; 4) juhtudel, mil Itaalia seadusandja on soovinud kontserni fenomenile tähtsuse omistada, on ta seda teinud sõnaselge õigusnormiga, mida käesoleval juhul aga tehtud ei ole.
- 7 Halduskohtus väitis RTI, et Euroopa Liidu Kohtu väljendatud *in dubio pro libertate* põhimõtet tuleb kohaldada nii Euroopa õigusallika (direktiivi 2010/13/EL artikli 23) kui ka riigisisese õigusallika (meedianormistiku artikli 38) suhtes ning kui riigisisene allikas näeb ette rangemad eeskirjad, mis piiravad televisiooniteenuste osutamise vabadust, siis tuleb neid tõlgendada soodsamalt. Raadioteenuse osutaja R101 kohta tehtud enesereklaami ei tohiks seega reklaamimahu sisse arvestada.
- 8 RTI lisas, et AGCOMi lähenemisviis – mis põhineb asjaolul, et telekanalite omanik RTI ja raadiokanalite omanik Monradio s.r.l. on eri isikud, olgugi et neid äriühinguid seob kontrollisuhe –, mis takistab teadaannete kvalifitseerimist enesereklaamiks, on vastuolus meedianormistiku artikli 1 lõikes 2 ette nähtud süstemaatilise lähenemisviisiga, millega püütakse igasugust üldsusele sisu

edastamise tegevust ühtselt reguleerida, sõltumata kasutatavast meediast ja edastamistingimustest: RTI väitel on ristmeedias – televisiooni, raadio ja interneti teel – tehtav enesereklaam tänapäeval laialt levinud, hoolimata eraldi tegevuslubadest.

- 9 Viimaks väitis RTI, et RTI ja tema tütarettevõtjate tele- ja raadioprogramm on ühtsete ja koordineeritud valikute tulemus ning et nad moodustavad ühe kontsernist mediaettevõtja, kellele on omistatavad nii enesereklaami lõigud kui ka neis tutvustatavad saated, hoolimata sellest, et asjaga on seotud mitu juriidilist isikut.
- 10 Halduskohus jättis need kolm kaebust rahuldamata, leides, et kuna meedianormistiku artikli 38 lõigetes 2 ja 5 on televisiooniteenuse osutajatele kehtestatud reklaami edastamisaja limiidid, siis sama artikli lõikes 6 enesereklaami kontekstis kasutatud mõiste „televisiooniteenuse osutajad“ hõlmab üksnes omaenda saadete reklaamijaid. Niisiis tehakse selle normiga reklaamimahtu piiravast reeglist erand, nagu näitab omadussõna „oma“, mis viitab televisiooniteenuse osutaja saadetele (ja mitte raadioteenuse osutaja omadele, isegi kui nad kuuluvad samasse kontserni).
- 11 Lisaks märkis halduskohus, et direktiivi 2010/13/EL artikli 23 lõige 2 nägi tollal kehtinud redaktsioonis küll ette, et televisiooniteenuse osutaja saadetes on üks erand reklaami tunnilimiidist, kuid üksnes „[...] teadaannete suhtes, mida ringhäälinguorganisatsioon edastab oma saadete kohta ning neist saadetest otse tulenevate lisatoodete kohta, sponsordusteade ja tootepaigutuse suhtes“. Seega, kui direktiivis on kasutatud mõistet „ringhäälinguorganisatsioon“/„televisiooniteenuse osutaja“, siis on selle all mõeldud üksnes „teleülekanneid edastavat meediateenuse osutajat“ (artikli 1 lõike 1 punkt f) ja kui selles kasutatakse mõistet „saade“, on see „heliga või helita liikuvate kujutiste kogum, [...] mille vorm ja sisu on võrreldavad teleringhäälingu vormi ja sisuga. [...]“: seega ei ole ei Euroopa ega Itaalia õigusnormides selles suhtes kordagi juttu raadioteenuse osutajatest.
- 12 Lõpuks märkis halduskohus, et kuna teadaande edastaja ja reklaamitava saate eest vastutav isik (raadioteenuse osutaja) on eri isikud, siis on meedianormistiku artikli 38 lõike 6 kohaldamine välistatud. See, kui televisiooniteenuse osutaja omanikust äriühing juhib või koordineerib raadiokanali omanikku, ei anna nimelt televisiooniteenuse osutajale toimetaja staatust ning seega ei saa ta võtta toimetusvastutust raadioteenuse osutaja saadete eest. Igal juhul ei ole RTI käesolevas asjas tõendanud, et tal oleks õigus tegelikult oma tütarettevõtja Monradio majanduslikesse valikutesse sekkuda, ega järelikult ka seda, et kahe meediateenuse osutaja tegevusel oleks ühtne otsustuskeskus.
- 13 Apellant ei nõustu halduskohtu kitsa lähenemisega enesereklaami mõistele, väites, et see lähenemiseviis muudab enesereklaami väljaarvamise sellest mahust mõttetuks; enesereklaami all mõeldakse sellist reklaami erivormi, millega televisiooniteenuse osutaja reklaamib oma tooteid, teenuseid, saateid või kanaleid;

tänapäeval on see reklaamivorm veel piiritletum, kuna reklaamimahu piirang hõlmab üksnes konkreetseid „telereklaamilõikude“ ja „otsepakkumiste“ kategooriaid: saateid puudutavad enesereklaamid erinevad seega mis tahes tootereklaamidest ning neid näidatakse sellistes programmiosades, mida ei pakuta reklaamiklientide turul, vaid mida televisiooniteenuse osutaja kasutab otse.

