Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 26. julija 2017 *

„Predhodno odločanje – Elektronska komunikacijska omrežja in storitve – Telekomunikacijske storitve – Direktive 2002/20/ES, 2002/21/ES in 2002/77/ES – Dodelitev pravic uporabe radijskih frekvenc za digitalno prizemno oddajanje radia in televizije – Razveljavitev neodplačnega izbirnega postopka (‚lepotno tekmovanje‘) v teku in nadomestitev tega postopka s postopkom dražbe – Poseg nacionalnega zakonodajalca – Neodvisnost nacionalnih regulativnih organov – Predhodno posvetovanje – Merila za oddajo – Legitimno pričakovanje“

V zadevi C-560/15,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Consiglio di Stato (državni svet, Italija) z odločbo z dne 11. junija 2015, ki je na Sodišče prispela 30. oktobra 2015, v postopku

Europa Way Srl,

Persidera SpA

proti

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

Ministero dello Sviluppo economico,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

ob udeležbi

Elettronica Industriale SpA,

Cairo Network Srl,

Tivuitalia SpA,

Radiotelevisione italiana SpA (RAI),

Sky Italia Srl,

* Jezik postopka: italijanščina.

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi T. von Danwitz, predsednik senata, E. Juhász, C. Vajda, sodnika, K. Jürimäe (poročevalka), sodnica, in C. Lycourgos, sodnik,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodna tajnica: X. Lopez Bancalari, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 2. februarja 2017,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Europa Way Srl A. Terranova, A. Marcantonio, F. Ferraro in R. Mastroianni, odvetniki,

– za Persidera SpA F. Pace, L. Sabelli in B. Caravita di Toritto, odvetniki,

– za Elettronica Industriale SpA L. Medugno, G. Rossi in A. Lauteri, odvetniki,

– za Cairo Network Srl F. Elefante in D. Ielo, odvetnika,

– za Radiotelevisione italiana SpA (RAI) G. de Vergottini in P. Cotone, odvetnika,

– za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s S. Fiorentinom, avvocato dello Stato,

– za Evropsko komisijo L. Nicolae, L. Malferrari in G. Braun, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 30. marca 2017

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 56 in 258 PDEU, členov 3, 5 in 7 Direktive 2002/20/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (Direktiva o odobritvi) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 337), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 (UL 2009, L 337, str. 37, v nadaljevanju: Direktiva o odobritvi), členov 3, 6, 8 in 9 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 349), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140 (v nadaljevanju: Okvirna direktiva), členov 2 in 4 Direktive Komisije 2002/77/ES z dne 16. septembra 2002 o konkurenci na trgih za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 178, v nadaljevanju: Direktiva o konkurenci) ter načel prepovedi diskriminacije, preglednosti, svobodne konkurence, sorazmernosti, učinkovitosti, pluralnosti informacij in varstva legitimnih pričakovanj.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbama Europa Way Srl in Persidera SpA na eni strani ter Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (nadzorni organ za komunikacije, Italija, v nadaljevanju: AGCOM), Ministero dello Sviluppo economico (ministrstvo za gospodarski razvoj, Italija), Presidenza del Consiglio dei Ministri (predsedstvo sveta ministrov, Italija) in Ministero

dell'Economia e delle Finanze (ministrstvo za gospodarstvo in finance, Italija) na drugi v zvezi z zakonitostjo postopka izbire operaterjev za dodelitev pravic uporabe radijskih frekvenc za digitalno prizemno oddajanje radia in televizije.

Pravni okvir

3 Novi skupni regulativni okvir elektronskih komunikacijskih storitev, elektronskih komunikacijskih omrežij ter pripadajočih naprav in storitev (v nadaljevanju: NSRO) sestavljajo Okvirna direktiva in štiri posebne direktive, med katerimi je tudi Direktiva o odobritvi, dopolnjuje pa jih Direktiva o konkurenci.

Okvirna direktiva

4 V uvodnih izjavah 11 in 21 Okvirne direktive je navedeno:

„(11) V skladu z načelom ločevanja regulativnih in obratovalnih funkcij naj države članice zajamčijo neodvisnost nacionalnega regulativnega organa ali organov, da bi zagotovile nepristranskost njihovih sklepov. Ta zahteva po neodvisnosti ne posega v institucionalno avtonomijo in ustavne obveznosti držav članic niti v načelo nevtralnosti v zvezi s predpisi v državah članicah o ureditvi lastninskopravnih razmerij iz člena [345 PDEU]. […]

[…]

(21) Države članice lahko za dodelitev radijskih frekvenc in tudi številk z izjemno gospodarsko vrednostjo med drugim uporabijo konkurenčne ali primerljive izbirne postopke. Pri upravljanju takih postopkov naj nacionalni regulativni organi upoštevajo določbe člena 8 [Okvirne direktive]."

5 V skladu s členom 2(g) te direktive je treba „nacionalni regulativni organ" (v nadaljevanju: NRO) razumeti kot „organ ali organe, ki jih država članica zadolži za opravljanje katerekoli regulativne naloge, dodeljene v tej direktivi in v posebnih direktivah". Iz točke (l) tega člena 2 izhaja, da je Direktiva o odobritvi ena od „posebnih direktiv".

6 Člen 3(3) in (3a) Okvirne direktive je bil spremenjen z Direktivo 2009/140. V uvodni izjavi 13 te direktive je navedeno:

„Treba bi bilo okrepiti neodvisnost [NRO], da bi se zagotovila učinkovitejša uporaba regulativnega okvira ter povečala njihova pooblastila in predvidljivost njihovih odločitev. V ta namen bi bilo treba v nacionalni zakonodaji predvideti izrecno določbo, s katero bo zagotovljeno, da je [NRO], pristojen za *ex ante* urejanje trga ali za reševanje sporov med podjetji, pri opravljanju svojih nalog zavarovan pred zunanjimi posegi ali političnim pritiskom, ki bi lahko ogrozili neodvisno presojo zadev, ki jih obravnava. Zaradi takšnega zunanjega vpliva nacionalni zakonodajni organ ni primeren za delovanje v vlogi [NRO] v okviru regulativnega okvira. […]"

7 Člen 3 Okvirne direktive določa:

„1. Države članice poskrbijo, da vsako nalogo, dodeljeno [NRO] s to direktivo ali posebnimi direktivami, prevzame pristojni organ.

2. Države članice zajamčijo neodvisnost [NRO] tako, da zagotovijo njihovo pravno ločenost in funkcijsko neodvisnost od vseh organizacij, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja, opremo ali storitve. Države članice, ki ohranijo lastništvo ali nadzor nad podjetji, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja in/ali storitve, zagotovijo dejansko strukturno ločitev regulativne funkcije od dejavnosti, povezanih z lastništvom ali nadzorom.

3. Države članice zagotovijo, da [NRO] izvajajo svoje pristojnosti neodvisno, pregledno in pravočasno. Države članice zagotovijo, da imajo [NRO] ustrezne finančne in človeške vire za opravljanje dodeljenih nalog.

3a. Brez poseganja v določbe odstavkov 4 in 5 [NRO], ki so v skladu s členom 20 ali 21 te direktive pristojni za *ex ante* urejanje trga ali reševanje sporov med podjetji, delujejo neodvisno in ne prosijo nobenega drugega organa za navodila v zvezi z opravljanjem nalog, ki so jim bile dodeljene po nacionalni zakonodaji, s katero se izvaja zakonodaja [Evropske unije], oziroma tovrstnih navodil ne sprejemajo. Te organe je mogoče nadzirati v skladu z nacionalnim ustavnim pravom. Samo pritožbeni organi, ustanovljeni v skladu s členom 4, so pristojni, da odložijo izvršitev ali razveljavijo odločitev [NRO].

