JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2017. március 30.[1]

C-560/15. sz. ügy

Europa Way Srl és
Persidera SpA
kontra
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni és társai

(a Consiglio di Stato [államtanács, Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – Elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások – 2002/20/EK irányelv, 2002/21/EK irányelv és 2002/77/EK irányelv – Az analóg televíziózásról a digitális televíziózásra történő átállás – Digitális frekvenciák hálózatüzemeltetők részére történő kiosztása – Új digitális frekvenciák (»digitális hozadék«) – Folyamatban lévő kiosztási eljárás érvénytelennek nyilvánítása és visszterhes árverésre irányuló új eljárással felváltása – Előzetes nyilvános konzultáció lefolytatására irányuló kötelezettség – Független nemzeti szabályozó hatóság – A nemzeti jogalkotó beavatkozása a szabályozó hatóság folyamatban lévő eljárásába”

I. Bevezetés

1. Az analógról a digitális földfelszíni televíziózásra történő átállás olyan ugrásszerű műszaki változás volt, amely minden nagyobb nehézség nélkül megvalósult a legtöbb európai magánháztartásban. Néhány helyen azonban kevéssé zökkenőmentesen alakult a hálózatüzemeltetők számára ezen átállás jogi dimenziója. Uniós jogi szempontból különösen az olaszországi helyzet adott okot visszatérően kifogásokra a tömegtájékoztatás sokszínűsége és a televíziós műsorszolgáltatás piacán megvalósuló verseny tekintetében – olyan kifogásokra, amelyek miatt már kötelezettségszegési eljárás indult az Olasz Köztársasággal szemben,[2] és amelyekkel összefüggésben a Bíróság is ítélkezett előzetes döntéshozatali eljárásban.[3]

2. A jelen ügy nem az analógról a digitális földfelszíni televíziózásra történő végleges átállás során kiosztandó *valamennyi* frekvencia kiosztásával foglalkozik, csupán kizárólag azon frekvenciák kiosztásával, amelyek a műszaki fejlődés miatt újonnan kerültek kialakításra, és amelyeket a piacon már aktív hálózatüzemeltetők nem foglaltak le korábban. Két olasz hálózatüzemeltető, az Europa Way

1 Eredeti nyelv: német.

2 2005/5086. sz. kötelezettségszegési eljárás (lásd a Bizottság 2006. július 19-i IP/06/1019. sz. sajtóközleményét és 2007. július 18-i IP/07/1114. sz. sajtóközleményét); ez az eljárás, amelyben a Bizottság 2007 júliusában indokolással ellátott véleményt adott az EUMSZ 258. cikk első bekezdése (a korábbi EK 226. cikk első bekezdése) szerint, a mai napig nem zárult le.

3 2008. január 31-i Centro Europa 7 ítélet (C-380/05, EU:C:2008:59).

és a Persidera,[4] bíróság előtt kifogásolja, hogy az e „digitális hozadék”[5] kiosztására irányuló nemzeti eljárást először felfüggesztették az olasz gazdaságfejlesztési minisztérium[6] utasítására, majd az olasz jogalkotó érvénytelennek nyilvánította azt, végül alapvetően megváltozott feltételek mellett ismét megindították.

3. A Bíróságot annak tisztázására kérik, hogy ezekkel a műveletekkel beavatkoztak-e, és ha igen, milyen mértékben az olasz nemzeti szabályozó hatóság – az Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni[7] (a továbbiakban: AGCOM) – hatáskörébe és függetlenségébe. Ezen túlmenően annak kiderítését kérik, hogy az új visszterhes odaítélési eljárás megfelelt-e az uniós jogi előírásoknak, és hogy az érintett vállalkozások az első, be nem fejezett eljárás alapján lehetett-e jogos bizalmuk az eljárás meghatározott kimenetelében, amely bizalom a minisztérium és a jogalkotó beavatkozása miatt meghiúsult.

4. A kérdés megítéléséhez irányadó a 2002. óta érvényes, az uniós jogalkotó által hozott több irányelv alkotta „új közös keretszabályozás”, valamint az uniós jog általános elvei.

5. A C-560/15. sz. jelen eljárás szorosan összefügg a C-112/16. sz. előzetes döntéshozatali eljárással, amelyben ugyancsak ma ismertetem indítványomat. Az abban felvetett jogi kérdések ugyan lényegében azonos uniós jogi rendelkezésekre és elvekre vonatkoznak, ám nem a digitális hozadékkal foglalkoznak, és egyébként is egyértelműen más jogi problémákat vetnek fel.

II. Jogi keret

6. A jelen ügy uniós jogi hátterét az elektronikus hírközlő hálózatokról és elektronikus hírközlési szolgáltatásokról szóló, 2002-ben közzétett három irányelv adja, amelyek együtt az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra, az elektronikus hírközlő hálózatokra, valamint a kapcsolódó eszközökre és a kapcsolódó szolgáltatásokra vonatkozó új közös keretszabályozás részét képezik: a keretirányelv (2002/21/EK irányelv),[8] az engedélyezési irányelv (2002/20/EK irányelv)[9] és a versenyirányelv (2002/77/EK irányelv).[10] A két elsőként említett irányelvnek a 2009/140 irányelvvel módosított változata hatályos.

4 A Persidera a Telecom Italia Media Broadcasting (TIMB) jogutódja. A digitális földfelszíni televíziózásra történő végleges átállás előtt a TIMB két analóg („La 7” és „MTV”) és két digitális („TIMB1” és „MBONE”) televíziós csatornát üzemeltetett.

5 A digitális hozadék fogalmáról lásd az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK irányelv, az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról szóló 2002/19/EK irányelv és az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló 2002/20/EK irányelv módosításáról szóló, 2009. november 25-i 2009/140/EK irányelv (HL 2009. L 337., 37. o.; helyesbítés: HL 2013. L 241., 8. o.) (26) preambulumbekezdését; ezen túlmenően lásd „A digitális frekvenciatöbbletből származó előnyök teljes körű kiaknázása Európában: A digitális műsorszórásra való átállással felszabaduló frekvenciaspektrum felhasználásának közös koncepciójáról szóló 2007. november 13-i bizottsági közlemény 1. pontját (COM(2007) 700 végleges).

6 Ministero dello sviluppo economico (MiSE).

7 Hírközlési szabályozó hatóság.

8 Az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK parlamenti és tanácsi irányelv (keretirányelv) (HL 2002. L 108., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 349. o.).

9 Az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló, 2002. március 7-i 2002/20/EK parlamenti és tanácsi irányelv (engedélyezési irányelv) (HL 2002. L 108., 21. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 337. o.).

10 Az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről szóló, 2002. szeptember 16-i 2002/77/EK bizottsági irányelv (versenyirányelv) (HL 2002. L 249., 21. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 2. kötet, 178. o.).

A. A keretirányelv (2002/21 irányelv)

7. Bevezetésképpen utalni kell a 2002/21 irányelv (6) és (21) preambulumbekezdésére, amely kivonatosan így szól:

„(6) Az audiovizuális politikát és a tartalom szabályozását általános érdekű célok – így a véleménynyilvánítás szabadsága, a médiapluralizmus, a pártatlanság, a kulturális és nyelvi sokszínűség, a társadalmi integráció, a fogyasztóvédelem és a kiskorúak védelme – érdekében alkalmazzák. […]

[…]

(21) A tagállamok a rádiófrekvenciák, valamint a kivételes gazdasági értéket képviselő számok kijelölése esetében többek között versenyeztetési vagy összehasonlító kiválasztási eljárásokat alkalmazhatnak. […]”

8. Kiegészítésképpen utalni kell a 2009/140 irányelv (13) preambulumbekezdésére, amely módosította többek között a 2002/21 irányelvet. Ez a preambulumbekezdés a következőképpen szól:

„(13) A keretszabályozás hatékonyabb alkalmazásának biztosítása, továbbá a nemzeti szabályozó hatóságok jogkörének megerősítése és döntéseinek kiszámíthatósága érdekében meg kell erősíteni e hatóságok függetlenségét. Ebből a célból a nemzeti jognak kifejezett rendelkezést kell tartalmaznia, amely biztosítja, hogy az előzetes piacszabályozásért vagy a vállalkozások közötti jogviták rendezéséért felelős nemzeti szabályozó hatóságok feladataik ellátása során védve legyenek az eléjük kerülő kérdések független elbírálásának veszélyeztetésére alkalmas külső beavatkozással vagy politikai nyomással szemben. Ilyen külső nyomás esetén a nemzeti szabályozó hatóságok nem képesek megfelelő nemzeti szabályozó hatóságként eljárni a keretszabályozás alapján. […]”

9. A 2002/21 irányelv 2. cikkének g) pontja szerinti fogalommeghatározás értelmében ennek az irányelvnek az alkalmazásában

„»nemzeti szabályozó hatóság«: a tagállam által az ezen irányelvben és a különös irányelvekben foglalt szabályozási feladatok bármelyikével megbízott szerv vagy szervek”.

10. A 2002/21 irányelv „Nemzeti szabályozó hatóságok” címet viselő 3. cikke kivonatosan a következőket tartalmazza:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy az ebben az irányelvben és a különös irányelvekben a nemzeti szabályozó hatóságokra ruházott valamennyi feladatot a hatáskörrel rendelkező szerv végezze.

(2) A tagállamok […] biztosítják a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségét […]

(3) A tagállamok biztosítják, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok pártatlanul, átlátható módon és kellő időben intézkedve gyakorolják hatáskörüket. A tagállamok biztosítják, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok megfelelő anyagi és humán erőforrásokkal rendelkezzenek a rájuk bízott feladatok ellátásához.

(3a) A (4) és az (5) bekezdésben foglalt rendelkezések sérelme nélkül az előzetes piacszabályozásért vagy a vállalkozások közötti jogviták rendezéséért az ezen irányelv 20. és 21. cikkével összhangban felelős nemzeti szabályozó hatóságok a közösségi jogi aktust végrehajtó nemzeti jogszabály értelmében rájuk ruházott feladatok teljesítésével kapcsolatban függetlenül járnak el, és más szervtől nem

kérhetnek vagy fogadhatnak el utasításokat. A nemzeti szabályozó hatóságok azonban a nemzeti alkotmányos jogszabályokkal összhangban felügyeletnek vethetők alá. A nemzeti szabályozó hatóságok határozatainak felfüggesztésére vagy felülbírálására kizárólag a 4. cikk szerint létrehozott jogorvoslati szervek rendelkeznek hatáskörre.

[…]”

11. A 2002/21 irányelv 6. cikke „A konzultáció és az átláthatóság mechanizmusa” címet viseli, és a következőképpen rendelkezik:

„A 7. cikk (9) bekezdése, a 20. cikk és a 21. cikk hatálya alá tartozó eseteket kivéve, a tagállamok biztosítják, hogy amennyiben a nemzeti szabályozó hatóságok ezzel az irányelvvel vagy az egyedi irányelvekkel összhangban intézkedéseket kívánnak tenni, illetőleg amennyiben a 9. cikk (3) és (4) bekezdésével összhangban korlátozásokat kívánnak előírni, amelyek jelentősen befolyásolják az érintett piacot, ezek a hatóságok lehetőséget adjanak az érdekelt feleknek az intézkedéstervezettel kapcsolatos észrevételeik észszerű időn belül történő megtételére.

A nemzeti szabályozó hatóságok közzéteszik nemzeti konzultációs eljárásaikat.

A tagállamok gondoskodnak egy olyan információs pont létrehozásáról, ahonnan valamennyi folyamatban lévő konzultáció elérhető.

A nemzeti szabályozó hatóság a konzultációs eljárás eredményeit – az üzleti titokra vonatkozó közösségi és nemzeti jogi rendelkezések szerint bizalmasnak minősülő információk kivételével – nyilvánosan elérhetővé teszi.”

12. Ezt követően a 2002/21 irányelv „Ágazatpolitikai célok és szabályozási elvek” című 8. cikkének (1) és (2) bekezdése többek között a következőket írja elő:

„(1) A tagállamok gondoskodnak arról, hogy az ezen irányelvben és a különös irányelvekben meghatározott szabályozási feladatok ellátása során a nemzeti szabályozó hatóságok a (2), (3) és (4) bekezdésben meghatározott célok elérésére irányuló minden észszerű intézkedést meghozzanak. Az ilyen intézkedéseknek a célokkal arányosnak kell lenniük.

[…]

(2) A nemzeti szabályozó hatóságok többek között a következők révén mozdítják elő a versenyt az elektronikus hírközlő hálózatok, az elektronikus hírközlési szolgáltatások, a kapcsolódó eszközök és szolgáltatások nyújtása terén:

[…]

b) biztosítják, hogy az elektronikus hírközlési ágazatban, beleértve a tartalomszolgáltatást is, ne legyen versenytorzulás vagy versenykorlátozás;

[…]

d) ösztönzik a rádiófrekvenciák és számozási erőforrások hatékony használatát és biztosítják ezek hatékony kezelését.”

13. Végül a 2002/21 irányelv 9. cikke a következő rendelkezéseket tartalmazza a „Gazdálkodás az elektronikus hírközlési szolgáltatások rádiófrekvenciáival” témában:

„(1) Tekintettel arra, hogy a rádiófrekvenciák fontos társadalmi, kulturális és gazdasági értéket képviselő közjavak, a tagállamok a 8. és 8a. cikkel összhangban biztosítják területükön az elektronikus hírközlési szolgáltatások vonatkozásában a rádiófrekvenciákkal történő hatékony gazdálkodást. Biztosítják, hogy az elektronikus hírközlési szolgáltatások számára történt frekvenciafelosztás és az ilyen rádiófrekvenciákra vonatkozó általános felhatalmazások és egyéni használati jogok kiadását az illetékes nemzeti hatóságok tárgyilagos, átlátható, megkülönböztetéstől mentes és arányos kritériumok alapján végezzék.

E cikk alkalmazása során a tagállamok tiszteletben tartják a vonatkozó nemzetközi egyezményeket, beleértve a Nemzetközi Távközlési Unió (ITU) rádiószabályzatát, és figyelembe vehetnek közrendi megfontolásokat is.

[…]

(3) Ha a második albekezdés másként nem rendelkezik, a tagállamok biztosítják, hogy az elektronikus hírközlési szolgáltatások céljára a tagállamok nemzeti frekvenciafelosztási tervében a közösségi joggal összhangban rendelkezésre állónak nyilvánított rádiófrekvencia-sávokban minden típusú, elektronikus hírközlési szolgáltatásra irányuló technológia használható legyen.A tagállamok ugyanakkor jogosultak arányos és megkülönböztetésmentes korlátozásokat előírni az elektronikus hírközlési szolgáltatások céljára használt rádióhálózat vagy vezeték nélküli hozzáférési technológia típusaira, amennyiben az szükséges:

a) a káros zavarás elkerüléséhez;

[…]

e) a hatékony spektrumhasználat biztosításához;

f) a (4) bekezdéssel összhangban közérdekű cél megvalósításának biztosításához.

(4) Ha a második albekezdés másként nem rendelkezik, a tagállamok biztosítják, hogy az elektronikus hírközlési szolgáltatások céljára a tagállamok nemzeti frekvenciafelosztási tervében a közösségi joggal összhangban rendelkezésre állónak nyilvánított rádiófrekvencia-sávokban minden típusú elektronikus hírközlési szolgáltatás használható legyen. A tagállamok ugyanakkor jogosultak arányos és megkülönböztetésmentes korlátozásokat előírni az elektronikus hírközlési szolgáltatások típusára, többek között szükség esetén az ITU rádiószabályzat valamely követelményének teljesítése érdekében.

[…]”

B. Az engedélyezési irányelv (2002/20 irányelv)

14. A 2002/20 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése az „Elektronikus hírközlő hálózatokra és elektronikus hírközlési szolgáltatásokra vonatkozó általános felhatalmazás” cím alatt a következőkről rendelkezik:

„A tagállamok biztosítják az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtásának szabadságát, az ebben az irányelvben foglalt feltételekre is figyelemmel.”

15. A 2002/20 5. cikkében a „Rádiófrekvencia- és számhasználati jogok” cím többek között a következőket írja elő:

„(1) A tagállamok elősegítik a rádiófrekvenciáknak az általános felhatalmazások alapján történő használatát. A tagállamok szükség esetén egyedi használati jogokat adhatnak a következők érdekében:

– a káros zavarás elkerülése,

– a szolgáltatás műszaki színvonalának biztosítása,

– a hatékony spektrumhasználat biztosítása,

– vagy a tagállamok által a közösségi jogszabályokkal összhangban meghatározott egyéb közérdekű célok elérése.

(2) Ha egyedi rádiófrekvencia- és számhasználati jogok megadása szükséges, a tagállamok – ezen irányelv 6. és 7. cikkének, valamint 11. cikke (1) bekezdése c) pontjának rendelkezéseire is figyelemmel, továbbá az említett erőforrások hatékony felhasználását a 2002/21/EK irányelvnek (keretirányelv) megfelelően biztosító bármilyen más szabályra is figyelemmel – kérelemre minden vállalkozásnak megadják ezt a jogot a hálózatoknak vagy szolgáltatásoknak a 3. cikkben említett általános felhatalmazás alapján történő működtetésére, illetve nyújtására.

Azon egyedi feltételek és eljárások sérelme nélkül, amelyeket a tagállamok a rádiófrekvencia-használati jognak a közérdekű célok közösségi jognak megfelelő megvalósítása céljából rádióműsor- vagy televízióműsor-tartalomszolgáltatók részére való megadása érdekében fogadtak el, a rádiófrekvencia- és számhasználati jogokat nyílt, tárgyilagos, átlátható, megkülönböztetésmentes és arányos eljárások keretében, rádiófrekvenciák esetében a 2002/21/EK irányelv (keretirányelv) 9. cikkében foglalt rendelkezésekkel összhangban kell megadni. A nyílt eljárás követelménye alóli kivétel alkalmazható olyan esetekben, amikor az egyedi rádiófrekvencia-használati jogoknak a rádióműsor- vagy televízióműsor-tartalomszolgáltatók részére való megadása a tagállamok által a közösségi joggal összhangban meghatározott közérdekű cél eléréséhez szükséges.

[…]

(4) […]

Rádiófrekvenciák esetében a versenyeztetési, illetve az összehasonlító kiválasztási eljárásokra a 7. cikk rendelkezései irányadók.

(5) A tagállamok nem korlátozhatják a megadandó használati jogok számát, kivéve akkor, ha ez a 7. cikknek megfelelően a rádiófrekvenciák hatékony kihasználásához szükséges.

(6) A nemzeti szabályozó hatóságok […] biztosítják a rádiófrekvenciák tényleges és hatékony kihasználását. […]”

16. „A megadandó rádiófrekvencia-használati jogok számának korlátozására vonatkozó eljárás” tekintetében a 2002/20 irányelv 7. cikke szerint:

„(1) Amennyiben valamely tagállam a megadandó rádiófrekvencia-használati jogok számbeli korlátozásának lehetőségét vagy a meglévő jogok időtartamának a hozzájuk fűződő szerződéses feltételektől eltérő módon történő meghosszabbítását mérlegeli, többek között köteles:

[…]

b) minden érdekelt félnek – köztük a felhasználóknak és a fogyasztóknak is – lehetőséget adni arra, hogy bármilyen korlátozással kapcsolatban álláspontjukat a 2002/21/EK irányelv (»keretirányelv«) 6. cikkének megfelelően kifejezhessék;

[…]

(3) Ha a rádiófrekvencia-használati jogok megadásának korlátozására van szükség, a tagállamok ezeket a jogokat tárgyilagos, átlátható, megkülönböztetésmentes és arányos kiválasztási szempontok alapján kötelesek megadni. Minden kiválasztási szempont megállapításakor kellő mértékben figyelembe kell venni a 2002/21/EK irányelv (keretirányelv) 8. cikkében foglalt célok elérését, továbbá az ugyanazon irányelv 9. cikkében előírt követelmények teljesülését.

(4) Versenyeztetési vagy összehasonlító kiválasztási eljárás alkalmazása esetén a tagállamok az 5. cikk (3) bekezdésében említett legfeljebb hathetes időtartamot meghosszabbíthatják annyival – de legfeljebb nyolc hónappal –, amennyi szükséges annak biztosításához, hogy ezek az eljárások tisztességesek, észszerűek, nyitottak és átláthatóak legyenek minden érdekelt fél számára.

[…]”

C. A versenyirányelv (2002/77 irányelv)

17. A 2002/77 irányelv 2. cikkének címe „Elektronikus hírközlő hálózatokra és elektronikus hírközlési szolgáltatásokra vonatkozó kizárólagos és különleges jogok”, és többek között a következő rendelkezéseket tartalmazza:

„[…]

(2) A tagállamok minden szükséges intézkedést megtesznek annak biztosítására, hogy minden vállalkozás jogosult legyen elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtására, illetve elektronikus hírközlő hálózatok létesítésére, bővítésére és szolgáltatására.

[…]

(4) A tagállamok gondoskodnak arról, hogy az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtására, illetve elektronikus hírközlő hálózatok létesítésére és/vagy szolgáltatására vonatkozóan a vállalkozások részére kiadott általános felhatalmazás, valamint az ahhoz fűzött feltételek objektív, megkülönböztetéstől mentes, arányos és átlátható kritériumokon alapuljanak.

[…]”

18. Végül a 2002/77 irányelv „Frekvenciahasználati jogok” című 4. cikke a következő rendelkezéseket tartalmazza:

„Nem sértve azokat a tagállamok által – általános érdekű célok érdekében a közösségi joggal összhangban – elfogadott különös kritériumokat és eljárásokat, amelyek a rádiófrekvencia-használati jogoknak a rádióműsor- és televízióműsor-tartalomszolgáltatók részére történő odaítélésére vonatkoznak:

[…]

2. Az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra szolgáló rádiófrekvenciák kijelölésének objektív, átlátható, megkülönböztetéstől mentes és arányos kritériumokon kell alapulnia.”

III. A tényállás és az alapeljárás

19. Az analógról a digitális földfelszíni televíziózásra történő átállás Olaszországban az analógnál nagyobb teljesítményű új, digitális műsorterjesztésre használt rádiófrekvenciák odaítélésére irányuló eljárást tett szükségessé.[11] Az AGCOM ennek érdekében 2009. április 7-én elfogadta a 181/09/CONS. sz. határozatot,[12] amelyben megállapította a földfelszíni hálózatok teljes körű digitalizálásához kapcsolódó szempontokat, és ugyanakkor megállapította a kiosztandó frekvenciák ingyenes odaítélésének mechanizmusát. E határozat hátterében egy folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárás[13] állt, amelyben az Európai Bizottság arra figyelmeztetett, hogy digitális frekvenciáinak kiosztása során Olaszország nem részesítheti előnyben a piacon már működő analóg műsorszolgáltatókat.

20. A digitális frekvenciák kiosztását 21, úgynevezett országos földfelszíni műsorszóró multiplex formájában tervezték.[14] A multiplex lehetővé teszi különböző audio-, video- és adatjelek közös adatfolyammá alakítását, és ez optimalizálja a rendelkezésre álló frekvenciák és vonalak kihasználását.

21. E digitális multiplexek igazságos elosztása érdekében, amelynek keretében nem csak a már működő analóg műsorszolgáltatókat veszik figyelembe, hanem azokat is, akik már korábban befektettek a digitális hálózatok kialakításába, valamint azokat is, akik újonnan kívántak megjelenni a piacon, három, különböző kritériumok alapján kiosztásra kerülő csoportba osztották a 21 egységet. Ezen túlmenően felső határként azt is rögzítették, hogy a kiválasztási eljárás eredményeként egyetlen hálózatüzemeltető sem rendelkezhet ötnél több multiplexszel; a legfeljebb öt multiplexben megállapított korlátot a Bizottság is előírta a kötelezettségszegési eljárásban.

22. A hivatkozott 21 multiplexet pontosan a következőképpen tervezték kiosztani:

– Az *első csoportban* nyolc multiplexet fenntartottak a meglévő analóg televízióhálózatok digitális televízióhálózattá alakítására. Ezt olyan igazságos kiosztás alapján kívánták megvalósítani, amelynek keretében tekintettel kellett lenni a televíziós szolgáltatás kínálatának folytonosságára. Ennek megfelelően valamennyi már működő analóg televíziós műsorszolgáltatónak legalább egy multiplexhez kellett jutnia, a több analóg adóberendezéssel rendelkező szolgáltatók az analóg adóberendezéseik számánál eggyel kevesebb multiplexet kellett kapniuk. Így többek között a korábban három analóg televízióadót üzemeltető Rai és Mediaset két-két multiplexet kapott, míg a korábban két analóg televízióadót kínáló TIMB egy multiplexhez jutott; a Rete A és két további hálózatüzemeltető egyenként egy multiplexet kapott.

– A *második csoportban* nyolc multiplexet terveztek kiosztani azon hálózatüzemeltetőknek, akik befektettek a digitális hálózatok kialakításába. Ennek keretében a Rai, a Mediaset és a TIMB két-két további multiplexet kapott, míg a Rete A és egy további hálózatüzemeltető egyenként egy multiplexet kapott.