- 14 Pealegi on seisukoht, et enesereklaami saab teha üksnes seda edastava meediateenuse osutaja enda saadete kohta, apellandi arvates vastuolus Euroopa seadusandja ja meedianormistiku süstemaatilise ning platvormiti eraldamata lähenemisviisiga, mis ei takista sama kontserni olemast ühtaegu nii üleriigiliste analoogsete tele- kui ka raadiokanalite toimetaja ega välista seega ka enesereklaami ristmeedias.
- 15 Järgmiseks väidab apellant, et meedianormistiku artiklit 38, millega on üle võetud direktiivi 2010/13 artikkel 23, tuleb tõlgendada kooskõlas Euroopa Liidu õigusega, arvestades Euroopa Kohtu antud suuniseid (28. oktoobri 1999. aasta kohtuotsus C-6/98, ARDe Pro Sieben Media AG, punktid 29–31, ja 24. novembri 2011. aasta kohtuotsus C-281/09, komisjon vs. Hispaania Kuningriik).
- 16 Apellant lisab, et televisiooni ja raadio lõimumissuhete reguleerimisel peetakse silmas kontsernettevõtjaid ega arvestata vormilist liigendust mitmeks äriühinguks; järelikult eksib AGCOM, pidades kontsernist meediaettevõtja ühtsust ebaoluliseks: kuna haldusrikkumiste valdkonnas kehtivad sellised põhimõtted nagu ammendavus ja range õiguspärasus ning kuna käesoleval juhul sõnaselget õigusnormi ei ole, siis ei saa ristmeedias tehtava enesereklaami õigusvastasust järeldada pelgalt seadusandja vaikimisest, vaid selleks on vaja sõnaselgelt sätestatud erandit kontsernettevõtja üldisest tähtsusest meedianormistikus.
- 17 Lõpuks viitab apellant direktiivi 2018/1808 põhjendusele 43 ning muudatusele, mis on selle direktiiviga tehtud direktiivi 2010/13 artikli 23 lõike 2 punkti a, kuigi praeguse kohtuasja asjaolud toimusid enne seda muudatust. Viimatinimetatud sätte kohaselt ei kohaldata reklaamimahu piiranguid „teadaannete suhtes, mida televisiooniteenuse osutaja edastab seoses oma saadetega, ning otseselt nendest saadetest tulenevate lisatoodetega või samasse televisiooniteenuste kontserni kuuluvate teiste ettevõtjate saadetega ja audiovisuaalmeedia teenustega“. Tema arvates tuleks need sätted võtta kooskõlalise tõlgendamise põhimõtte kohaselt parameetriks, mille alusel Itaalia õigust – sealhulgas varasemaid õigusnorme – tõlgendada.
- 18 Lõpuks väidab ta, et AGCOM tõlgendab saadete enesereklaami õigusvastasel viisil, mis ei ole kooskõlas Euroopa õigusega, jättes arvestamata kontsernist meediaettevõtja tähtsuse ja seega tunnistamata võimalust jätta ristmeedias tehtav enesereklaam reklaamimahu piirangu alt välja.

### **Eelotsusetaotluse põhistuse lühiülevaade**

- 19 Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab kõigepealt, et vaidlusküsimus ei ole mitte see, kas emettevõtjal on õigus tütaretevõtja majanduslikesse valikutesse tegelikult sekkuda, vaid kas olukord, kus audiovisuaalmeedia teenust osutav emettevõtja reklaamib raadioteenust osutava tütaretevõtja saateid, võib olla õiguspärane.
- 20 Ta märgib ka, et süstemaatiline, kuid ristmeediat hõlmav lähenemisviis, mida pooldab apellant, võib minna kaugemale liikmesriigi seadusandja tahtest direktiivi 2010/13 rakendamisel või lausa tekitada konkurentsiprobleeme, kahjustades neid meediateenuse osutajaid, kes tegutsevad üksnes raadio alal. Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab seoses sellega ühele AGCOMi otsusele, mille kohaselt võib televisiooni ja raadio koondumisel olla tagajärg, et riigisisel raadioreklaamiturul tõrjutakse konkurendid välja.
- 21 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul ei tundu AGCOMi ja TARI tõlgendus olevat ebamõistlik, kuna see lähtub rangelt sellest, mis on meedianormistikus direktiivi 2010/13 rakendamiseks sätestatud, ning selles võetakse arvesse apellandi pooldatavast seisukohast tuleneva võivat konkurentsivastast mõju raadioteenuse osutajatele, kes ei ole televisiooni- või audiovisuaalmeedia teenuse osutajatega lõimunud.
- 22 Eeltoodut arvestades peab eelotsusetaotluse esitanud kohus vajalikuks esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotlus.