Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

26. srpnja 2017.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Elektroničke komunikacijske mreže i usluge – Telekomunikacijske usluge – Direktive 2002/20/EZ, 2002/21/EZ i 2002/77/EZ – Dodjela prava korištenja radijskim frekvencijama za digitalno zemaljsko emitiranje radija i televizije – Poništenje besplatnog postupka nadmetanja (‚beauty contest') u tijeku i zamjena tog postupka naplatnim postupkom – Zadiranje nacionalnog zakonodavca – Neovisnost državnih regulatornih tijela – Prethodna rasprava – Kriteriji za dodjelu – Legitimna očekivanja"

U predmetu C-560/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukom od 11. lipnja 2015., koju je Sud zaprimio 30. listopada 2015., u postupku

Europa Way Srl,

Persidera SpA

protiv

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

Ministero dello Sviluppo economico,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

uz sudjelovanje:

Elettronica Industriale SpA,

Cairo Network Srl,

Tivuitalia SpA,

Radiotelevisione italiana SpA (RAI),

Sky Italia Srl,

* Jezik postupka: talijanski

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, predsjednik vijeća, E. Juhász, C. Vajda, K. Jürimäe (izvjestiteljica) i C. Lycourgos, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: X. Lopez Bancalari, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 2. veljače 2017.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Europa Way Srl, A. Terranova, A. Marcantonio, F. Ferraro i R. Mastroianni, *avvocati*,

— za Persidera SpA, F. Pace, L. Sabelli i B. Caravita di Toritto, *avvocati*,

— za Elettronica Industriale SpA, L. Medugno, G. Rossi i A. Lauteri, *avvocati*,

— za Cairo Network Srl, F. Elefante i D. Ielo, *avvocati*,

— za Radiotelevisione italiana SpA (RAI), G. de Vergottini i P. Cotone, *avvocati*,

— za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju M. S. Fiorentino, *avvocato dello Stato*,

— za Europsku komisiju, L. Nicolae, L. Malferrari i G. Braun, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 30. ožujka 2017.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 56. i 258. UFEU-a, članaka 3., 5. i 7. Direktive 2002/20/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (Direktiva o ovlaštenju (SL 2002., L 108, str. 21.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 53., str. 62.) kako je izmijenjena Direktivom 2009/140/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. (SL 2009., L 337, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 68.) (u daljnjem tekstu: Direktiva o ovlaštenju), članaka 3., 6., 8. i 9. Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) (SL 2002., L 108, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 49., str. 25.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/140 (u daljnjem tekstu: Okvirna direktiva), članaka 2. i 4. Direktive Komisije 2002/77/EZ od 16. rujna 2002. o tržišnom natjecanju na tržištima elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (SL 2002., L 249, str. 21.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 2., str. 3.; u daljnjem tekstu: Direktiva o tržišnom natjecanju), te načela nediskriminacije, transparentnosti, slobode tržišnog natjecanja, proporcionalnosti, djelotvornosti, pluralizma informacija i zaštite legitimnih očekivanja.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društava Europa Way Srl i Persidera SpA, s jedne strane, te Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Nadzorno tijelo za komunikacije, Italija, u daljnjem tekstu: AGCOM), Ministero dello Sviluppo economico (Ministarstvo za gospodarski razvoj, Italija),

Presidenza del Consiglio dei Ministri (Predsjedništvo Vijeća ministara, Italija) i Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministarstvo gospodarstva i financija, Italija), s druge strane, u vezi sa zakonitošću postupka nadmetanja operatora za dodjelu prava korištenja radijskim frekvencijama za digitalno zemaljsko emitiranje radija i televizije.

Pravni okvir

3 Novi zajednički regulatorni okvir za elektroničke komunikacijske usluge i mreže te pripadajuću infrastrukturu i usluge (u daljnjem tekstu: NZRO) sastoji se od Okvirne direktive i četiri posebne direktive, među kojima je Direktiva o ovlaštenju, koje su dopunjene Direktivom o tržišnom natjecanju.

Okvirna direktiva

4 Uvodne izjave 11. i 21. Okvirne direktive glase:

„(11) U skladu s načelom odvajanja regulatornih i operativnih funkcija, države članice bi morale jamčiti nezavisnost nacionalnih regulatornih tijela i tako osigurati nepristranost njihovih odluka. Ovaj zahtjev za neovisnošću ne dovodi u pitanje institucionalnu autonomiju i ustavne obveze država članica ili načelo neutralnosti u vezi s propisima u državama članicama kojima se reguliraju vlasnička prava utvrđena člankom [345. UFEU-a]. […]

[…]

(21) Države članice mogu, pri dodjeli radijskih frekvencija i brojeva od izuzetnog gospodarskog značaja koristiti, *inter alia*, postupak odabira zasnovan na tržišnom natjecanju ili uspoređivanju. U provedbi tih postupaka, državna regulatorna tijela moraju uzeti u obzir odredbe članka 8. [Okvirne direktive]."

5 U skladu s člankom 2. točkom (g) te direktive definirano je „državno regulatorno tijelo" (u daljnjem tekstu: DRT) tako da znači „tijelo ili tijela koja su od države članice dobila neku od regulatornih zadaća utvrđenih ovom Direktivom ili posebnim direktivama". Iz točke 1. tog članka 2. proizlazi da se Direktiva o ovlaštenju nalazi među „posebnim direktivama".

6 Članak 3. stavci 3. i 3.a Okvirne direktive izmijenjen je Direktivom 2009/140. Njezina trinaesta uvodna izjava glasi:

„Neovisnost [DRT-ova] treba osnažiti kako bi se osigurala učinkovitija primjena regulatornog okvira te pojačale njihove ovlasti i predvidljivost njihovih odluka. U tom smislu, u nacionalnom je pravu potrebno predvidjeti izričitu odredbu kako bi se osiguralo da, prilikom izvršavanja svojih zadaća, [DRT] odgovor[an] za prethodnu (*ex-ante*) regulaciju tržišta, ili za rješavanje sporova između poduzeća, bude zaštiće[n] od vanjske intervencije ili političkog pritiska, koji mogu ugroziti njegovu neovisnu procjenu predmeta koji mu se podnose. Takav vanjski utjecaj čini nacionalno zakonodavno tijelo nepodobnim za ulogu [DRT-a] na temelju regulatornog okvira. […]"

7 U članku 3. Okvirne direktive određeno je:

„1. Države članice osiguravaju da se zadacima koji su dodijeljeni [DRT-ovima] u skladu s ovom Direktivom i posebnim direktivama bave nadležna tijela.

2. Države članice jamče neovisnost [DRT-ova] i osiguravaju njihovu pravnu odvojenost i operativnu neovisnost o svim organizacijama koje pružaju elektroničke komunikacijske mreže, opreme ili usluge. Države članice koje su zadržale vlasništvo ili kontrolu nad poduzećima koja pružaju elektroničke komunikacijske mreže i/ili usluge osiguravaju učinkovito strukturalno odvajanje regulatorne funkcije od djelatnosti koje se tiču vlasništva ili nadzora.

3. Države članice osiguravaju da [DRT-ovi] izvršavaju svoj[e] [ovlasti] nepristrano, transparentno i pravovremeno. Države članice osiguravaju [DRT-ovima] odgovarajuća financijska sredstva i ljudske resurse kako bi mogla provoditi dodijeljene im zadaće.