[…]“

8 Člen 4(1), prvi pododstavek, te direktive določa:

„Države članice zagotovijo, da so na nacionalni ravni na voljo učinkoviti mehanizmi, po katerih ima vsak uporabnik ali podjetje, ki zagotavlja elektronska komunikacijska omrežja in/ali storitve ter je prizadet z odločbo [NRO], pravico do pritožbe zoper odločbo pri pritožbenem organu, ki je neodvisen od udeleženih strank. Ta organ, ki je lahko sodišče, mora imeti ustrezno strokovno znanje in izkušnje, da lahko učinkovito izpolni svoje naloge. Države članice zagotovijo, da se vsebina same zadeve primerno upošteva in da je na voljo učinkovit pritožbeni mehanizem.“

9 Člen 6 navedene direktive določa:

„Razen v primerih iz členov 7(9), 20 ali 21, države članice zagotovijo, da [NRO], kadar nameravajo sprejeti ukrepe v skladu s to direktivo ali posebnimi direktivami ali kadar nameravajo zagotoviti omejitve v skladu s členom 9(3) in (4) in ki imajo znaten vpliv na upoštevni trg, dajo zainteresiranim strankam možnost, da v primernem roku izrazijo svoje stališče o osnutku ukrepov.

[…]“

10 Člen 8 te direktive med drugim določa:

„1. Države članice zagotovijo, da [NRO] pri opravljanju regulativnih nalog, opredeljenih v tej direktivi in v posebnih direktivah, sprejmejo vse primerne ukrepe za dosego ciljev iz odstavkov 2, 3 in 4. Taki ukrepi naj bodo sorazmerni s temi cilji.

[…]

2. [NRO] podpirajo konkurenco pri zagotavljanju elektronskih komunikacijskih omrežij, elektronskih komunikacijskih storitev in pripadajočih naprav ter storitev […]

3. [NRO] prispevajo k razvoju notranjega trga […]

4. [NRO] podpirajo interese državljanov Evropske unije […].“

11 Člen 9 Okvirne direktive določa:

„1. Države članice poskrbijo za učinkovito upravljanje radijskih frekvenc za elektronske komunikacijske storitve na svojem ozemlju v skladu s členoma 8 in 8a, pri čemer je treba upoštevati, da so radijske frekvence javna dobrina z visoko socialno, kulturno in gospodarsko vrednostjo. Države članice zagotavljajo, da pristojni nacionalni organi razporedijo take radijske frekvence, ki se uporabljajo za zagotavljanje elektronskih komunikacijskih storitev, in podelijo splošne odobritve ali individualne pravice uporabe radijskih frekvenc na podlagi objektivnih, preglednih, nediskriminatornih in sorazmernih meril.

[…]

3. Razen če v drugem pododstavku ni določeno drugače, države članice zagotovijo, da se vse vrste tehnologij, ki se uporabljajo za elektronske komunikacijske storitve, lahko uporabljajo v radiofrekvenčnih pasovih, ki so opredeljeni kot razpoložljivi za elektronske komunikacijske storitve v njihovih nacionalnih načrtih za razporeditev frekvenc v skladu z zakonodajo [Unije].

Vendar pa lahko države članice zagotovijo sorazmerne in nediskriminatorne omejitve za vrste tehnologij radijskega omrežja ali tehnologij za brezžični dostop, ki se uporabljajo za storitve elektronskih komunikacij, če je to potrebno zaradi:

(a) preprečevanja škodljivega motenja;

(b) varovanja javnega zdravja pred elektromagnetnimi polji;

(c) zagotovitve tehnične kakovosti storitve;

(d) zagotovitve največje souporabe radijskih frekvenc;

(e) varovanja učinkovite uporabe spektra ali

(f) uresničitve cilja splošnega interesa v skladu z odstavkom 4.

4. Razen če v drugem pododstavku ni določeno drugače, države članice zagotovijo, da se vse vrste elektronskih komunikacijskih storitev izvajajo v radiofrekvenčnih pasovih, ki so opredeljeni kot razpoložljivi za elektronske komunikacijske storitve v njihovih nacionalnih načrtih za razporeditev frekvenc v skladu z zakonodajo [Unije]. Vendar pa lahko države članice določijo sorazmerne in nediskriminatorne omejitve za vse vrste elektronskih komunikacijskih storitev, ki jih je treba zagotoviti, vključno z izpolnitvijo zahteve na podlagi Pravilnika o radiokomunikacijah Mednarodne telekomunikacijske zveze […], če je to potrebno.

[…]

5. Države članice redno preverjajo nujnost omejitev in ukrepov iz odstavkov 3 in 4 ter objavljajo rezultate navedenih preverjanj.

[…]“

Direktiva o odobritvi

12 V uvodnih izjavah 11 in 23 Direktive o odobritvi je navedeno:

„(11) Podelitev posebnih pravic utegne biti še naprej potrebna za uporabo radijskih frekvenc […] Te pravice uporabe naj bodo omejene samo, kadar je to neizogibno z vidika pomanjkanja radijskih frekvenc in potrebe po zagotovitvi njihove učinkovite uporabe.

[…]

(23) [NRO] naj zagotovijo, da se pri določitvi meril za konkurenčne ali primerjalne izbiralne postopke izpolnijo cilji iz člena 8 [Okvirne] direktive […]. Zato ne bi bilo v nasprotju s to direktivo, če bi uporaba objektivnih, nediskriminacijskih in sorazmernih izbiralnih meril za pospeševanje razvoja konkurence povzročila izključitev nekaterih podjetij iz konkurenčnega ali primerjalnega izbiralnega postopka za določeno radijsko frekvenco.“

13 Člen 3 te direktive določa:

„1. Države članice zagotavljajo prosto ponudbo elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev ob upoštevanju pogojev iz te direktive. Zato države članice ne preprečijo podjetju zagotavljanja elektronskih komunikacijskih omrežij ali storitev, razen kadar je to potrebno iz razlogov, ki so določeni v členu [52(1) PDEU].

2. Za zagotavljanje elektronskih komunikacijskih omrežij ali elektronskih komunikacijskih storitev lahko velja samo splošna odobritev, ne da bi to posegalo v posebne obveznosti iz člena 6(2) ali v pravice uporabe iz člena 5. Od zadevnega podjetja se lahko zahteva, da predloži uradno obvestilo, ne zahteva pa se, da pred uveljavljanjem pravic, ki izhajajo iz te odobritve, od [NRO] pridobi izrecno odločbo ali drugi upravni akt. Podjetje lahko po uradnem obvestilu, če se to zahteva, začne z opravljanjem dejavnosti, po potrebi ob upoštevanju določb o pravicah uporabe iz členov 5, 6 in 7.

[…]“

14 Člen 5 navedene direktive določa:

„1. Države članice spodbujajo uporabo radijskih frekvenc v okviru splošnih odobritev. Države članice lahko po potrebi podelijo posamezne pravice uporabe zaradi:

– preprečevanja škodljivega motenja,

– zagotavljanja tehnične kakovosti storitve,

– varovanja učinkovite uporabe spektra ali

– izpolnjevanja drugih ciljev splošnega interesa, kakor jih opredelijo države članice skladno z zakonodajo [Unije].

2. Če je treba podeliti individualne pravice uporabe za radijske frekvence in številke, države članice take pravice na zahtevo podelijo vsakemu podjetju, ki zagotavlja omrežja ali storitve na podlagi splošne odobritve iz člena 3, vendar ob upoštevanju določb členov 6, 7 in 11(1)(c) te direktive in vseh drugih predpisov, ki zagotavljajo učinkovito uporabo teh virov v skladu z [Okvirno direktivo].