– A *harmadik csoportban* végül a digitális hozadéknak[15] is nevezett fennmaradó öt multiplexet további új frekvenciaként objektív, átlátható, arányos és hátrányos megkülönböztetéstől mentes kritériumok alapján kívánták kiosztani.

11 A digitális televíziózás egyik legnagyobb előnye, hogy – az analóg televíziózástól eltérően – több program sugározható ugyanazon a frekvenciatartományon belül.

12 A 101/2008. sz. törvényhez kapcsolódó 59/2008. sz. Decreto-legge (törvényrendelet) törvényi szintre emelte ezt a határozatot.

13 Lásd a fenti 2. lábjegyzetet.

14 Néhány eljárásban részt vevő fél 22 multiplexet említ, a kérdést előterjesztő bíróság negyedik kérdésében (lásd a jelen indítvány 29. pontját) már 25, illetve 22 „hálózatról” beszél. A jelen előzetes döntéshozatali eljárásban azonban megmaradhatnak ezek az eltérések. Nem utolsósorban a Bírósággal a C-112/16. sz. ügyben közölt tényállással való koherencia miatt a jelen indítványomban maradok a 21-nél.

15 A digitális hozadék fogalmával kapcsolatban lásd a fenti 5. pontot.

23. A jelen ügyben az alapeljárásban szóban forgó jogvita csak e multiplexek egy részét érinti, méghozzá a harmadik csoportot. Eredetileg ingyenesen és az úgynevezett *„beauty contest”* kiválasztási eljárás [16] keretében kívánták a legalkalmasabb gazdasági szereplő részére kiosztani azokat. A nyilvános konzultációt követően a 2010. szeptember 22-i 497/10/CONS. sz. határozatával az AGCOM véglegesen elfogadta a kiválasztási eljárásra vonatkozó szabályokat.

24. A tulajdonképpeni kiválasztási eljárás végül a 2011. július 8-i felhívással kezdődött, és 2011. szeptember 7-ében határozta meg az ajánlattétel határidejét. Az Europa Way egy multiplexre pályázott, amelyre rajta kívül egyetlen vállalkozás sem nyújtott be ajánlatot. A Persidera (korábban TIMB) a maga részéről összesen három multiplexre pályázott, önállóan vagy más gazdasági szereplőkkel [17] versenyben.

25. Az olasz gazdaságfejlesztési minisztérium azonban az eredményhirdetés előtt, 2012. január 20-i határozatával felfüggesztette az ingyenes kiosztásról szóló kiválasztási eljárást. Ezt követően elfogadták a 2012. évi 16. sz. törvényrendeletet, [18] amelynek 3d. cikke [19] egyrészt megsemmisítette a már felfüggesztett ingyenes ajánlati felhívást, és másrészt előírta, hogy az AGCOM által meghatározott eljárási szabályok alapján 120 napon belül el kell indítani a frekvenciák visszterhes odaítélésére irányuló kiválasztási eljárás útján történő kiosztását. Ezen túlmenően kártalanítani kellett a be nem fejezett ingyenes kiválasztási eljárásban részt vevő feleket.

26. Az AGCOM 2013. április 11-én – ismét nyilvános konzultációt és a Bizottsággal folytatott egyeztetést követően – meghozta az új ajánlati felhívás szabályait tartalmazó 277/13/CONS. sz. határozatot. Abban többek között háromban állapították meg a kiosztandó digitális multiplexek számát, és meghatározták, hogy azon hálózatüzemeltetők, akik már három vagy több multiplexszel rendelkeznek, nem vehetnek részt a kiválasztási eljárásban.

27. Az új eljárást végül az ajánlati felhívás 2014. február 12-i közzétételével indították meg. Abban csupán egyetlen gazdasági szereplő, a Cairo Network [20] vett részt, és 2014. július 31-én egy multiplexet ítéltek neki. Az új kiválasztási eljárásban sem az Europa Way, sem a Persidera nem vett részt. Ahogyan az az iratokból kiderül, a Persidera esetében ennek oka az volt, hogy már eleve háromnál több multiplexszel rendelkezett.

28. Az első kiválasztási eljárás érvénytelennek nyilvánítása ellen az Europa Way és a Persidera eljárást indított a Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio [21] (a továbbiakban: TAR) előtt, azonban nem jártak eredménnyel. [22] A vita jelenleg a kérdést előterjesztő bíróság, a Consiglio di Stato [23] előtt van folyamatban, amely előtt az Europa Way és a Persidera fellebbezést terjesztett elő.

16 „Szépségverseny”.

17 Ahogyan az iratokból kiderül, a Persidera az ajánlati felhívás keretében két tételnél a RAI-jal és az Elettronica Industriale (Mediaset) társasággal együtt pályázott.

18 A 2012. évi 44. sz. törvény véglegesen törvényi szintre emelte ezt a törvényrendeletet.

19 Különösen a 3d. cikkben szereplő rendelkezést vezette be maga az olasz parlament, a törvényrendelet törvénnyé változtatására irányuló eljárás keretében.

20 A Cairo Network üzemelteti ma Olaszországban a „La 7” televíziócsatornát.

21 Lazio régió regionális közigazgatási bírósága.

22 E tekintetben lásd: a Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio 2014. szeptember 25-i 9981/2014. sz. és 9982/2014. sz. ítélete.

23 Államtanács.

IV. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem és a Bíróság előtti eljárás

29. 2015. június 11-i – a Bírósághoz 2015. október 30-án érkezett – végzésével a Consiglio di Stato (államtanács) felfüggesztette az eljárást és az EUMSZ 267. cikk alapján következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

1) A vitatott jogalkotási aktus, valamint az ebből eredő végrehajtási aktusok megsértették-e azon rendelkezéseket, amelyek értelmében a televíziós műsorszolgáltatás piacának szabályozása független közigazgatási hatóság feladata (a 2009/140/EK irányelvvel módosított 2002/21/EK irányelv, az úgynevezett keretirányelv 3. és 8. cikke)?

2) A vitatott jogalkotási aktus, valamint az ebből eredő végrehajtási aktusok megsértették-e azon rendelkezéseket (a 2002/20/EK irányelv, az úgynevezett engedélyezési irányelv 7. cikke, valamint a 2002/21/EK irányelv, az úgynevezett keretirányelv 6. cikke), amelyek előírják, hogy a független nemzeti ágazati szabályozó hatóság előzetes konzultációs eljárást folytasson le?