3.a Ne dovodeći u pitanje odredbe stavaka 4. i 5., [DRT-ovi] odgovor[ni] za prethodnu (*ex-ante*) regulaciju ili za rješavanje sporova između poduzeća u skladu s člankom 20. ili člankom 21. ove Direktive, djeluju samostalno te ni od jednog drugog tijela ne traže niti primaju naputke u vezi s provođenjem ovih zadaća koje su im dodijeljene na temelju nacionalnog prava koje provodi pravo [Europske unije]. To ne sprječava nadzor u skladu s nacionalnim ustavnim pravom. Samo žalbena tijela osnovana u skladu s člankom 4. ima[ju] ovlasti obustaviti primjenu ili ukinuti odluke [DRT-ova].

[…]”

8 Članak 4. stavak 1. prvi podstavak te direktive glasi:

„Države članice osiguravaju učinkoviti mehanizam na nacionalnoj razini na temelju kojeg bilo koji korisnik ili poduzeće, koji daju na korištenje elektroničke komunikacijske mreže i/ili pružaju elektroničke komunikacijske usluge, a na koje utječe odluka [DRT-ova], ima pravo uložiti žalbu protiv te odluke žalbenom tijelu koje je neovisno od umiješanih stranaka. Ovo tijelo, koje može biti sud, mora imati odgovarajući nalaz vještaka koji mu omogućuje da učinkovito obavi svoje zadaće. Države članice osiguravaju da se osnovanost zahtjeva valjano uzme u obzir te da postoji učinkoviti žalbeni mehanizam.”

9 U skladu s člankom 6. navedene direktive:

„Osim u slučajevima koji potpadaju pod članak 7. stavak 9., članke 20. ili 21., države članice osiguravaju da [DRT-ovi], kada namjeravaju poduzeti mjere u skladu s ovom Direktivom ili posebnim Direktivama, ili kada namjeravaju propisati ograničenja u skladu s člankom 9. stavcima 3. i 4.a koja imaju značajan utjecaj na mjerodavno tržište, pruže zainteresiranim strankama mogućnost davanja primjedbi na prijedlog mjera u razumnom roku.

[…]”

10 Članak 8. te iste direktive među ostalim određuje:

„1. Države članice osiguravaju da [DRT-ovi] u izvršavanju svojih regulatornih zadaća navedenih u ovoj Direktivi i posebnim direktivama poduzmu sve opravdane mjere u svrhu ostvarivanja ciljeva navedenih u stavcima 2., 3. i 4. Ove mjere su proporcionalne tim ciljevima.

[…]

2. [DRT-ovi] promiču tržišno natjecanje u području pružanja elektroničkih komunikacijskih mreža, elektroničkih komunikacijskih usluga i pripadajuće opreme i usluga, *inter alia*:

3. [DRT-ovi] doprinose razvoju unutarnjeg tržišta […]

4. [DRT-ovi] promiču interese građana Europske unije […]”

11 Članak 9. Okvirne direktive glasi:

„1. Vodeći računa o činjenici da su radijske frekvencije javno dobro koje ima važnu društvenu, kulturnu i gospodarsku vrijednost, države članice na svom teritoriju osiguravaju učinkovito upravljanje radijskim frekvencijama za elektroničke komunikacijske usluge u skladu s člankom 8. i 8.a. Države članice osiguravaju da se dodjela radiofrekvencijskog spektra, koji se rabi za elektroničke komunikacijske usluge, i izdavanje općih ovlaštenja ili pojedinačnih prava korištenja takvih radijskih frekvencija, koje obavljaju nadležna nacionalna tijela, temelje na nepristranim, transparentnim, nediskriminirajućim i razmjernim mjerilima.

[…]

3. Ako drugim podstavkom nije drukčije predviđeno, države članice osiguravaju da se sve vrste tehnologije koje se rabe za elektroničke komunikacijske usluge mogu rabiti u radiofrekvencijskim pojasevima koji su proglašeni raspoloživima za elektroničke komunikacijske usluge u njihovom Planu za dodjelu nacionalnih frekvencija u skladu s pravom [Unije].

Međutim, države članice mogu predvidjeti razmjerna i nediskriminirajuća ograničenja za vrste radijskih mreža ili tehnologija bežičnog pristupa koje se rabe za elektroničke komunikacijske usluge kada je nužno:

a) izbjeći štetne smetnje;

b) zaštititi javno zdravlje od djelovanja elektromagnetskih polja;

c) osigurati tehničku kakvoću usluge;

d) osigurati najveću zajedničku uporabu radijskih frekvencija;

e) zaštitilo učinkovito korištenje radiofrekvencijskog spektra, ili

f) osigurati ispunjenje ciljeva od općeg interesa u skladu sa stavkom 4.

4. Ako nije drukčije predviđeno drugim podstavkom, države članice osiguravaju da se sve vrste elektroničkih komunikacijskih usluga mogu odvijati unutar radiofrekvencijskih pojaseva koji su proglašeni raspoloživim za elektroničke komunikacijske usluge u njihovim Planovima za dodjelu nacionalnih frekvencija, u skladu s pravom [Unije]. Međutim, države članice mogu predvidjeti razmjerna i nediskriminirajuća ograničenja za vrste pruženih elektroničkih komunikacijskih usluga, uključujući, prema potrebi, ispunjenje zahtjeva Radijskih propisa [Međunarodne telekomunikacijske unije].

[…]

5. Države članice redovito preispituju potrebu uvođenja ograničenja iz stavaka 3. i 4. te objavljuju rezultate takvih preispitivanja.

[…]”

Direktiva o ovlaštenju

12 Uvodne izjave 11. i 23. Direktive o ovlaštenju glase kako slijedi:

„(11) Dodjela posebnih prava može i dalje biti potrebna za korištenje radijskih frekvencija […]. Ta prava korištenja ne smiju se ograničiti osim kada je to neizbježno s obzirom na malobrojnost radijskih frekvencija i potrebu osiguranja njihovog učinkovitog korištenja.

[…]

(23) Pri utvrđivanju kriterija izbora koji će se primijeniti u postupku natječaja ili poziva na podnošenje ponude [DRT-ovi] trebaju osigurati da su zadovoljeni ciljevi iz članka 8. [Okvirne] direktive. Stoga ne bi bilo suprotno ovoj Direktivi kada bi primjena objektivnih, nediskriminirajućih i proporcionalnih izbornih kriterija s ciljem promicanja razvoja tržišnog natjecanja imala za posljedicu isključenje pojedinih poduzeća iz postupka natječaja ili poziva na podnošenje ponude za određenu radijsku frekvenciju."

13 U skladu s člankom 3. te direktive:

„1. Države članice osiguravaju slobodu pružanja elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga uz poštovanje uvjeta utvrđenih u ovoj Direktivi. U tom cilju, države članice ne mogu spriječiti poduzeće u pružanju elektroničkih komunikacijsk[ih] mreža ili usluga, osim kada je to nužno zbog razloga utvrđenih u članku [52. stavku 1. UFEU-a].

2. Pružanje elektroničkih komunikacijskih mreža ili pružanje elektroničkih komunikacijskih usluga, ne dovodeći u pitanje posebne obveze iz članka 6. stavka 2. ili prava korištenja iz članka 5., može podlijegati jedino općem ovlaštenju. Od poduzeća se može tražiti da dostavi prijavu, ali se ne može tražiti da ishodi izričitu dozvolu ni bilo koji drugi upravni akt od [DRT-a] prije početka korištenja prava koja proizlaze iz ovlaštenja. Nakon prijave, kad se ona zahtijeva, poduzeće može započeti djelatnost podložno, gdje je to potrebno, odredbama o pravima korištenja iz članaka 5., 6. i 7.

[…]"

14 U članku 5. navedene direktive određuje se:

„1. Države članice osiguravaju korištenje radijskih frekvencija na temelju općih ovlaštenja. Kada je nužno, države članice mogu davati pojedinačna prava korištenja kako bi se:

— izbjegle štetne smetnje,

— osigurala tehnička kakvoća usluge,

— zaštitilo učinkovito korištenje radiofrekvencijskog spektra, ili

— ispunili drugi ciljevi od općeg interesa što su ih odredile države članice u skladu s pravom [Unije].