Brez poseganja v posebna merila in postopke, ki jih države članice sprejmejo za podelitev pravic uporabe radijskih frekvenc ponudnikom storitev radijskih ali televizijskih radiodifuzijskih vsebin za izpolnjevanje ciljev splošnega interesa v skladu z zakonodajo [Unije], se pravice uporabe radijskih

frekvenc in številk podeljujejo z odprtimi, objektivnimi, preglednimi, nediskriminatornimi in sorazmernimi postopki, v primeru radijskih frekvenc pa v skladu z določbami člena 9 [Okvirne direktive]. Izjema glede zahtev po odprtem postopku se lahko uporablja v primerih, kjer je podelitev posameznih pravic uporabe radijskih frekvenc ponudnikom storitev radijskih ali televizijskih radiodifuzijskih vsebin potrebna za doseganje cilja splošnega interesa, kakor ga opredelijo države članice skladno z zakonodajo [Unije].

[…]

4. […]

Za konkurenčne ali primerjalne izbirne postopke za radijske frekvence se uporablja člen 7.

5. Države članice ne omejijo števila pravic uporabe, ki se podelijo, razen kadar je to potrebno za zagotovitev učinkovite uporabe radijskih frekvenc v skladu s členom 7.

[…]“

15 Člen 7 te direktive, ki se nanaša na postopek za omejitev pravic uporabe, ki se podelijo za radijske frekvence, določa:

„1. Če država članica razmišlja o omejitvi števila pravic uporabe, ki se podelijo za radijske frekvence, oziroma o podaljšanju trajanja obstoječih pravic, ki ni v skladu s pogoji, določenimi v takih pravicah, mora med drugim:

(a) skrbno pretehta[ti] potrebo po maksimiranju koristi za uporabnike in olajšanju razvoja konkurence;

(b) da[ti] vsem zainteresiranim strankam, vključno z uporabniki in potrošniki, priložnost, da v skladu s členom 6 [Okvirne direktive] izrazijo svoja stališča o vsaki omejitvi;

(c) objaviti vsako odločitev o omejitvi podeljevanja pravic uporabe ali o obnovitvi pravic uporabe z navedbo razlogov za to;

(d) po določitvi postopka poz[vati] k predložitvi vlog za podelitev pravic uporabe in

(e) pregleda[ti] omejitev v primernih časovnih presledkih ali na utemeljeno zahtevo prizadetih podjetij.

2. Kadar država članica ugotovi, da se lahko podelijo nadaljnje pravice uporabe radijskih frekvenc, to objavi in pozove k predložitvi vlog za podelitev takih pravic.

3. Kadar je treba omejiti podeljevanje pravic uporabe radijskih frekvenc, države članice podelijo take pravice na podlagi izbirnih meril, ki morajo biti objektivna, pregledna, nediskriminatorna in sorazmerna. Pri vseh izbirnih merilih je treba upoštevati uresničitev ciljev člena 8 [Okvirne direktive] in zahtev člena 9 te direktive.

4. Če morajo države članice uporabiti konkurenčne ali primerjalne izbirne postopke, lahko podaljšajo najdaljši rok šest tednov iz člena 5(3) za toliko časa, kot je potrebno, vendar največ za osem mesecev, da za vse zainteresirane stranke zagotovijo pravilne, primerne, odprte in transparentne [pregledne] postopke.

[…]“

Direktiva o konkurenci

16 Člen 2 Direktive o konkurenci, ki se nanaša na izključne ali posebne pravice za elektronska komunikacijska omrežja in elektronske komunikacijske storitve, določa:

„1. Države članice ne smejo podeliti ali ohraniti v veljavi izključnih ali posebnih pravic za vzpostavitev in/ali zagotavljanje elektronskih komunikacijskih omrežij ali za zagotavljanje javno dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev.

2. Države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe, da se zagotovi upravičenost katerega koli podjetja do opravljanja elektronskih komunikacijskih storitev ali vzpostavljanja, širjenja ali zagotavljanja elektronskih komunikacijskih omrežij.

[…]

4. Države članice zagotovijo, da splošno dovoljenje, ki se izda podjetju za zagotavljanje elektronskih komunikacijskih storitev ali za vzpostavitev in/ali zagotavljanje elektronskih komunikacijskih omrežij, pa tudi z njim povezani […] pogoji, temeljijo na objektivnih, nediskriminatornih, sorazmernih in preglednih merilih.

[…]“

17 Člen 4 te direktive, ki se nanaša na pravice do uporabe frekvenc, določa:

„Brez poseganja v posebna merila in postopke, sprejete v državah članicah za podeljevanje pravic do uporabe radijskih frekvenc ponudnikom vsebin radijskih ali televizijskih storitev, za varstvo ciljev splošnega interesa v skladu s pravom [Unije]:

1. Države članice ne smejo podeliti izključnih ali posebnih pravic do uporabe radijskih frekvenc za zagotavljanje elektronskih komunikacijskih storitev.

2. Dodeljevanje radijskih frekvenc za elektronske komunikacijske storitve temelji na objektivnih, preglednih, nediskriminatornih in sorazmernih merilih.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

18 Spor o glavni stvari se nanaša na dodelitev novih radijskih frekvenc za digitalno oddajanje, ki so se sprostile zaradi prehoda z analogne na digitalno televizijo (v nadaljevanju: digitalizacija). Digitalna tehnologija je glede oddajanja učinkovitejša od analogne tehnologije, saj v nasprotju z zadnjenavedeno omogoča hkratno oddajanje več programov na isti radijski frekvenci. Radijske frekvence, ki se tako sprostijo, pomenijo „digitalno dividendo“.

19 Digitalizacija se je v Italiji začela, med tem ko je proti tej državi od leta 2006 potekal postopek za ugotovitev neizpolnitve obveznosti v zvezi z združljivostjo italijanske ureditve, ki se nanaša na upravljanje z radijskimi frekvencami za televizijsko radiodifuzijo, na digitalizacijo in na dodeljevanje digitalnih radijskih frekvenc, z določbami Okvirne direktive, Direktive o odobritvi in Direktive o konkurenci. Evropska komisija je v obrazloženem mnenju z dne 19. julija 2007 v bistvu poudarila, da se s to ureditvijo, s tem ko se dostop do trga digitalnega radija in televizije omogoča zgolj operaterjem, ki so že oddajali z analogno tehnologijo, te operaterje ščiti pred konkurenco na tem trgu. Italijanska vlada je sprejela več ukrepov za uskladitev navedene ureditve s pravom Unije.

20 V teh okoliščinah je AGCOM sprejel odločbo 181/09/CONS z dne 7. aprila 2009, ki je bila pozneje z legge comunitaria 2008 n. 88 (skupnostni zakon 2008 št. 88) z dne 7. julija 2009 spremenjena v zakon. AGCOM je s to odločbo določil merila za popolno digitalizacijo prizemnih omrežij.

21 Z navedeno odločbo je bila zlasti določena dodelitev 21 nacionalnih multipleksov, ki omogočajo združevanje različnih signalov v skupen pretok podatkov in to, da se hkrati prenaša več storitev digitalne prizemne televizije. Za razdelitev med nove operaterje, operaterje, ki so vzpostavili digitalna omrežja in operaterje, ki so že upravljali analogna omrežja, so bili ti multipleksi ločeni na tri skupine, ki naj bi se dodelile po različnih merilih. Poleg tega je bilo določeno, da po izvedbi izbirnega postopka noben operater ne sme prejeti več kot pet nacionalnih multipleksov.