3) Ellentétes-e az uniós joggal, különösen az EUMSZ 56. cikkel, a 2002/21/EK irányelv, az úgynevezett keretirányelv 9. cikkével, a 2002/20/EK irányelv, az úgynevezett engedélyezési irányelv 3., 5. és 7. cikkével, valamint a 2002/77/EK irányelv, az úgynevezett versenyirányelv 2. és 4. cikkével, továbbá a hátrányos megkülönböztetés tilalma, az átláthatóság, a szabad verseny, az arányosság, a hatékonyság és az információs pluralizmus elvével a *beauty contest* eljárás érvénytelennek nyilvánítása – amelyet a gazdasági szereplők piacról való jogellenes kizárásának a digitális műsorfrekvenciák kiosztása keretében történő orvoslása, valamint a kisebb piaci szereplők hozzáférésének biztosítása érdekében indítottak –, valamint annak egy másik, visszterhes kiválasztási eljárással való helyettesítése, amennyiben az olyan követelményeket és kötelezettségeket írt elő a résztvevők számára, amelyeket korábban nem írtak elő a piacon már jelen lévő gazdasági szereplők számára, és így a versenyeztetést visszterhessé és gazdaságilag hátrányossá tette?

4) Ellentétes-e az uniós joggal, különösen az EUMSZ 56. cikkel, a 2002/21/EK irányelv, az úgynevezett keretirányelv 9. cikkével, a 2002/20/EK irányelv, az úgynevezett engedélyezési irányelv 3., 5. és 7. cikkével, valamint a 2002/77/EK irányelv, az úgynevezett versenyirányelv 2. és 4. cikkével, az EUMSZ 258. cikkel, továbbá a hátrányos megkülönböztetés tilalma, az átláthatóság, a szabad verseny, az arányosság, a hatékonyság és az információs pluralizmus elvével a frekvenciafelosztási tervnek a 25 nemzeti hálózat 22 nemzeti hálózatra csökkentése révén történő módosítása (és a meglévő multiplexeknek a piacon már jelen lévő gazdasági szereplők számára történő megőrzése), a kiválasztási eljárás tárgyát képező tételek 3 multiplexre csökkentése, és a VHF-III sávban lévő frekvenciáknak az interferencia fokozott veszélye mellett történő kiosztása?

5) Összeegyeztethető-e a Bíróság által kidolgozott bizalomvédelem elvével a *beauty contest* eljárás érvénytelennek nyilvánítása, amely nem tette lehetővé az ingyenes kiválasztási eljárásban már részt vevő fellebbező felek számára, hogy az eljárás tárgyát képező egyes tételeket biztosan elnyerjék?

6) Összeegyeztethető-e a frekvenciahasználati jogok kiosztására vonatkozó uniós szabályozással (a 2002/21/EK irányelv, az úgynevezett keretirányelv 8. és 9. cikke, a 2002/20/EK irányelv, az úgynevezett engedélyezési irányelv 5. és 7. cikke, valamint a 2002/77/EK irányelv, az úgynevezett versenyirányelv 2. és 4. cikke) a 2012. évi 16. sz. törvényrendelet 3 quinquies cikkében foglalthoz hasonló, a műsorszolgáltatási piac jellemzőivel összhangban nem álló rendelkezés elfogadása?

30. A Bíróság előtti eljárásban írásbeli beadványokkal részt vett az Europa Way, a Persidera, a RAI, az Elettronica Industriale,[24] a Cairo Network, az olasz kormány és az Európai Bizottság. Ugyanezek a felek vettek részt a közvetlenül a C-112/16. sz. ügyben tartott tárgyalást megelőzően megtartott 2017. február 2-i tárgyaláson.

V. Értékelés

A. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságáról

31. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatósága tekintetében nem kell részletesen elemezni az Elettronica Industriale arra irányuló kifogását, hogy a kérdést előterjesztő bíróság közvetlenül a nemzeti jog – különösen a 2012. évi 16. sz. törvényrendelet 3d. cikkének – uniós joggal való összeegyeztethetőségének kérdésével kereste meg Bíróságunkat. Ezzel összefüggésben elegendő rámutatni, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatali eljárásban valóban nem dönthet a nemzeti szabályozásnak a közösségi jogi rendelkezésekkel való összeegyeztethetőségéről, és nem értelmezheti a nemzeti törvényi vagy rendeleti rendelkezéseket sem. Az így megfogalmazott előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések esetén azonban semmi nem akadályozza abban, hogy tájékoztassa a kérdést előterjesztő bíróságot minden olyan, az uniós jog releváns értelmezésére vonatkozó hasznos szempontról, amelyek lehetővé teszik számára az alapjogvita eldöntéséhez.[25]

32. A következőkben az eljárásban részt vevő felek által hivatkozott néhány további elfogadhatósági kifogást fogok megvizsgálni. Valamennyi azokra az adatokra vonatkozik, amelyek megadása elvárható a kérdést előterjesztő bíróságoktól az előzetes döntéshozatalra előterjesztő határozatukban.

33. A Bíróság eljárási szabályzatának 94. cikke[26] szerint az előterjesztett kérdéseken kívül az előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek tartalmaznia kell az alapügy ténybeli és szabályozási keretére vonatkozó szükséges információkat. A kérdést előterjesztő bíróságnak továbbá ki kell fejtenie, hogy milyen kapcsolat áll fenn az értelmezendő uniós jogi rendelkezések és az alapügy között, valamint be kell mutatnia az említett rendelkezések értelmezésére vagy érvényességére irányuló kétségeinek alapjául szolgáló indokokat. Az ítélkezési gyakorlat szerint a versenyjogi eljárásokban különös jelentőséggel bírnak a ténybeli és jogszabályi háttérre vonatkozó információk.[27]

1. Az elsődleges jogi rendelkezések döntés szempontjából nem relevánsak

34. Először, az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a jelen ügyben nem tartalmaz információt arról, hogy az alapjogvita eldöntése szempontjából mennyiben relevánsak az EUMSZ 56. és 258. cikkben szereplő elsődleges jogi rendelkezések.

24 Az Elettronica Industriale a Mediaset-vállalatcsoport tagja. A vállalkozás csupán az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második, harmadik és negyedik kérdéssel kapcsolatban foglalt állást a Bíróság előtt.

25 Állandó ítélkezési gyakorlat; lásd többek között: 2008. január 31-i Centro Europa 7 ítélet (C-380/05, EU:C:2008:59, 49–51. pont).