2. Kada je nužno dati pojedinačna prava korištenja radijskih frekvencija i brojeva, države članice, na zahtjev, daju takva prava bilo kojem poduzeću koje daje na korištenje mreže ili pruža usluge na temelju općeg ovlaštenja iz članka 3., podložno odredbama članaka 6., 7. i članka 11. stavka 1. točke (c) ove Direktive te bilo kojim drugim pravilima koja osiguravaju učinkovitu uporabu tih izvora u skladu s [Okvirnom] direktivom.

Ne dovodeći u pitanje posebna mjerila i postupke koje su donijele države članice da bi dale prava uporabe radijskih frekvencija pružateljima usluga sadržaja radijskog ili televizijskog prijenosa kako bi se slijedili ciljevi od općeg interesa u skladu s pravom [Unije], prava korištenja radijskih frekvencija i brojeva jamče se putem otvorenih, nepristranih, transparentnih, nediskriminirajućih i razmjernih postupaka i, u slučaju radijskih frekvencija, u skladu s odredbama članka 9. [Okvirne] direktive. Iznimka u odnosu na zahtjev za otvorenim postupcima može se primijeniti u slučajevima kada je davanje pojedinačnih prava korištenja radijskih frekvencija pružateljima usluga sadržaja radijskog ili televizijskog prijenosa nužno kako bi se postigli ciljevi od općeg interesa koje su utvrdile države članice u skladu s pravom [Unije].

[…]

4. […]

Za konkurentne ili usporedne postupke odabira radijskih frekvencija, primjenjuje se članak 7.

5. Države članice ne ograničavaju broj dodijeljenih prava korištenja osim kada je to potrebno da bi se osiguralo učinkovito korištenje radijskih frekvencija u skladu s člankom 7.

[…]”

15 U članku 7. te iste direktive, o postupku kojim se ograničava broj prava korištenja koja se dodjeljuju za radijske frekvencije, predviđa se:

„1. Kada država članica razmatra ograničenje broja prava korištenja koja se dodjeljuju za radijske frekvencije ili produljenje trajanja postojećih prava, a što nije u skladu s uvjetima utvrđenim u tim pravima, ona, *inter alia*:

a) uzima u obzir potrebu ostvarenja maksimalne koristi za korisnike i potrebu olakšanja razvoja tržišnog natjecanja;

b) daje svim zainteresiranim stranama, uključujući korisnike i potrošače, mogućnost da izraze svoja stajališta u pogledu bilo kojeg ograničenja u skladu s člankom 6. [Okvirne] direktive;

c) objav[ljuje] bilo koju odluku o ograničavanju dodjele prava korištenja ili obnovi prava korištenja, navodeći razloge za tu odluku;

d) nakon utvrđivanja postupka, izdaje poziv na podnošenje zahtjeva za dodjelu prava korištenja, i

e) preispituje ograničenja u primjerenim vremenskim razmacima ili na opravdani zahtjev poduzeća na koja se odnose ograničenja.

2. U slučaju da zemlja članica zaključi da se mogu dodjeljivati daljnja prava korištenja radijskih frekvencija, tada objavljuje takav zaključak i izdaje poziv na podnošenje zahtjeva za dodjelu tih prava.

3. Kada dodjelu prava korištenja radijskih frekvencija treba ograničiti, države članice takva prava dodjeljuju na temelju mjerila odabira koja moraju biti nepristrana, transparentna, nediskriminirajuća i razmjerna. Bilo koja takva mjerila odabira moraju u obzir uzimati važnost ostvarenja ciljeva iz članka 8. [Okvirne] direktive i zahtjeva iz članka 9. te Direktive.

4. Kad se koriste natječajni ili usporedni postupci odabira, države članice mogu produljiti maksimalni rok od šest mjeseci iz članka 5. stavka 3. za onoliko vremena koliko je potrebno da se osigura da je taj postupak pravedan, razuman, otvoren i transparentan svim zainteresiranim stranama, ali najviše za osam mjeseci.

[…]”

Direktiva o tržišnom natjecanju

16 U skladu s člankom 2. Direktive o tržišnom natjecanju koji se odnosi na ekskluzivna i posebna prava za elektroničke komunikacijske mreže i usluge:

„1. Države članice ne dodjeljuju ili ne zadržavaju na snazi ekskluzivna ili posebna prava za uspostavu i/ili pružanje elektroničkih komunikacijskih mreža, ili za pružanje javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga.

2. Države članice poduzimaju sve nužne mjere kako bi osigurale da svako poduzeće ima pravo pružati elektroničke komunikacijske usluge ili uspostaviti, proširiti ili pružati elektroničke komunikacijske mreže.

[…]

4. Države članice osiguravaju da se generalno odobrenje, dodijeljeno nekom poduzeću u svrhu pružanja elektroničkih komunikacijskih usluga ili u svrhu uspostave i/ili pružanja elektroničkih komunikacijskih mreža, zajedno s pripadajućim uvjetima, temelji na objektivnim, nediskriminirajućim, proporcionalnim i transparentnim kriterijima.

[…]”

17 U članku 4. navedene direktive, koji se odnosi na prava korištenja frekvencija, propisano je:

„Ne dovodeći u pitanje posebne kriterije i postupke koje su države članice usvojile u vezi s dodjelom prava na uporabu radijskih frekvencija davateljima usluga emitiranja radijskog ili televizijskog sadržaja s namjerom zadovoljavanja ciljeva od općeg interesa koji su u skladu sa zakonom [Unije]:

1. Države članice ne dodjeljuju ekskluzivna ili posebna prava na uporabu radijskih frekvencija za pružanje elektroničkih komunikacijskih usluga.

2. Dodjela radijskih frekvencija za elektroničke komunikacijske usluge temelji se na objektivnim, transparentnim, nediskriminirajućim i proporcionalnim kriterijima.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

18 Glavni postupak povezan je s dodjelom novih digitalnih radijskih frekvencija, koje su postale raspoložive zbog prelaska s analogne na digitalnu televiziju (u daljnjem tekstu: digitalizacija). Digitalnu tehnologiju obilježava učinkovitiji prijenos nego što je onaj analogne tehnologije jer za razliku od potonje omogućuje istodoban prijenos više programa na istoj radijskoj frekvenciji. Te dodatne radijske frekvencije čine „digitalnu dividendu”.

19 Digitalizacija je u Italiji započela dok je protiv te države u tijeku bio postupak za utvrđivanje povrede obveze od 2006., u vezi s usklađenošću talijanskog propisa o upravljanju radijskim frekvencijama televizijskog emitiranja, digitalizaciji i dodjeli digitalnih radijskih frekvencija s odredbama Okvirne direktive i direktiva o ovlaštenju i o tržišnom natjecanju. U svojem obrazloženom mišljenju od 19. srpnja 2007. Europska komisija je u biti istaknula da taj propis operatore koji su već emitirali analognom tehnologijom, time što samo njima omogućuje pristup tržištu digitalne radiodifuzije, štiti od tržišnog natjecanja na tom tržištu. Talijanska vlada usvojila je više mjera kako bi navedeni propis uskladila s pravom Unije.

20 U tim je okolnostima AGCOM donio Odluku 181/09/CONS od 7. travnja 2009., koja je kasnije preoblikovana u zakon leggeom comunitaria 2008 n.88 (europski zakon 2008. br. 88), od 7. srpnja 2009. AGCOM je tom odlukom utvrdio kriterije za cjelovitu digitalizaciju zemaljskih mreža.