22 Natančneje, razpoložljive radijske frekvence iz digitalne dividende, ki so edine predmet spora o glavni stvari, naj bi se operaterjem, ki izpolnjujejo določene pogoje, neodplačno dodelile po izvedbi izbirnega postopka, organiziranega po vzorcu, imenovanem „lepotno tekmovanje“.

23 To „lepotno tekmovanje“ se je najprej nanašalo na pet multipleksov, to je signalov, ki omogočajo, da se po vsakem od njih hkrati prenaša več storitev digitalne prizemne televizije. Ti multipleksi so bili razdeljeni na dva dela. Trije multipleksi iz dela A so bili pridržani za nove udeležence na trgu in za majhne operaterje. Ni jih bilo mogoče dodeliti družbam Radiotelevisione Italiana SpA (v nadaljevanju: RAI), Mediaset in Telecom Italia Media Broadcasting, postala Persidera. Del B je zajemal dva multipleksa, ki sta bila na voljo vsem ponudnikom ob omejitvi na zgolj en multipleks za družbi RAI in Mediaset.

24 Pravila „lepotnega tekmovanja“ so bila po javnem posvetovanju in odobritvi načrta za dodelitev digitalnih radijskih frekvenc dokončno potrjena z odločbo AGCOM 497/10/CONS z dne 22. septembra 2010. V tej fazi je bil k zgoraj navedenim petim multipleksom, za katere se uporabi „lepotno tekmovanje“, dodan multipleks C1.

25 Ministrstvo za gospodarski razvoj je 8. julija 2011 objavilo razpis. Družbama Europa Way in Persidera je bila dopuščena udeležba v postopku. Vsaka od teh družb je bila edini ponudnik za en multipleks, pri čemer je treba pojasniti, da se je družba Persidera potegovala za dodelitev treh multipleksov.

26 Ministrstvo za gospodarski razvoj je z uredbo z dne 20. januarja 2012 prekinilo „lepotno tekmovanje“. Ta natečaj je bil končno razveljavljen s členom 3d decreto legge n. 16, Diposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento (uredba-zakon št. 16 o nujnih določbah za davčno poenostavitev, izboljšanje učinkovitosti in okrepitev postopkov nadzora) z dne 2. marca 2012, ki je bil spremenjen v zakon št. 44 z dne 26. aprila 2012 (v nadaljevanju: uredba-zakon št. 16/2012). Odločeno je bilo tudi, da bo „lepotno tekmovanje“ nadomeščeno z odplačnim javnim izbirnim postopkom na podlagi sistema dražbe s prednostmi in po merilih, ki jih je določil AGCOM, in da bosta operaterja, ki sta bila udeležena v tem tekmovanju, prejela odškodnino.

27 AGCOM je po izvedbi javnega posvetovanja sprejel odločbo 277/13/CONS z dne 11. aprila 2013, ki je vsebovala pravila novega izbirnega postopka. AGCOM je v tej odločbi načrt za dodelitev radijskih frekvenc preuredil tako, da je med drugim zmanjšal število radijskih frekvenc, namenjenih digitalnemu prizemnemu televizijskemu oddajanju, s 25 na 22 in določil, da bodo dodeljeni trije multipleksi. Za te multiplekse so se lahko ob izključitvi operaterjev, ki že imajo vsaj tri multiplekse, potegovali le novi udeleženci na trgu in majhni operaterji.

28 Razpis je bil objavljen 12. februarja 2014. V postopku ni bila udeležena niti družba Europa Way niti družba Persidera. Glede na podatke iz spisa, ki je bil predložen sodišču, družba Persidera v njem ni mogla sodelovati zaradi števila multipleksov, ki jih je že imela. Družbi Cairo Network Srl, ki je bila edina ponudnica, je bil dodeljen en multipleks.

29 Družbi Europa Way in Persidera sta vložili tožbi pri Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija), s katerima sta izpodbijali razveljavitev „lepotnega tekmovanja“ in njegovo nadomestitev z odplačnim postopkom.

30 Po zavrnitvi njunih tožb s sodbama z dne 25. septembra 2014 sta družbi Europa Way in Persidera zoper njiju vložili pritožbi pri predložitvenem sodišču.

31 Družba Europa Way pred navedenim sodiščem zatrjuje, da je bil namen „lepotnega tekmovanja“ odzvati se na pomisleke, ki jih je izrazila Komisija v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, in zagotoviti odpravo škode operaterjem, ki jim je bilo delovanje na trgu preprečeno zaradi nepravilnosti, ki jih je poudarila Komisija. Ta cilj in s tem odprtje tega sektorja za konkurenco pa naj ne bi bila dosežena. Družba Europa Way izpodbija tudi neodplačno dodelitev radijskih frekvenc operaterjem, ki so na trgu že prisotni.

32 Družba Persidera v bistvu navaja podobne trditve. Dodaja, da je Komisija dopustila izvedbo „lepotnega tekmovanja“, da pa ni odobrila njegove razveljavitve in nadomestitve s postopkom dražbe.

33 V teh okoliščinah je Consiglio di Stato (državni svet, Italija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali so bili z izpodbijanim zakonodajnim ukrepom in iz njega izhajajočimi izvedbenimi akti kršeni predpisi, v skladu s katerimi je za naloge regulacije televizijskega trga pristojen neodvisni upravni organ (člena 3 in 8 Okvirne direktive)?

2. Ali sta bili z izpodbijanim zakonodajnim ukrepom in iz njega izhajajočimi akti kršena člena 7 Direktive o odobritvi in člen 6 Okvirne direktive, v skladu s katerima mora neodvisni [NRO], pristojen za ta sektor, izvesti javno posvetovanje?

3. Ali pravo Unije, zlasti člen 56 PDEU, člen 9 Okvirne direktive, členi 3, 5 in 7 Direktive o odobritvi ter člena 2 in 4 Direktive o konkurenci, pa tudi načela prepovedi diskriminacije, preglednosti, svobodne konkurence, sorazmernosti, učinkovitosti in pluralnosti informacij, nasprotujejo razveljavitvi postopka ‚lepotnega tekmovanja‘, ki je bil uveden, da bi se v sistemu dodeljevanja digitalnih televizijskih frekvenc odpravila nezakonita izključitev gospodarskih subjektov s trga in da bi se omogočil dostop manjšim gospodarskim subjektom, in njegovi nadomestitvi z drugim, in sicer odplačnim izbirnim postopkom, pri katerem morajo sodelujoči izpolnjevati zahteve in obveznosti, ki niso bile predpisane za gospodarske subjekte, ki so že na trgu, s čimer postane odpiranje konkurenci drago in neekonomično?

4. Ali pravo Unije, zlasti člen 56 PDEU, člen 9 Okvirne direktive, členi 3, 5 in 7 Direktive o odobritvi, člena 2 in 4 Direktive o konkurenci, in člen 258 PDEU, pa tudi načela prepovedi diskriminacije, preglednosti, svobodne konkurence, sorazmernosti, učinkovitosti in pluralnosti informacij, nasprotujejo preoblikovanju načrta za razporeditev frekvenc z zmanjšanjem števila nacionalnih omrežij s 25 na 22 (pri čemer se za gospodarske subjekte, ki so že na trgu, ohrani enaka razpoložljivost multipleksov), zmanjšanjem razpisanih [multipleksov] na tri in dodelitvijo frekvenc v frekvenčnem pasu VHF-III, v katerem obstaja tveganje močnih interferenc?