26 Az eljárási szabályzat 94. cikke tiszteletben tartásának szükségességét hangsúlyozza a Bíróság például a 2016. május 12-i Security Service és társai végzésben (C-692/15–C-694/15, EU:C:2016:344, 18. pont). Már az azt megelőző állandó ítélkezési gyakorlat is azonos tartalmú elfogadhatósági követelményeket fogalmazott meg az előzetes döntéshozatal iránti kérelmekre vonatkozóan; lásd többek között: 2012. április 24-i Kamberaj ítélet (C-571/10, EU:C:2012:233, 42. pont); 2016. december 21-i Vervloet és társai ítélet (C-76/15, EU:C:2016:975, 56. és 57. pont).

27 Ebben az értelemben: 2002. október 8-i Viacom végzés (C-190/02, EU:C:2002:569, 21. és 22. pont); 1993. január 26-i Telemarsicabruzzo és társai ítélet (C-320/90–C-322/90, EU:C:1993:26, 7. pont); 2008. január 31-i Centro Europa 7 ítélet (C-380/05, EU:C:2008:59, 58. pont); 2013. november 21-i Deutsche Lufthansa ítélet (C-284/12, EU:C:2013:755, 20. pont); 2014. február 13-i Airport Shuttle Express és társai ítélet (C-162/12 és C-163/12, EU:C:2014:74, 38. pont).

35. Különösen az EUMSZ 56. cikk tekintetében kell megjegyezni, hogy az alapeljárás valamennyi körülménye egyetlen tagállamon belülre korlátozódik, és hogy a kérdést előterjesztő bíróság ebben az esetben – a korábbi Centro Europa 7 ügytől eltérően – nem az olasz alkotmányban szereplő, a saját állampolgárok hátrányos megkülönböztetésének tilalmára kíván hivatkozni.[28] Nem látható tehát, hogy az EUMSZ 56. cikk kért értelmezésével a Bíróság mennyiben járulhatna hozzá az alapjogvita eldöntéséhez.

36. Az EUMSZ 258. cikk esetében elegendő arra utalni, hogy az a Bizottság és a Bíróság által lefolytatott kötelezettségszegési eljáráshoz kapcsolódó tisztán eljárási jellegű rendelkezés, amelyből sem eljárási, sem anyagi jogi előírás nem következik a nemzeti szervek televíziós frekvenciák odaítélésére vonatkozó eljárása tekintetében. Elméletileg jelentőséggel bírhatna az EUMSZ 260. cikk (1) bekezdése szerint a tagállamokat terhelő kötelezettség a Bíróság kötelezettségszegési eljárásban hozott ítéleteinek végrehajtása tekintetében, de ilyen kötelezettségszegési eljárásban még nem hoztak ítéletet a televíziós frekvenciák olaszországi kiosztásával összefüggésben.

37. Amennyiben az EUMSZ 258. cikk említésével a kérdést előterjesztő bíróság az Olasz Köztársaság esetleges arra vonatkozó kötelezettségére kíván utalni, hogy a Centro Europa 7 ítélet[29] ismeretében helyre kell állítania a televíziós műsorok piacán az uniós joggal összhangban álló helyzetet,[30] úgy a Bíróságnak elegendő a három irányelvvel – a 2002/20, 2002/21 és 2002/77 irányelvvel – kapcsolatban vizsgálódni; ehhez szükségtelen az EUMSZ 258. vagy EUMSZ 260. cikk külön értelmezése.

38. Következésképpen az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik és a negyedik kérdést elfogadhatatlannak kell tekinteni annyiban, amennyiben azok az EUMSZ 56. és EUMSZ 258. cikk értelmezésére irányulnak.

2. Nincs elegendő adat az előzetes döntéshozatalra előterjesztett egyes kérdésekkel kapcsolatban

39. Ezen túlmenően azt kell még megvizsgálni, hogy esetlegesen azért kell-e elfogadhatatlannak tekinteni az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet, mert túl kevés adatot tartalmaz a ténybeli és jogszabályi háttér, valamint a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdések némelyikének döntés szempontjából való relevanciája tekintetében. Olaszország álláspontja szerint a harmadik, negyedik és hatodik kérdés esetén hiányoznak ezek az adatok. Az Elettronica Industriale a maga részéről a második, harmadik és negyedik kérdést tartja elégtelen mértékben kifejtettnek.

40. Ezen elfogadhatatlansági kifogások esetében számomra az árnyalt megközelítés tűnik célszerűnek.

41. Egyrészt világos, hogy az alapeljárásban a Consiglio di Statónak (államtanács) azt kell megvizsgálnia, hogy jogszerű-e az olasz jogalkotó beavatkozása az AGCOM digitális hozadék televíziós műsorszolgáltatás piacán való kiosztására irányuló folyamatban lévő eljárásába. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés érthető módon mutatja be ezt a problémát, ezzel kapcsolatban különösen a ténybeli és jogszabályi háttér került kellő alapossággal bemutatásra, és az ehhez kapcsolódó előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések (első–ötödik kérdés) döntés szempontjából releváns volta is kétségtelen. Ennek megfelelően a Bíróság az alapjogvita eldöntését uniós jogi szempontból lehetővé tevő valamennyi hasznos választ meg tudja adni a kérdést előterjesztő bíróság részére.

28 2008. január 31-i Centro Europa 7 ítélet (C-380/05, EU:C:2008:59, 64–71. pont, különösen a 69. pont).

29 2008. január 31-i Centro Europa 7 ítélet (C-380/05, EU:C:2008:59).

30 A Bizottság folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárása (lásd a fenti 2. sz. lábjegyzetet) önmagában nem indokolja a tagállam kötelezettségét nemzeti intézkedések meghozatalára, amíg a Bíróság ítéletében megállapítja a kötelezettségszegést vagy végzéssel ideiglenes intézkedéseket rendel el.

42. Másrészt az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések olyan körülményekkel foglalkoznak, amelyekkel kapcsolatban a Bíróság a leginkább jóindulatú értelmezés esetén sem tud észszerűen nyilatkozni, mivel az előzetes döntéshozatal iránti kérelem kivonatosan sem tartalmaz ezekkel kapcsolatos megjegyzéseket. Egyrészt a Consiglio di Statónak (államtanács) „A VHF-III sávban lévő frekvenciáknak az interferencia fokozott veszélye mellett történő kiosztására” vonatkozó megjegyzéséről van itt szó (negyedik kérdés), másrészt arról a feltételezéséről, hogy a 2012. évi 16. sz. törvényrendelet 3d. cikke nem áll összhangban „a műsorszolgáltatási piac jellemzőivel” (hatodik kérdés).