21 Navedenom odlukom se među ostalim predviđala dodjela 21 nacionalnog multipleksa, koji omogućuju objedinjavanje različitih signala u zajednički protok podataka i to da se istodobno prenosi više usluga digitalne zemaljske televizije. Za potrebe njihove raspodjele među novim operatorima, operatorima koji su stvorili digitalne mreže i onima koji su već upravljali analognim mrežama, ti su multipleksi bili podijeljeni u tri grupe i trebali su se dodijeliti prema različitim kriterijima. Bilo je, među ostalim predviđeno da, po završetku postupka nadmetanja, nijedan operator nije mogao dobiti više od pet nacionalnih multipleksa.

22 Konkretno, raspoložive radijske frekvencije iz digitalne dividende, o kojima je jedino riječ u glavnom postupku, trebale su biti besplatno dodijeljene operatorima koji su ispunjavali uvjete utvrđene na kraju postupka nadmetanja organiziranog prema tzv. modelu „beauty contesta”.

23 Taj „beauty contest” prvotno se odnosio na pet multipleksa, to jest signala koji omogućuju da se svakim od njih istodobno prenosi više usluga digitalne zemaljske televizije. Ti su multipleksi bili podijeljeni u dvije grupe. Tri multipleksa iz dijela A bila su rezervirana za nove operatore na tržištu i male operatore. Nisu se mogli dodijeliti društvima Radiotelevisione Italiana SpA (RAI), Mediaset i Telecom Italia Media Broadcasting, koji je postao Persidera. Dio B odgovarao je dvama multipleksima koji su bili na raspolaganju svim ponuditeljima, s ograničenjem na jedan multipleks za društva RAI i Mediaset.

24 Pravila „beauty contesta” konačno su odobrena Odlukom 497/10/CONS AGCOM-a, od 22. rujna 2010., nakon javne rasprave i odobrenja plana dodjele digitalnih radijskih frekvencija. U toj fazi multipleks C1 dodan je uz pet prethodno navedenih multipleksa koji su predmet „beauty contesta”.

25 Ministar za gospodarski razvoj 8. srpnja 2011. objavio je poziv na podnošenje prijava. Društvima Europa Way i Persidera dopušteno je sudjelovanje u postupku. Svako od tih društava bilo je jedini ponuditelj za jedan multipleks, s tim da se Persidera natjecala za dodjelu triju multipleksa.

26 Uredbom od 20. siječnja 2012. Ministarstvo za gospodarski razvoj prekinulo je „beauty contest”. Taj postupak nadmetanja konačno je poništen člankom 3.d decreto legge n.16, Diposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento (Uredba sa zakonskom snagom br. 16 koja sadržava hitne odredbe koje se odnose na porezna pojednostavljenja, poboljšanje djelotvornosti i jačanje kontrolnih postupaka), od 2. ožujka 2012., koja je preoblikovana u Zakon br. 44, od 26. travnja 2012. (u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom br. 16/2012). Također je odlučilo da će se „beauty contest” zamijeniti javnim naplatnim postupkom nadmetanja, na temelju sustava dražbe prema prioritetima i kriterijima koje odredi AGCOM, a da će se operatori koji su sudjelovali u tom postupku obeštetiti.

27 Nakon organiziranja javne rasprave, AGCOM je donio Odluku 277/13/CONS, od 11. travnja 2013., koja sadržava pravila za novi postupak nadmetanja. U toj je odluci AGCOM preuredio plan dodjele radijskih frekvencija tako da je, među ostalim, smanjio broj radijskih frekvencija namijenjenih digitalnom zemaljskom televizijskom emitiranju s 25 na 22 i broj multipleksa koji treba dodijeliti postavio na tri. Samo novi operatori na tržištu i mali operatori, osim operatora koji su već raspolagali s barem tri multipleksa, mogli su se prijaviti za te multiplekse.

28 Postupak nadmetanja objavljen je 12. veljače 2014. Ni Europa Way ni Persidera nisu sudjelovali u postupku. Prema informacijama iz spisa koji je podnesen Sudu, Persidera u njemu nije mogla sudjelovati zbog broja multipleksa kojima je već raspolagala. Društvu Cairo Network Srl, jedinom kandidatu, dodijeljen je jedan multipleks.

29 Europa Way i Persidera podnijeli su tužbu Tribunaleu amministrativo regionale per il Lazio (Upravni sud za regiju Lazio, Italija) kako bi osporili poništenje „beauty contesta” i njegovu zamjenu naplatnim postupkom.

30 Nakon što su njihove tužbe odbijene presudama od 25. rujna 2014., Europa Way i Persidera podnijeli su žalbu protiv tih odluka sudu koji je uputio zahtjev.

31 Pred tim sudom Europa Way tvrdi da je cilj „beauty contesta” bio odgovoriti na zabrinutosti koje je Komisija izrazila u postupku zbog povrede obveze i osigurati dodjelu operatorima koji su bili spriječeni djelovati na tržištu zbog nepravilnosti koje je Komisija otkrila. Međutim, taj cilj i stoga otvaranje tog sektora tržišnom natjecanju nisu bili postignuti. Europa Way također osporava besplatnu dodjelu radijskih frekvencija operatorima koji već posluju na tržištu.

32 Persidera u biti ističe slične argumente. Ona dodaje da iako je organizacija „beauty contesta” bila dogovorena s Komisijom, potonja nije odobrila njegovo poništenje i zamjenu naplatnim postupkom.

33 U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Povređuju li sporni propisi i naknadni provedbeni akti pravila prema kojima se regulatorne zadaće televizijskog tržišta dodjeljuju neovisnim upravnim tijelima (članci 3. i 8. Okvirne direktive)?

2. Povređuju li sporni propisi i naknadni provedbeni akti odredbe članak 7. Direktive o ovlaštenju i članak 6. Okvirne direktive kojima je predviđeno da neovisan [DRT] u tom sektoru prethodno provodi javnu raspravu?

3. Protivi li se pravu Unije, a osobito članku 56. UFEU-a, članku 9. Okvirne direktive, člancima 3., 5. i 7. Direktive o ovlaštenju i člancima 2. i 4. Direktive o tržišnom natjecanju kao i načelima nediskriminacije, transparentnosti, slobode tržišnog natjecanja, proporcionalnosti, djelotvornosti i pluralizma informacija, poništenje postupka *beauty contesta* – koji je raspisan kako bi se u sustavu dodjele frekvencija digitalne televizije ispravile posljedice nezakonitog isključenja operatora iz tržišta i omogućilo pristup manjih operatora – i zamjena tog postupka drugim naplatnim nadmetanjem, kojim su sudionicima nametnuti zahtjevi i obveze koji prije nisu zahtijevani od operatora koji već posluju na tržištu te kojima se sudjelovanje u tržišnom natjecanju otežava i čini ekonomski neisplativim?

4. Protivi li se pravu Unije, a osobito članku 56. UFEU-a, članku 9. Okvirne direktive, člancima 3., 5. i 7. Direktive o ovlaštenju i člancima 2. i 4. Direktive o tržišnom natjecanju, članku 258. UFEU-a kao i načelima nediskriminacije, transparentnosti, slobode tržišnog natjecanja, proporcionalnosti, djelotvornosti i pluralizma informacija Plana za dodjelu frekvencija kojim su nacionalne mreže smanjene s 25 na 22 (pri čemu je zadržana raspoloživost multipleksa za operatore koji već posluju na tržištu), smanjenje [multipleksa] u postupku nadmetanja na tri multipleksa i dodjela frekvencija u pojasu VHF-III u kojem postoji opasnost od snažnih smetnji?