5. Ali je varstvo načela legitimnih pričakovanj, kot ga je oblikovalo Sodišče, združljivo z razveljavitvijo postopka ‚lepotnega tekmovanja‘, ki pritožnicama, že pripuščenima k brezplačnemu izbirnemu postopku, ni omogočala, da se za nekatere razpisane [multiplekse] naročilo zanesljivo odda njima?

6. Ali je zakonodaja Unije v zvezi s podeljevanjem pravic do uporabe nekaterih frekvenc (člena 8 in 9 Okvirne direktive, člena 5 in 7 Direktive o odobritvi, člena 2 in 4 Direktive o konkurenci) združljiva s sprejetjem določbe, kakršna je člen 3d uredbe-zakona št. [16/2012], ki ne ustreza značilnostim radiotelevizijskega trga?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Dopustnost

34 Na prvem mestu je treba ugotoviti, kot pravilno poudarjata italijanska vlada in družba Elettronica Industriale, da je iz besedila prvega, drugega, petega in šestega vprašanja razvidno, da predložitveno sodišče Sodišču predlaga, naj odloči o skladnosti oziroma združljivosti nacionalnih ukrepov s pravom Unije.

35 Sodišče pa v okviru postopka, začetega na podlagi člena 267 PDEU, ni pristojno za odločanje o skladnosti oziroma združljivosti nacionalnih določb s pravom Unije. Vendar pa je Sodišče pristojno za to, da predložitvenemu sodišču zagotovi vse ustrezne elemente razlage prava Unije, ki mu lahko omogočajo presojo o taki skladnosti oziroma taki združljivosti nacionalnega ukrepa s tem pravom za izdajo sodbe v zadevi, o kateri odloča (glej v tem smislu sodbo z dne 31. januarja 2008, Centro Europa 7, C-380/05, EU:C:2008:59, točki 49 in 50 ter navedena sodna praksa, in sklep z dne 3. julija 2014, Talasca, C-19/14, EU:C:2014:2049, točka 16 in navedena sodna praksa).

36 Sodišče mora torej v tej zadevi omejiti presojo na določbe prava Unije, tako da poda razlago teh določb, ki bo predložitvenemu sodišču, ki mora presoditi o skladnosti in združljivosti nacionalnih določb in aktov s pravom Unije, koristila pri rešitvi spora, ki poteka pred tem sodiščem (glej v tem smislu sodbo z dne 31. januarja 2008, Centro Europa 7, C-380/05, EU:C:2008:59, točka 51).

37 Ker se prvo, drugo, peto in šesto vprašanje nanašajo na določbe prava Unije, katerih razlaga bi lahko koristila predložitvenemu sodišču, so ta vprašanja dopustna.

38 Italijanska vlada in družba Elettronica na drugem mestu izpodbijata dopustnost tretjega, četrtega in šestega vprašanja na eni strani in od drugega do četrtega vprašanja na drugi strani zaradi pomanjkljive predstavitve dejanskega in pravnega okvira postopka v glavni stvari. Italijanska vlada v bistvu dodaja, da predložitveno sodišče ni navedlo razlogov, ki utemeljujejo upoštevnost določb, katerih razlago predlaga, za spor o glavni stvari.

39 V zvezi s tem je treba opozoriti, da v okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, določenega v členu 267 PDEU, nujnost razlage prava Unije, ki je koristna za nacionalno sodišče, zahteva, da navedeno sodišče natančno upošteva zahteve v zvezi z vsebino predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki so izrecno navedene v členu 94 Poslovnika Sodišča, ki naj bi ga predložitveno sodišče poznalo (glej v tem smislu sodbi z dne 5. julija 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, točki 18 in 19 ter navedena sodna praksa, in z dne 27. oktobra 2016, Audace in drugi, C-114/15, EU:C:2016:813, točka 35).

40 Tako mora, prvič, predložitvena odločba, kot določa člen 94(c) Poslovnika, nujno vsebovati razloge, ki so predložitvenemu sodišču vzbudili dvom glede razlage ali veljavnosti nekaterih določb prava Unije, in pojasnitev zveze, ki po mnenju predložitvenega sodišča obstaja med temi določbami in nacionalno zakonodajo, ki jo je treba uporabiti v sporu o glavni stvari.

41 V obravnavanem primeru je treba poudariti, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ne vsebuje nobenega pojasnila glede upoštevnosti členov 56 in 258 PDEU za rešitev spora o glavni stvari.

42 Na eni strani je glede člena 56 PDEU iz elementov, ki so bili predloženi Sodišču razvidno, da so vsi elementi, ki opredeljujejo spor o glavni stvari, omejeni na notranjost italijanske države. Člen 56 PDEU pa se v takem položaju ne uporabi (glej v tem smislu sodbo z dne 15. novembra 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, točka 47 in navedena sodna praksa).

43 Na drugi strani glede člena 258 PDEU zadostuje pojasniti, kot je generalna pravobranilka poudarila v točki 36 sklepnih predlogov, da gre za navadno postopkovno določbo, ki se uporabi za postopke zaradi neizpolnitve obveznosti, ki jih izvaja Komisija in ki se predložijo Sodišču.

44 Tretje in četrto vprašanje zato nista dopustni v delu, v katerem se želi pridobiti razlago členov 56 in 258 PDEU.

45 Drugič, predlog za sprejetje predhodne odločbe, kot določa člen 94(a) Poslovnika, mora tudi nujno vsebovati vsaj navedbo dejanskih okoliščin, na katerih vprašanja temeljijo.

46 Predložitveno sodišče mora v obravnavanem primeru v sporu o glavni stvari odločiti o zakonitosti izbirnega postopka za dodelitev digitalnih radijskih frekvenc glede na določbe NSRO. Če predložitvena odločba vsebuje elemente, ki so potrebni za poznavanje okoliščin ter postopkovnih in vsebinskih pogojev, ki veljajo za ta postopek, je splošno dejansko stanje spora o glavni stvari navedeno dovolj natančno, da lahko Sodišče odloči o bistvu teh vprašanj.

47 Kot pa je generalna pravobranilka navedla v točki 42 sklepnih predlogov, nekatera vprašanja, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, vsebujejo dejstva, ki v predlogu za sprejetje predhodne odločbe niso nikjer utemeljena in pojasnjena, in o katerih Sodišče zato ne more odločiti. To velja za sklicevanje na „zahteve in obveznosti, ki niso bile predpisane za gospodarske subjekte, ki so že na trgu“ v tretjem vprašanju, navedbo „dodelitv[e] frekvenc v frekvenčnem pasu VHF-III, v katerem obstaja tveganje močnih interferenc“ v četrtem vprašanju in domnevo, da člen 3d uredbe-zakona št. 16/2012 „ne ustreza značilnostim radiotelevizijskega trga“ iz šestega vprašanja.

48 Iz tega izhaja, da tretje in četrto vprašanje nista dopustni v delu, določenem v točkah 44 in 47 te sodbe. Šesto vprašanje ni dopustno v celoti.

Vsebinska presoja

Prvo vprašanje

49 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba določbe Okvirne direktive razlagati tako, da nasprotujejo temu, da nacionalni zakonodajalec razveljavi tekoči izbirni postopek za dodelitev radijskih frekvenc, ki ga izvaja pristojen NRO v okoliščinah, kot so v sporu o glavni stvari, in ki je bil prekinjen z ministrsko odločbo.

50 V zvezi s tem je treba na prvem mestu opozoriti, da v skladu s členom 3(1) Okvirne direktive države članice poskrbijo, da vsako nalogo, dodeljeno NRO s to direktivo ali posebnimi direktivami, prevzame pristojni organ. Poleg tega morajo države članice v skladu s členom 3(2) in (3) Okvirne direktive v povezavi z njeno uvodno izjavo 11 zagotoviti neodvisnost NRO, da lahko ti svoje pristojnosti izvajajo neodvisno, pregledno in pravočasno (glej v tem smislu sodbe z dne 3. decembra 2009, Komisija/Nemčija, C-424/07, EU:C:2009:749, točka 54; z dne 17. septembra 2015, KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, točka 54, in z dne 19. oktobra 2016, Ormaetxea Garai in Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, točka 33).