5. Je li s načelom zaštite legitimnih očekivanja, kako ga je oblikovao Sud, spojivo poništenje postupka *beauty contesta* u kojem žaliteljima, kojima je već bilo dopušteno sudjelovati u besplatnom postupku, nije omogućena sigurna dodjela nekih od [multipleksa] koje su bile predmet postupka nadmetanja?

6. Je li zakonodavstvo Unije u području dodjele prava korištenja radijskim frekvencijama (članci 8. i 9. Okvirne direktive, članci 5. i 7. Direktive o ovlaštenju, te članci 2. i 4. Direktive o tržišnom natjecanju) u skladu s donošenjem odredbe kao što je ona iz članka 3.d Uredbe sa zakonskom snagom br. [16/2012], koji nije u skladu sa značajkama radiotelevizijskog tržišta?”

O prethodnim pitanjima

Dopuštenost

34 Kao prvo, kao što to pravilno ističu talijanska vlada i Elettronica Industriale, valja utvrditi da iz samog teksta prvog, drugog, petog i šestog pitanja proizlazi da sud koji je uputio zahtjev poziva Sud da se izjasni o usklađenosti ili o spojivosti nacionalnih mjera s pravom Unije.

35 No, u okviru postupka pokrenutoga na temelju članka 267. UFEU-a, Sud nije nadležan za odlučivanje o usklađenosti ili spojivosti nacionalnih mjera s pravom Zajednice. Međutim, Sud je nadležan za pružanje nacionalnom sudu elemenata koji se odnose na tumačenje prava Unije koji će mu omogućiti da sam odluči o pitanju usklađenosti ili spojivosti u cilju donošenja odluke u sporu koji je pred njim pokrenut (vidjeti u tom smislu, presudu od 31. siječnja 2008., Centro Europa 7, C-380/05, EU:C:2008:59, t. 49. i 50. i navedenu sudsku praksu, i rješenje od 3. srpnja 2014., Talasca, C-19/14, EU:C:2014:2049, t. 16. i navedenu sudsku praksu).

36 Na Sudu je dakle, u ovom predmetu, da ograniči svoje ispitivanje na odredbe prava Unije pružajući tumačenje tih odredaba koje je korisno za sud koji je uputio zahtjev, koji mora ocijeniti usklađenost i spojivost nacionalnih mjera i akata s pravom Unije kako bi donio odluku u sporu koji je pred njim pokrenut (vidjeti u tom smislu presudu od 31. siječnja 2008., Centro Europa 7, C-380/05, EU:C:2008:59, t. 51.).

37 Budući da prvo, drugo, peto i šesto pitanje upućuju na norme prava Unije, tumačenje kojih može biti korisno sudu koji je uputio zahtjev, ta su pitanja dopuštena.

38 Kao drugo, talijanska vlada i Elettronica osporavaju dopuštenost trećeg, četvrtog i šestog pitanja odnosno od drugog do četvrtog pitanja, zbog manjkavog iznošenja činjeničnog i pravnog okvira glavnog postupka. Talijanska vlada u bitnome dodaje da sud koji je uputio zahtjev nije izložio razloge koji opravdavaju relevantnost odredaba čije tumačenje traži za glavni postupak.

39 S tim u vezi, valja podsjetiti da, u okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova uspostavljene člankom 267. UFEU-a, potreba za tumačenjem prava Unije koje će biti korisno nacionalnom sudu zahtijeva da se strogo pridržava zahtjeva u vezi sa sadržajem zahtjeva za prethodnu odluku koji su izričito navedeni u članku 94. Poslovnika Suda, a koje sud koji je uputio zahtjev mora poznavati (vidjeti u tom smislu, presude od 5. srpnja 2016., Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, t. 18. i 19. i navedenu sudsku praksu, i od 27. listopada 2016., Audace i dr., C-114/15, EU:C:2016:813, t. 35.).

40 Stoga, kao prvo, nužno je, kao što je to navedeno u članku 94. točki (c) Poslovnika, da sam zahtjev za prethodnu odluku sadržava prikaz razloga koji su naveli sud koji je uputio zahtjev da se zapita o tumačenju ili valjanosti određenih odredaba prava Unije, kao i pojašnjenje veze koja po mišljenju tog suda postoji između tih odredaba i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u glavnom postupku.

41 U ovom slučaju, valja istaknuti da zahtjev za prethodnu odluku ne sadržava nijedno pojašnjenje u vezi s relevantnosti članaka 56. i 258. UFEU-a za rješenje spora u glavnom postupku.

42 S jedne strane, kad je riječ o članku 56. UFEU-a, iz elemenata koji su podneseni Sudu proizlazi da su u glavnom postupku elementi ograničeni unutar Talijanske Države. Međutim, članak 56. UFEU-a ne primjenjuje se na takvu situaciju (vidjeti u tom smislu, presudu od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, t. 47. i navedenu sudsku praksu).

43 S druge strane, kad je riječ o članku 258. UFEU-a, dovoljno je navesti, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 36. svojeg mišljenja, da se radi samo o postupovnoj odredbi za postupke zbog povrede obveze koje je pokrenula Komisija i koji su predloženi Sudu.

44 Prema tome, treće i četvrto pitanje su nedopušteni s obzirom na to da se njima nastoji dobiti tumačenje članaka 56. i 258. UFEU-a.

45 Kao drugo, također je nužno, kao što je to predviđeno u članku 94. točki (a) Poslovnika, da sam zahtjev za prethodnu odluku sadržava barem prikaz činjeničnih okolnosti na kojima se temelje pitanja.

46 U ovom slučaju, sud koji je uputio zahtjev pozvan je da u glavnom postupku odluči o pravilnosti postupka nadmetanja za dodjelu digitalnih radijskih frekvencija s obzirom na odredbe NZRO-a. Budući da zahtjev za prethodnu odluku sadržava elemente potrebne za uzimanje u obzir okolnosti i postupovnih i materijalnih uvjeta tog postupka, pravni i činjenični okvir glavnog postupka dovoljno je precizno iznesen da bi Sud mogao korisno odgovoriti na bit upućenih pitanja.

47 Međutim, kao što je to primijetila nezavisna odvjetnica u točki 42. svojeg mišljenja, određena pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev upućuju na činjenične tvrdnje koje ni na koji način nisu potkrijepljene i objašnjene u zahtjevu za prethodnu odluku i o kojima Sud stoga ne može odlučiti. Tako je riječ o upućivanju u trećem pitanju na to da su „[i] sudionicima nametnuti zahtjevi i obveze koji prije nisu zahtijevani”, na navod u četvrtom pitanju o „dodjeli frekvencija u pojasu VHF-III u kojem postoji opasnost od snažnih smetnji”, i tvrdnji koja je predmet šestog pitanja, prema kojoj članak 3.d Uredbe sa zakonskom snagom br. 16/2012 „nije u skladu s posebnim obilježjima tržišta radiodifuzije”.

48 Iz toga slijedi da su treće i četvrto pitanje nedopušteni u mjeri određenoj u točkama 44. i 47. ove presude. Šesto pitanje je nedopušteno u cijelosti.

Meritum

Prvo pitanje

49 Prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li odredbe Okvirne direktive tumačiti na način da im se protivi to da nacionalni zakonodavac poništi postupak nadmetanja za dodjelu radijskih frekvencija u tijeku koji je organizirao nadležni DRT u okolnostima kakve su one u glavnom postupku, a koji je bio prekinut ministarskom odlukom.