51 Čeprav je člen 3 Okvirne direktive v prvotni različici v skladu z navedeno uvodno izjavo 11 določal, da se zagotovi neodvisnost in nepristranskost NRO z zagotovitvijo ločevanja regulativnih in obratovalnih funkcij, je želel zakonodajalec Unije z Direktivo 2009/140 – in kot je to razvidno iz njene uvodne izjave 13 – okrepiti neodvisnost NRO, da bi se zagotovila učinkovitejša uporaba regulativnega okvira ter povečala njihova pooblastila in predvidljivost njihovih odločitev (sodbi z dne 28. julija 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, točki 32 in 34, in z dne 19. oktobra 2016, Ormaetxea Garai in Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, točka 45).

52 V uvodni izjavi 13 Direktive 2009/140 je tako navedeno, da je treba v ta namen v nacionalni zakonodaji predvideti izrecno določbo, s katero bo zagotovljeno, da je NRO, pristojen za *ex ante* urejanje trga ali za reševanje sporov med podjetji, pri opravljanju svojih nalog zavarovan pred zunanjimi posegi ali političnim pritiskom, ki bi lahko ogrozili neodvisno presojo zadev, ki jih obravnava.

53 Ta cilj okrepitve neodvisnosti in nepristranskosti NRO je izražen v členu 3(3a) Okvirne direktive (sodba z dne 19. oktobra 2016, Ormaetxea Garai in Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, točka 47). V skladu s prvim pododstavkom te določbe morajo NRO, ki so pristojni za *ex ante* urejanje trga ali reševanje sporov med podjetji, brez poseganja v primere posvetovanja in sodelovanja z drugimi nacionalnimi organi iz odstavkov 4 in 5 tega člena delovati neodvisno in ne smejo prositi nobenega drugega organa za navodila v zvezi z opravljanjem nalog, ki so jim bile dodeljene, oziroma tovrstnih navodil ne smejo sprejeti. Vendar pa ta določba vsebuje možnost nadzora v skladu z nacionalnim ustavnim pravom in pojasnjuje, da so samo pritožbeni organi, ustanovljeni v skladu s členom 4 Okvirne direktive, pristojni, da odložijo izvršitev ali razveljavijo odločitev NRO.

54 Na drugem mestu je treba pojasniti, da Okvirna direktiva NRO nalaga posebne regulativne naloge, ki so določene v členih od 8 do 13 te direktive. V skladu s členom 9(1), prvi pododstavek, navedene direktive so ti organi pristojni za razporeditev radijskih frekvenc, ki se uporabljajo za zagotavljanje elektronskih komunikacijskih storitev, ter za dodelitev splošnih odobritev in individualnih pravic uporabe radijskih frekvenc.

55 Zato organizacija izbirnega postopka za dodelitev digitalnih radijskih frekvenc, kot je „lepotno tekmovanje“ iz postopka v glavni stvari, pomeni opravljanje regulativne naloge v smislu Okvirne direktive, za katero je pristojen NRO.

56 Neodvisnost takega organa bi bila ogrožena, če bi se zunanjim subjektom, kot sta italijanska ministrstvo za gospodarski razvoj in zakonodajalec iz postopka v glavni stvari, dopuščalo, da izven predpostavk za nadzor in pritožbo iz člena 3(3a), prvi pododstavek, Okvirne direktive izbirni postopek za dodelitev radijskih frekvenc, ki je v teku in za organizacijo katerega je pristojen navedeni organ, prekinejo, ali celo razveljavijo.

57 Iz elementov v spisu, predloženem Sodišču, je razvidno, da je v okoliščinah spora o glavni stvari italijanski zakonodajalec, potem ko je to storil minister za gospodarski razvoj, posegel v tekoči izbirni postopek, ki ga je organiziral AGCOM, in ga končal. Ni pa sporno, da v postopku v glavni stvari nacionalni zakonodajalec in minister za gospodarski razvoj nista ravnala kot pritožbeni organ v smislu člena 4 Okvirne direktive, namreč organ, ki je v skladu s členom 3(3a) navedene direktive edini pristojen za odložitev izvršitve ali razveljavitev odločb, ki jih sprejmejo NRO. Zahteve glede neodvisnosti NRO zato nasprotujejo takim posegom.

58 Ob upoštevanju pravkar navedenega je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 3(3a) Okvirne direktive razlagati tako, da nasprotuje temu, da nacionalni zakonodajalec razveljavi tekoči izbirni postopek za dodelitev radijskih frekvenc, ki ga je organiziral pristojni NRO v okoliščinah, kakršne so v sporu o glavni stvari, in ki je bil prekinjen z ministrsko odločbo.

Drugo vprašanje

59 Glede na to, da se drugo vprašanje nanaša na iste akte kot prvo, in ob upoštevanju odgovora na prvo vprašanje, na drugo vprašanje ni treba odgovoriti.

Tretje in četrto vprašanje

60 Predložitveno sodišče želi s tretjim in četrtim vprašanjem, ki ju je treba preučiti skupaj, v bistvu izvedeti, ali je treba člen 9 Okvirne direktive, člene 3, 5 in 7 Direktive o odobritvi ter člena 2 in 4 Direktive o konkurenci razlagati tako, da nasprotujejo temu, da se neodplačni izbirni postopek za dodelitev radijskih frekvenc, ki je bil začet, da bi se odpravila nezakonita izključitev nekaterih operaterjev s trga, zamenja z odplačnim postopkom, ki temelji na načrtu za dodelitev radijskih frekvenc, preurejenem po zmanjšanju njihovega števila.

61 Najprej je treba opozoriti, da člen 8 Okvirne direktive državam članicam nalaga dolžnost zagotoviti, da NRO sprejmejo vse primerne ukrepe za zagotavljanje konkurence pri zagotavljanju elektronskih komunikacijskih storitev, tako da skrbijo za to, da v sektorju elektronskih komunikacij ni izkrivljanja ali omejevanja konkurence, in odpravijo preostale ovire pri zagotavljanju navedenih storitev na ravni Unije (sodbe z dne 31. januarja 2008, Centro Europa 7, C-380/05, EU:C:2008:59, točka 81; z dne 3. decembra 2009, Komisija/Nemčija, C-424/07, EU:C:2009:749, točka 92, in z dne 7. novembra 2013, UPC Nederland, C-518/11, EU:C:2013:709, točka 50).

62 V skladu z odstavkom 1 tega člena morajo NRO pri opravljanju regulativnih nalog, opredeljenih v Okvirni direktivi in predvsem v Direktivi o odobritvi, sprejeti vse primerne ukrepe za dosego ciljev iz odstavkov od 2 do 4 navedenega člena, to je podpiranje konkurence pri zagotavljanju elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev, prispevanje k razvoju notranjega trga in podpiranje interesov državljanov Unije (glej v tem smislu sodbi z dne 19. junija 2014, TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, točka 39, in z dne 15. septembra 2016, Koninklijke KPN in drugi, C-28/15, EU:C:2016:692, točka 46).