50 S tim u vezi, kao prvo, valja podsjetiti da na temelju članka 3. stavka 1. Okvirne direktive, države članice moraju osigurati da sve zadatke dodijeljene DRT-ovima tom direktivom ili posebnim direktivama obavljaju nadležna tijela. Osim toga u skladu s člankom 3. stavcima 2. i 3. Okvirne direktive, u svjetlu njezine jedanaeste uvodne izjave, države članice moraju osigurati da spomenuti DRT-ovi izvršavaju svoje ovlasti nepristrano, transparentno i pravodobno (vidjeti u tom smislu, presude od 3. prosinca 2009., Komisija/Njemačka, C-424/07, EU:C:2009:749, t. 54.; od 17. rujna 2015., KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, t. 54., i od 19. listopada 2016., Ormaetxea Garai i Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, t. 33.).

51 Iako je cilj članka 3. Okvirne direktive, u njegovoj prvotnoj verziji, u bitnome bio, kako to proizlazi iz uvodne izjave 11. te direktive, zajamčiti neovisnost i nepristranost DRT-ova tako da se osigura odvajanje regulatornih i operativnih funkcija – zakonodavac Unije Direktivom 2009/140, kao što je to navedeno u njezinoj uvodnoj izjavi 13., želio je osnažiti neovisnost DRT-ova kako bi se osigurala učinkovitija primjena regulatornog okvira te pojačale njihove ovlasti i predvidljivost njihovih odluka (presude od 28. srpnja 2016., Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, t. 32. i 34., i od 19. listopada 2016., Ormaetxea Garai i Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, t. 45.).

52 Uvodna izjava 13. Direktive 2009/140 tako navodi da je u tom smislu, u nacionalnom pravu potrebno predvidjeti izričitu odredbu kako bi se osiguralo da, prilikom izvršavanja svojih zadaća, DRT odgovoran za prethodnu (*ex-ante*) regulaciju tržišta, ili za rješavanje sporova između poduzeća, bude zaštićen od vanjske intervencije ili političkog pritiska, koji mogu ugroziti njegovu neovisnu procjenu predmeta koji mu se podnose.

53 Taj cilj osnaživanja neovisnosti i nepristranosti DRT-ova izražen je u članku 3. stavku 3.a Okvirne direktive (presuda od 19. listopada 2016., Ormaetxea Garai i Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, t. 47.). U skladu s prvim podstavkom te odredbe, bez zadiranja u slučajeve savjetovanja i suradnje s drugim nacionalnim tijelima predviđenim u stavcima 4. i 5. tog članka, DRT-ovi odgovorni za prethodnu (*ex-ante*) regulaciju ili za rješavanje sporova između poduzeća, moraju djelovati samostalno te ni od jednog drugog tijela ne smiju tražiti niti primiti naputke u vezi s provođenjem zadaća koje su im dodijeljene. Ta odredba ipak predviđa mogućnost nadzora u skladu s nacionalnim ustavnim pravom i navodi da samo žalbena tijela osnovana u skladu s člankom 4. Okvirne direktive imaju ovlasti obustaviti primjenu ili ukinuti odluke DRT-ova.

54 Kao drugo, valja pojasniti da Okvirna direktiva DRT-ovima daje posebne regulatorne zadaće, koje su određene u člancima 8. do 13. te direktive. U skladu s člankom 9. stavkom 1. prvim podstavkom navedene direktive, za dodjelu spektra za potrebe elektroničkih komunikacijskih usluga, i za dodjelu općih ovlaštenja i individualnih prava korištenja radijskim frekvencijama nadležna su ta tijela.

55 Stoga, organizacija postupka nadmetanja za potrebe dodjele digitalnih radijskih frekvencija, kao što je „beauty contest” o kojem je riječ u glavnom postupku, znači izvršavanje regulatorne zadaće u smislu Okvirne direktive za koje je nadležan DRT.

56 Neovisnost takvog tijela bila bi ugrožena ako bi vanjskim tijelima, kao što su talijanski ministar za gospodarski razvoj i talijanski zakonodavac u glavnom postupku, bilo dopušteno da prekinu, odnosno ponište, izvan pretpostavki za nadzor i žalbu iz članka 3. stavka 3.a prvog podstavka Okvirne direktive, postupak nadmetanja za dodjelu radijskih frekvencija koji je u tijeku i koji je organiziran pod odgovornošću tog tijela.

57 Iz elemenata spisa koji su podneseni Sudu proizlazi da je, u okolnostima glavnog postupka, talijanski zakonodavac, nakon ministra za gospodarski razvoj, intervenirao u postupak nadmetanja u tijeku koji je organizirao AGCOM i poništio ga. Nije sporno da u glavnom postupku taj zakonodavac i ministar za gospodarski razvoj nisu djelovali kao žalbena tijela u smislu članka 4. Okvirne direktive, tijela koja su na temelju članka 3. stavka 3.a navedene direktive jedina nadležna za obustavu primjene ili ukidanje odluka koje donose DRT-ovi. Prema tome, zahtjevi neovisnosti DRT-ova protive se takvim zadiranjima.

58 S obzirom na izložena razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 3. stavak 3.a Okvirne direktive treba tumačiti na način da mu se protivi to da nacionalni zakonodavac poništi postupak nadmetanja za dodjelu radijskih frekvencija u tijeku koji je organizirao nadležni DRT u okolnostima kakve su one u glavnom postupku, a koji je prekinut ministarskom odlukom.

Drugo pitanje

59 Budući da se drugo pitanje odnosi na iste mjere kao i prvo pitanje i s obzirom na odgovor dan na prvo pitanje, na drugo pitanje nije potrebno odgovoriti.

Treće i četvrto pitanje

60 Trećim i četvrtim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati treba li članak 9. Okvirne direktive, članke 3., 5. i 7. Direktive o ovlaštenju i članke 2. i 4. Direktive o tržišnom natjecanju tumačiti na način da im se protivi to da je besplatni postupak nadmetanja za dodjelu radijskih frekvencija, koji je bio pokrenut radi toga da se popravi nezakonito isključenje određenih operatora tržišta, zamijenjen naplatnim postupkom na temelju izmijenjenog plana dodjele radijskih frekvencija nakon ograničenja njihova broja.

61 Najprije, valja podsjetiti da se člankom 8. Okvirne direktive državama članicama nameće obveza da osiguraju da DRT-ovi poduzmu sve razumne mjere promicanja tržišnog natjecanja u području pružanja usluga elektroničkih komunikacija, vodeći računa o tome da tržišno natjecanje u području elektroničkih komunikacija ne bude narušeno ili ograničeno i otklanjajući preostale prepreke pružanju navedenih usluga na razini Unije (presude od 31. siječnja 2008., Centro Europa 7, C-380/05, EU:C:2008:59, t. 81.; od 3. prosinca 2009., Komisija/Njemačka, C-424/07, EU:C:2009:749, t. 92., i od 7. studenoga 2013., UPC Nederland, C-518/11, EU:C:2013:709, t. 50.).

62 U skladu sa stavkom 1. tog članka DRT-ovi, u provedbi svojih regulatornih zadaća utvrđenih u Okvirnoj direktivi i osobito u Direktivi o ovlaštenju, moraju poduzeti sve opravdane mjere u svrhu ostvarivanja ciljeva navedenih u stavcima 2. do 4. tog članka, koji se sastoje od promicanja tržišnog natjecanja u području pružanja elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, doprinosa razvoju unutarnjeg tržišta te promicanja interesa građana Unije (vidjeti u tom smislu, presude od 19. lipnja 2014., TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, t. 39., i od 15. rujna 2016., Koninklijke KPN i dr., C-28/15, EU:C:2016:692, t. 46.).

63 U skladu s člankom 4. stavkom 2. Direktive o tržišnom natjecanju i člankom 5. stavkom 2. drugom podstavku, i člankom 7. stavkom 3. Direktive o ovlaštenju te člankom 9. stavkom 1. Okvirne direktive, prava korištenja radijskim frekvencijama moraju se dodijeliti na temelju objektivnih, transparentnih, nediskriminirajućih i proporcionalnih kriterija. Taj potonji uvjet znači da su ti kriteriji prikladni za osiguranje ostvarenja cilja koji se njima želi postići i ne prekoračuju ono što je nužno za njegovo postizanje (vidjeti u tom smislu presudu od 23. travnja 2015., Komisija/Bugarska, C-376/13, neobjavljenu, EU:C:2015:266, t. 65. i 84.).

64 Kao prvo, iz tih odredaba tako proizlazi da se besplatnost dodjele radijskih frekvencija ne nalazi među načelima previđenim NZRO-om na temelju kojih se moraju organizirati postupci nadmetanja.

65 Suprotno tomu, s jedne strane, valja primijetiti da iz uvodne izjave 21. Okvirne direktive, članka 7. stavka 4. Direktive o ovlaštenju i njezine uvodne izjave 23. proizlazi da postupci odabira za dodjelu radijskih frekvencija mogu biti zasnovani na tržišnom natjecanju ili uspoređivanju. Stoga države članice, uz poštovanje ciljeva i obveza određenih Okvirnom direktivom i posebnim direktivama, uživaju određenu slobodu izbora između uvođenja postupka zasnovanog na tržišnom natjecanju ili uspoređivanju, bilo da su oni naplatni ili besplatni. S druge strane, valja smatrati da se, s obzirom na potrebu osiguranja učinkovitog upravljanja radijskim frekvencijama i na njihovu društvenu, kulturnu i gospodarsku vrijednost, o kojoj države članice moraju voditi računa u skladu s člankom 9. stavkom 1. Okvirne direktive, i rijetkost spektra navedenih radijskih frekvencija, naplatna dodjela može pokazati opravdanom.

66 Iz toga slijedi da se odredbama NZRO-a ne protivi organizacija naplatnog postupka nadmetanja za dodjelu radijskih frekvencija pod uvjetom, međutim, da se taj postupak temelji na objektivnim, transparentnim, nediskriminirajućim i proporcionalnim kriterijima i da je u skladu s ciljevima određenim u članku 8. stavcima 2. do 4. Okvirne direktive. Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri je li predmetni postupak odabira u skladu s tim zahtjevima. Sud mu međutim može pružiti sve elemente koji se odnose na tumačenje prava Unije i koji mu mogu biti korisni u tu svrhu.

67 Kao prvo, uzimajući u obzir cilj promicanja tržišnog natjecanja određen u članku 8. stavku 2. Okvirne direktive i zahtjeve načela proporcionalnosti, iznos koji omogućuje pravo na dodjelu radijskih frekvencija treba odrediti na primjerenoj razini koja osobito odražava vrijednost korištenja radijskim frekvencijama, što zahtijeva uzimanje u obzir gospodarske, tehnološke i konkurentske situacije predmetnog tržišta (vidjeti po analogiji presude od 10. ožujka 2011., Telefónica Móviles España, C-85/10, EU:C:2011:141, t. 27. i 28., i od 21. ožujka 2013., Belgacom i dr., C-375/11, EU:C:2013:185, t. 50. i 51.).

68 S tim u vezi, iako organiziranje postupka dražbe može biti prikladna metoda za određivanje vrijednosti radijskih frekvencija (vidjeti u tom smislu presudu od 21. ožujka 2013., Belgacom i dr., C-375/11, EU:C:2013:185, t. 52.), ipak je važno paziti na to da se vrijednost za pristup dražbi ne odredi na takvoj razini koja bi za posljedicu imala sprječavanje pristupa novih operatora tržištu (vidjeti u tom smislu presudu od 10. ožujka 2011., Telefónica Móviles España, C-85/10, EU:C:2011:141, t. 30.). Taj potonji zaključak još više vrijedi u okolnostima, koje je naveo sud koji je uputio zahtjev, u kojima je dodjela novih radijskih frekvencija namijenjena ispravljanju nezakonitog isključenja operatora s tržišta.

69 Kao drugo, kad je riječ o zahtjevu prema kojem se postupak nadmetanja treba temeljiti na nediskriminirajućim kriterijima, valja podsjetiti da opće načelo jednakog postupanja zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (presuda od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique i Lorraine i dr., C-127/07, EU:C:2008:728, t. 23. i navedena sudska praksa). Usporedivost situacija treba ocijeniti, među ostalim, s obzirom na cilj i svrhu akta s kojim je uvedeno predmetno razlikovanje. Nadalje, moraju se uzeti u obzir načela i ciljevi područja u koje taj akt pripada (vidjeti u tom smislu presudu od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique i Lorraine i dr., C-127/07, EU:C:2008:728, t. 26. i navedenu sudsku praksu).

70 U ovom slučaju, s jedne strane valja navesti da je pred Sudom primijećeno da su digitalne radijske frekvencije bile besplatno dodijeljene operatorima koji već posluju na tržištu kako bi se, ovisno o slučaju, osigurao kontinuitet televizijske ponude ili iskoristila ulaganja tih operatora u digitalnu tehnologiju, dok su digitalne radijske frekvencije iz digitalne dividende, namijenjene novim operatorima i malim operatorima, bile podvrgnute naplatnom postupku nadmetanja. Međutim, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 87. svojeg mišljenja, s obzirom na tako navedene ciljeve, te dvije kategorije operatora u načelu se ne nalaze u usporedivoj situaciji, tako da se eventualna razlika u postupanju ne protivi načelu jednakog postupanja.

71 S druge strane, valja navesti da se načelu jednakog postupanja ne protivi to da država članica, koja je prije besplatno dodijelila analogne radijske frekvencije, dodjelu novih digitalnih radijskih frekvencija podvrgava naplatnom postupku nadmetanja. Naime, zbog tehnoloških razlika koje karakteriziraju analogne odnosno digitalne radijske frekvencije, načelo jednakog postupanja ne zahtijeva jednako postupanje za potrebe njihove dodjele.

72 Kao drugo, valja navesti da kada dodjelu prava korištenja radijskim frekvencijama treba ograničiti, članak 7. stavak 3. Direktive o ovlaštenju predviđa da države članice dodjeljuju ta prava na temelju mjerila odabira koja moraju biti nepristrana, transparentna, nediskriminirajuća i razmjerna. Ta mjerila odabira moraju u obzir uzimati važnost ostvarenja ciljeva iz članka 8. Okvirne direktive i zahtjeva iz članka 9. te potonje direktive. S tim u vezi, iz jedanaeste uvodne izjave Direktive o ovlaštenju proizlazi da se prava korištenja ne smiju ograničiti osim kada je to neizbježno s obzirom na malobrojnost radijskih frekvencija i potrebu osiguranja njihova učinkovitog korištenja.

73 Iz toga slijedi da odredbe NZRO-a u načelu omogućuju to da se zbog malobrojnosti radijskih frekvencija i potrebe osiguranja njihova učinkovitog korištenja, ograniči broj prava na korištenje radijskim frekvencijama koje treba dodijeliti. Međutim, tim je odredbama to ograničenje podvrgnuto uvjetu da ono bude nužno i proporcionalno, da ne bude suprotno ciljevima određenima u članku 8.

Okvirne direktive, među kojima se nalazi promicanje tržišnog natjecanja u području pružanja elektroničkih komunikacijskih mreža i da se dodjela prava korištenja temelji na objektivnim, transparentnim, nediskriminirajućim i proporcionalnim kriterijima za odabir.