63 V skladu s členom 4(2) Direktive o konkurenci, členoma 5(2), drugi pododstavek, in 7(3) Direktive o odobritvi ter členom 9(1) Okvirne direktive je treba pravice uporabe radijskih frekvenc dodeliti na podlagi objektivnih, preglednih, nediskriminatornih in sorazmernih meril. Zadnjenavedeni pogoj pomeni, da morajo biti ta merila primerna za zagotovitev uresničitve cilja, ki mu sledijo, in da ne smejo presegati tistega, kar je nujno potrebno, da se ga doseže (glej v tem smislu sodbo z dne 23. aprila 2015, Komisija/Bolgarija, C-376/13, neobjavljena, EU:C:2015:266, točki 65 in 84).

64 Na prvem mestu iz teh določb tako izhaja, da neodplačnosti dodelitve radijskih frekvenc ni med načeli, določenimi z NSRO, na podlagi katerih je treba organizirati izbirne postopke.

65 Nasprotno, na eni strani je treba ugotoviti, da iz uvodne izjave 21 Okvirne direktive, člena 7(4) Direktive o odobritvi in uvodne izjave 23 te direktive izhaja, da so lahko izbirni postopki za dodelitev radijskih frekvenc konkurenčni ali primerjalni. Države članice imajo zato ob upoštevanju ciljev in dolžnosti, določenih z Okvirno direktivo in posebnimi direktivami, prosto izbiro med uvedbo konkurenčnih ali primerjalnih postopkov, bodisi neodplačnih ali odplačnih. Na drugi strani je treba ugotoviti, da je ob upoštevanju potrebe po zagotovitvi učinkovitega upravljanja radijskih frekvenc, njihove visoke socialne, kulturne in gospodarske vrednosti, ki jo morajo upoštevati države članice v skladu s členom 9(1) Okvirne direktive, ter pomanjkanja spektra navedenih radijskih frekvenc, odplačna dodelitev lahko upravičena.

66 Iz tega izhaja, da določbe NSRO ne nasprotujejo organizaciji odplačnega izbirnega postopka za dodelitev radijskih frekvenc, vendar le če navedeni postopek temelji na objektivnih, preglednih, nediskriminatornih in sorazmernih merilih ter če je v skladu s cilji, določenimi v členu 8, od (2) do (4), Okvirne direktive. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali izbirni postopek iz postopka v glavni stvari te zahteve izpolnjuje. Sodišče mu lahko kljub temu zagotovi vse elemente za razlago, ki izhajajo iz prava Unije in bi mu lahko pri tem koristili.

67 Prvič, ob upoštevanju cilja podpiranja konkurence, določenega v členu 8(2) Okvirne direktive, in zahtev načela sorazmernosti, je treba znesek, ki omogoča pravico do dodelitve radijskih frekvenc, določiti v primerni višini, ki odraža zlasti vrednost uporabe radijskih frekvenc, kar zahteva upoštevanje

ekonomskega, tehnološkega in konkurenčnega položaja na zadevnem trgu (glej po analogiji sodbi z dne 10. marca 2011, Telefónica Móviles España, C-85/10, EU:C:2011:141, točki 27 in 28, in z dne 21. marca 2013, Belgacom in drugi, C-375/11, EU:C:2013:185, točki 50 in 51).

68 Ob upoštevanju navedenega je organizacija postopka dražbe sicer lahko primerna za določitev vrednosti radijskih frekvenc (glej v tem smislu sodbo z dne 21. marca 2013, Belgacom in drugi, C-375/11, EU:C:2013:185, točka 52), vendar je treba zagotoviti, da se vrednost za pristop k dražbi ne določi v višini, ki bi pomenila oviro za dostop novih operaterjev do trga (glej v tem smislu sodbo z dne 10. marca 2011, Telefónica Móviles España, C-85/10, EU:C:2011:141, točka 30). Ta preudarek velja še toliko bolj v okoliščinah, ki jih je navedlo predložitveno sodišče, v katerih naj bi bila dodelitev novih radijskih frekvenc namenjena odpravi nezakonite izključitve operaterjev s trga.

69 Drugič, v zvezi z zahtevo, da mora izbirni postopek temeljiti na nediskriminatornih merilih, je treba opozoriti, da splošno načelo enakega obravnavanja zahteva, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno utemeljeno (sodba z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi, C-127/07, EU:C:2008:728, točka 23 in navedena sodna praksa). Ali so položaji primerljivi, je treba ugotavljati in presojati med drugim glede na cilj in namen akta, s katerim je uvedeno zadevno razlikovanje. Poleg tega je treba upoštevati načela in cilje področja, na katero spada ta akt (glej v tem smislu sodbo z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi, C-127/07, EU:C:2008:728, točka 26 in navedena sodna praksa).

70 V obravnavanem primeru je treba na eni strani poudariti, da je bilo pred Sodiščem opozorjeno na to, da naj bi se digitalne radijske frekvence operaterjem, ki so že na trgu, dodelile neodplačno zato, da bi se bodisi zagotovila nepretrganost televizijske ponudbe bodisi zato, da se nagradijo naložbe, ki so jih operaterji izvedli za digitalno tehnologijo, medtem ko je bil za radijske frekvence iz digitalne dividende, ki so bile namenjene zlasti novim udeležencem na trgu in majhnim operaterjem, določen odplačen izbirni postopek. Vendar, kot je generalna pravobranilka poudarila v točki 87 sklepnih predlogov, ti skupini operaterjev ob upoštevanju tako navedenih ciljev načeloma nista v primerljivem položaju, tako da morebitno različno obravnavanje ne bi bilo v nasprotju z načelom enakega obravnavanja.

71 Na drugi strani je treba navesti, da načelo enakega obravnavanja prav tako ne nasprotuje temu, da država članica, ki je prej dodelila analogne radijske frekvence neodplačno, za dodelitev novih, digitalnih radijskih frekvenc določi odplačen izbirni postopek. Zaradi tehnoloških razlik med analognimi in digitalnimi radijskimi frekvencami načelo enakega obravnavanja namreč ne zahteva enake obravnave pri njihovi dodelitvi.

72 Na drugem mestu je treba poudariti, da člen 7(3) Direktive o odobritvi določa, da države članice, kadar je treba omejiti pravice uporabe radijskih frekvenc, ki se podelijo, take pravice podelijo na podlagi izbirnih meril, ki morajo biti objektivna, pregledna, nediskriminatorna in sorazmerna. Pri teh merilih je treba poleg tega primerno upoštevati uresničitev ciljev člena 8 Okvirne direktive in zahtev člena 9 te direktive. V zvezi s tem je iz uvodne izjave 11 Direktive o odobritvi razvidno, da naj bi bile pravice uporabe omejene, samo kadar je to neizogibno z vidika pomanjkanja radijskih frekvenc in potrebe po zagotovitvi njihove učinkovite uporabe.

73 Iz tega izhaja, da določbe NSRO načeloma dopuščajo, da se število pravic uporabe radijskih frekvenc, ki se podelijo, omeji zaradi pomanjkanja radijskih frekvenc in zagotovitve učinkovitega upravljanja z njimi. Vendar pa te določbe to omejitev pogojujejo s tem, da je navedena omejitev potrebna in sorazmerna, da ni v nasprotju s cilji, določenimi v členu 8 Okvirne direktive, med katerimi je podpiranje konkurence pri zagotavljanju omrežij, in da dodelitev pravic uporabe temelji na objektivnih, preglednih, nediskriminatornih in sorazmernih izbirnih merilih.

74 V obravnavanem primeru je treba poudariti, da je iz elementov spisa, ki ga ima na voljo Sodišče, razvidno, da je bilo to, da se omeji število razpoložljivih radijskih frekvenc, ki izhajajo iz digitalne dividende, odločeno po posvetovanjih v okviru Mednarodne telekomunikacijske zveze in zaradi nevarnosti škodljivih motenj, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

75 S takimi preudarki, kot generalna pravobranilka poudarja v točki 95 sklepnih predlogov, je načeloma mogoče utemeljiti omejitev števila razpoložljivih radijskih frekvenc ob upoštevanju pogojev, na katere je bilo opozorjeno v točki 73 te sodbe.

76 Vendar mora predložitveno sodišče presoditi, ali so bili operaterji, ki so že prisotni na trgu analogne televizije, v okviru digitalizacije postavljeni v boljši položaj zaradi dodelitve večjega števila radijskih frekvenc, kot bi bilo potrebno za nepretrganost njihovih programov, medtem ko je omejitev števila radijskih frekvenc vplivala na radijske frekvence, ki so bile dane na razpolago novim operaterjem, kot so to pred Sodiščem zatrjevali nekateri zainteresirani subjekti.

77 Ob upoštevanju navedenega je treba na tretje in četrto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 9 Okvirne direktive, člene 3, 5 in 7 Direktive o odobritvi ter člena 2 in 4 Direktive o konkurenci razlagati tako, da ne nasprotujejo temu, da se neodplačni izbirni postopek za dodelitev radijskih frekvenc, ki je bil začet, da bi se odpravila nezakonita izključitev nekaterih operaterjev s trga, zamenja z odplačnim postopkom, ki temelji na načrtu za dodelitev radijskih frekvenc, preurejenem po zmanjšanju njihovega števila, če novi izbirni postopek temelji na objektivnih, preglednih, nediskriminatornih in sorazmernih merilih ter je v skladu s cilji, določenimi v členu 8, od (2) do (4), Okvirne direktive. Predložitveno sodišče mora ob upoštevanju vseh upoštevnih okoliščin preveriti, ali pogoji, določeni z odplačnim izbirnim postopkom, lahko novim udeležencem omogočajo dejanski dostop do trga digitalne televizije, ne da bi neupravičeno postavljali v boljši položaj operaterje, ki so že prisotni na trgu analogne ali digitalne televizije.

Peto vprašanje

78 Predložitveno sodišče s petim vprašanjem v bistvu želi izvedeti, ali je treba načelo varstva legitimnih pričakovanj razlagati tako, da nasprotuje temu, da se izbirni postopek za dodelitev radijskih frekvenc razveljavi zgolj zato, ker so bili k udeležbi v tem postopku dopuščeni operaterji, kot sta pritožnici v postopku v glavni stvari, in bi jim bile, če postopek ne bi bil razveljavljen, kot edinim ponudnikom dodeljene pravice uporabe radijskih frekvenc za digitalno prizemno oddajanje radia in televizije.

79 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je načelo varstva legitimnih pričakovanj eno od temeljnih načel Unije (sodba z dne 14. marca 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, točka 23 navedena sodna praksa) in ga morajo spoštovati institucije Unije, prav tako pa države članice pri izvrševanju pooblastil, ki jim jih podeljujejo direktive Unije (sodba z dne 9. julija 2015, Salomie in Oltean, C-183/14, EU:C:2015:454, točka 30 in navedena sodna praksa).

80 Na to načelo se lahko sklicuje vsak pravni subjekt, pri katerem je upravni organ vzbudil pričakovanja, oprta na natančna zagotovila, ki jih je navedenemu subjektu dal ta organ (sodba z dne 9. julija 2015, Salomie in Oltean, C-183/14, EU:C:2015:454, točka 44 in navedena sodna praksa). Zagotovila, ki lahko – ne glede na obliko, v kateri so bila sporočena – vzbudijo takšna pričakovanja, so natančne, brezpogojne in usklajene informacije iz pooblaščenih in zanesljivih virov (sodba z dne 17. marca 2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, točka 72 in navedena sodna praksa).

81 V obravnavanem primeru je iz elementov spisa, ki je bil posredovan Sodišču, razvidno, da sta bili pritožnici udeleženi v „lepotnem tekmovanju“. Zatrjujeta, da bi moral biti vsaki od njiju kot edini ponudnici za nekatere multiplekse, dodeljen vsaj en multipleks. Vendar ni sporno, da jima v okviru

tega postopka ni bila dodeljena nobena radijska frekvenca. Ugotoviti je treba, da iz elementov spisa ni razvidno, da bi jima bila dana natančna in brezpogojna zagotovila glede prihodnje dodelitve zadevnih multipleksov, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

82 Ob neobstoju kakršnega koli natančnega zagotovila iz pooblaščenega in zanesljivega vira pa zgolj to, da je bila operaterju dopuščena udeležba v izbirnem postopku za dodelitev digitalnih radijskih frekvenc, kot je „lepotno tekmovanje“ iz postopka v glavni stvari, zanj ne more ustvariti legitimnega pričakovanja. Ta preudarek velja, tudi če bi se navedeni operater postopka udeležil kot edini ponudnik za pridobitev multipleksa.

83 Ob upoštevanju navedenega je treba na peto vprašanje odgovoriti, da je treba načelo varstva legitimnih pričakovanj razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da se izbirni postopek za dodelitev radijskih frekvenc razveljavi zgolj zato, ker so bili k udeležbi v tem postopku dopuščeni operaterji, kot sta pritožnici v postopku v glavni stvari, ki bi jim bile, če postopek ne bi bil razveljavljen, kot edinim ponudnikom dodeljene pravice uporabe radijskih frekvenc za digitalno prizemno oddajanje radia in televizije.

Stroški

84 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

1. **Člen 3(3a) Direktive evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009, je treba razlagati tako, da nasprotuje temu, da nacionalni zakonodajalec razveljavi tekoči izbirni postopek za dodelitev radijskih frekvenc, ki ga je organiziral pristojni nacionalni regulativni organ v okoliščinah, kakršne so v sporu o glavni stvari, in ki je bil prekinjen z ministrsko odločbo.**

2. **Člen 9 Direktive 2002/21, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140, člene 3, 5 in 7 Direktive 2002/20/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (Direktiva o odobritvi), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140, ter člena 2 in 4 Direktive Komisije 2002/77/ES z dne 16. septembra 2002 o konkurenci na trgih za elektronska komunikacijska omrežja in storitve je treba razlagati tako, da ne nasprotujejo temu, da se neodplačni izbirni postopek za dodelitev radijskih frekvenc, ki je bil začet, da bi se odpravila nezakonita izključitev nekaterih operaterjev s trga, zamenja z odplačnim postopkom, ki temelji na načrtu za dodelitev radijskih frekvenc, preurejenem po zmanjšanju njihovega števila, če novi izbirni postopek temelji na objektivnih, preglednih, nediskriminatornih in sorazmernih merilih ter je v skladu s cilji, določenimi v členu 8, od (2) do (4), Direktive 2002/21, kakor je bila spremenjena. Predložitveno sodišče mora ob upoštevanju vseh upoštevnih okoliščin preveriti, ali pogoji, določeni z odplačnim izbirnim postopkom, lahko novim udeležencem omogočajo dejanski dostop do trga digitalne televizije, ne da bi neupravičeno postavljali v boljši položaj operaterje, ki so že prisotni na trgu analogne ali digitalne televizije.**

3. Načelo varstva legitimnih pričakovanj je treba razlagati tako, da ne nasprotuje razveljavitvi izbirnega postopka za dodelitev radijskih frekvenc zgolj zato, ker so bili k udeležbi v tem postopku dopuščeni operaterji, kot sta pritožnici v postopku v glavni stvari, ki bi jim bile, če postopek ne bi bil razveljavljen, kot edinim ponudnikom dodeljene pravice uporabe radijskih frekvenc za digitalno prizemno oddajanje radia in televizije.

Podpisi