74 U ovom slučaju, iz elemenata spisa kojima Sud raspolaže proizlazi da je o ograničenju broja raspoloživih radijskih frekvencija iz digitalne dividende odlučeno nakon savjetovanja u okviru Međunarodne telekomunikacijske unije i zbog opasnosti od štetnih smetnji, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

75 Kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točki 95. svojeg mišljenja, takva razmatranja u načelu mogu opravdati ograničenje broja raspoloživih radijskih frekvencija uz poštovanje uvjeta navedenih u točki 73. ove presude.

76 Međutim, na sudu koji je uputio zahtjev je da ocijeni jesu li, kao što su to određene zainteresirane osobe tvrdile pred Sudom, operatori koji već posluju na tržištu analogne televizije stavljeni u povoljniji položaj u okviru digitalizacije zbog dodjele većeg broja radijskih frekvencija od onog koji je potreban za nastavak njihovih programa, dok se ograničenje broja radijskih frekvencija odnosilo na radijske frekvencije koje su stavljene na raspolaganje novim operatorima.

77 S obzirom na prethodna razmatranja, na treće i četvrto pitanje treba odgovoriti da članak 9. Okvirne direktive, članke 3., 5. i 7. Direktive o ovlaštenju i članke 2. i 4. Direktive o tržišnom natjecanju treba tumačiti na način da im se ne protivi to da se besplatni postupak nadmetanja za dodjelu radijskih frekvencija, koji je pokrenut kako bi se ispravilo nezakonito isključenje određenih operatora s tržišta, zamijeni naplatnim postupkom na temelju izmijenjenog plana dodjele radijskih frekvencija nakon ograničenja njihova broja, pod uvjetom da se novi postupak nadmetanja temelji na objektivnim, transparentnim, nediskriminirajućim i proporcionalnim kriterijima i da je u skladu s ciljevima određenim u članku 8. stavcima 2. do 4. Okvirne direktive. Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri, s obzirom na sve relevantne okolnosti, jesu li uvjeti određeni naplatnim postupkom nadmetanja takvi da omogućuju stvaran pristup novih operatora tržištu digitalne televizije, a da ne stavljaju neopravdano u povoljniji položaj operatore koji već posluju na tržištu analogne ili digitalne televizije.

Peto pitanje

78 Petim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li načelo zaštite legitimnih očekivanja tumačiti na način da mu se protivi poništenje postupka nadmetanja za dodjelu radijskih frekvencija, samo na temelju toga što je operatorima, kao što su žalitelji u glavnom postupku, bilo dopušteno sudjelovati u tom postupku i što bi im kao jedinim ponuditeljima, da postupak nije bio poništen, bila dodijeljena prava korištenja radijskim frekvencijama za digitalno zemaljsko emitiranje radija i televizije.

79 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, načelo zaštite legitimnih očekivanja jedno je od općih načela Unije (presuda od 14. ožujka 2013., Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, t. 23. i navedena sudska praksa) i moraju ga poštovati institucije Europske unije, ali i države članice u provedbi svojih ovlasti koje im povjeravaju direktive Unije (presuda od 9. srpnja 2015., Salomie i Oltean, C-183/14, EU:C:2015:454, t. 30. i navedena sudska praksa).

80 Pravo oslanjanja na to načelo proširuje se na svakog pojedinca kojemu je upravno tijelo stvorilo legitimna očekivanja temeljena na preciznim jamstvima koja mu je ono pružilo (presuda od 9. srpnja 2015., Salomie i Oltean, C-183/14, EU:C:2015:454, t. 44. i navedena sudska praksa). Precizne, bezuvjetne i usklađene informacije iz ovlaštenih i pouzdanih izvora jamstva su koja mogu stvoriti takva očekivanja, neovisno o obliku u kojem su priopćena (presuda od 17. ožujka 2011., AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, t. 72. i navedena sudska praksa).

81 U ovom slučaju, iz elemenata spisa proslijeđenih Sudu proizlazi da su žalitelji u glavnom postupku sudjelovali u „beauty contestu”. Potonji tvrde da im se kao jedinim ponuditeljima za određene multiplekse, svakom trebao dodijeliti barem jedan multipleks. Nije, međutim sporno da im u okviru tog postupka nije dodijeljena ni jedna radijska frekvencija. Potrebno je navesti da iz elemenata spisa ne proizlazi da su im dana precizna i bezuvjetna jamstva u vezi s budućom dodjelom predmetnih multipleksa, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

82 No, u nedostatku bilo kakvog jamstva koje proizlazi iz ovlaštenog i pouzdanog izvora, sama činjenica da je operatoru bilo dopušteno sudjelovati u postupku nadmetanja za dodjelu digitalnih radijskih frekvencija, kao što je „beauty contest” u glavnom postupku, ne može s njegove strane stvoriti legitimna očekivanja. Takvo se razmatranje nameće čak i u slučaju da je navedeni operator sudjelovao u postupku kao jedini ponuditelj za dodjelu multipleksa.

83 S obzirom na prethodna razmatranja, na peto pitanje valja odgovoriti da načelo zaštite legitimnih očekivanja treba tumačiti na način da mu se ne protivi poništenje postupka nadmetanja za dodjelu radijskih frekvencija, samo na temelju toga što je operatorima, kao što su žalitelji u glavnom postupku, bilo dopušteno sudjelovati u tom postupku i što bi im kao jedinim ponuditeljima, da postupak nije bio poništen, bila dodijeljena prava korištenja radijskim frekvencijama za digitalno zemaljsko emitiranje radija i televizije.

Troškovi

84 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

1. **Članak 3. stavak 3.a Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva), kako je izmijenjena Direktivom 2009/140/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009., treba tumačiti na način da mu se protivi to da nacionalni zakonodavac poništi postupak nadmetanja za dodjelu radijskih frekvencija u tijeku koji je organiziralo nadležno državno regulatorno tijelo u okolnostima kakve su one u glavnom postupku, a koji je bio prekinut ministarskom odlukom.**

2. **Članak 9. Direktive 2002/21, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140, članke 3., 5. i 7. Direktive 2002/20/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (Direktiva o ovlaštenju), kako je izmijenjena Direktivom 2009/140, i članke 2. i 4. Direktive Komisije 2002/77/EZ od 16. rujna 2002. o tržišnom natjecanju na tržištima elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, treba tumačiti na način da im se ne protivi to da se besplatni postupak nadmetanja za dodjelu radijskih frekvencija, koji je pokrenut kako bi se ispravilo nezakonito isključenje određenih operatora s tržišta, zamijeni naplatnim postupkom na temelju izmijenjenog plana dodjele radijskih frekvencija nakon ograničenja njihova broja, pod uvjetom da se novi postupak nadmetanja temelji na objektivnim, transparentnim, nediskriminirajućim i proporcionalnim kriterijima i da je u skladu s ciljevima određenim u članku 8. stavcima 2. do 4. Direktive 2002/21, kako je izmijenjena. Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri, s obzirom na sve relevantne okolnosti, jesu li uvjeti određeni naplatnim postupkom nadmetanja takvi da omogućuju stvaran pristup novih operatora tržištu digitalne televizije, a da ne stavljaju neopravdano u povoljniji položaj operatore koji već posluju na tržištu analogne ili digitalne televizije.**

3. **Načelo zaštite legitimnih očekivanja treba tumačiti na način da mu se ne protivi poništenje postupka nadmetanja za dodjelu radijskih frekvencija, samo na temelju toga što je operatorima, kao što su žalitelji u glavnom postupku, bilo dopušteno sudjelovati u tom postupku i što bi im kao jedinim ponuditeljima, da postupak nije bio poništen, bila dodijeljena prava korištenja radijskim frekvencijama za digitalno zemaljsko emitiranje radija i televizije.**

Potpisi