43. Mindezek alapján úgy vélem, hogy a negyedik kérdés részben, a hatodik kérdés pedig teljes egészében elfogadhatatlan.

3. Közbenső következtetés

44. Mindent egybevetve a harmadik és a negyedik kérdés részben elfogadhatatlan; ezen túlmenően a hatodik kérdés teljes egészében elfogadhatatlan. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem fennmaradó részét azonban elfogadhatónak kell tekinteni.

B. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések tartalmi értékelése

45. A Consiglio di Stato (államtanács) terjedelmes kérdéscsoportja lényegében ugyanazon téma köré szerveződik: azt kell tisztázni, hogy összeegyeztethető volt-e az uniós joggal az olasz gazdaságfejlesztési minisztérium és az olasz jogalkotó nemzeti szabályozó hatóság előtti, televíziós frekvenciák ingyenes odaítélése tárgyában folyamatban lévő eljárásba való beavatkozása, az új, ellenérték fejében történő odaítélésre irányuló eljárás lefolytatásának elrendelésével együtt. A kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt szeretné megtudni, hogy az olasz jogalkotó megsértette-e az új közös keretszabályozás különböző eljárási és anyagi jogi követelményeit, különösen a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségére vonatkozó uniós jogi kötelezettséget és a bizalomvédelem elvét.

46. Elsőként az állami szervek folyamatban lévő eljárásba való beavatkozásának kérdését vizsgálom meg, amely a Bíróság előtt az írásbeli szakaszban és a tárgyaláson is az érdeklődés középpontjában állt (lásd ezzel kapcsolatban a lenti 1. szakaszt). Másodikként a kérdést előterjesztő bíróság és az eljárásban részt vevő felek által felvetett néhány további eljárási kérdéssel (lásd ezzel kapcsolatban a lenti 2. szakaszt). Harmadikként és végül a második felhívás anyagi jogi követelményeinek szentelem figyelmemet (lásd ezzel kapcsolatban a lenti utolsó, 3. szakaszt).

1. Az állami szervek nemzeti szabályozó hatóság folyamatban lévő eljárásába való beavatkozásáról (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első és ötödik kérdés)

47. A kérdést előterjesztő bíróság két kérdése foglalkozik az állami szerveknek az AGCOM nemzeti szabályozó hatóság folyamatban lévő eljárásába való beavatkozásával: egyrészt a bizalomvédelem elvére irányuló ötödik kérdés (lásd ezzel kapcsolatban a lenti b) pontot), másrészt a nemzeti szabályozó hatóság hatásköreire irányuló első kérdés (lásd az a) pontot). Elárulom, hogy az olasz gazdaságfejlesztési miniszter és az olasz jogalkotó eljárása a jelen ügyben kevéssé a bizalomvédelem, sokkal inkább a szabályozó hatóság uniós jogban biztosított függetlensége szempontjából elgondolkodtató.

a) A nemzeti szabályozó hatóság függetlenségének megsértéséről (első kérdés)

48. A kérdést előterjesztő bíróság első kérdésében szereplő, a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségének elve – legalábbis az uniós jogszabályok szövegének a 2009/140 irányelvben szereplő módosításával – kiemelt jelentőséggel bír az új közös keretszabályozásban. A független nemzeti szabályozó hatóságok létrehozatalával ugyanis azt kívánják biztosítani, hogy olyan működőképes belső piac jöjjön létre az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások területén, amelyben gondoskodnak a piac megnyitásáról és a tisztességes versenyről, és amelyben erősödik a tömegtájékoztatás sokszínűsége mint a demokratikus társadalomban való együttélés egyik alapvető értéke (lásd az Alapjogi Charta 11. cikkének (2) bekezdését is).

49. Ennek megfelelően a tagállamoknak kifejezetten kötelességük nemzeti szabályozó hatóságaik függetlenségének biztosítása [31] (a 2002/21 irányelv 3. cikkének (2) és (3a) bekezdése, valamint a 2009/140 irányelv (13) preambulumbekezdése). E függetlenség nem utolsósorban abban jelenik meg, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok ugyan felügyeletnek vethetők alá (a 3. cikk (3a) bekezdésének második mondata), de a feladataik teljesítésével kapcsolatban függetlenül járnak el (a 3. cikk (3a) bekezdésének első mondata), és kizárólag a hatáskörrel rendelkező jogorvoslati szervek rendelkezhetnek határozataik felfüggesztéséről vagy felülbírálásáról (a 2002/21 irányelv 3. cikke (3a) bekezdésének harmadik mondata).

50. Az AGCOM első, ingyenes frekvencia-odaítélésre irányuló eljárásának gazdaságfejlesztési minisztérium által elrendelt felfüggesztésével, és az olasz jogalkotó által a későbbiekben a 2012. évi 16. sz. törvényrendelet 3d. cikkében elrendelt eljárásmegszüntetéssel két állami szerv avatkozott be a nemzeti szabályozó hatóság folyamatban lévő eljárásába, és erre az új közös keretszabályozás nem ad felhatalmazást számukra. A jelen ügyben a minisztérium és a jogalkotó különösen nem illetékes felügyeleti szervként (a 2002/21 irányelv 3. cikke (3a) bekezdésének második mondata) vagy konkrét jogorvoslat során hatáskörrel rendelkező jogorvoslati szervként (a 2002/21 3. cikke (3a) bekezdésének harmadik mondata) járt el. Mindkét szerv kívülről, és amennyire kiderül, tisztán politikai megfontolásokból avatkozott be az eljárás menetébe. Az új közös keretszabályozás szellemében azonban éppen az ilyen politikai indíttatású, külső beavatkozástól kell megvédeni a nemzeti szabályozó hatóságok tevékenységét (ezzel kapcsolatban lásd a 2009/140 irányelv (13) preambulumbekezdését).

51. Csak mellékesen említem meg, hogy a jelen ügy semmiképpen nem hasonlítható össze azokkal az ügyekkel, amelyekben a Bíróság elfogadta az ajánlati felhívás visszahívásának lehetőségét anélkül, hogy kivételekre vagy súlyos okok fennállására korlátozta volna ezt a lehetőséget. [32] A közbeszerzési területhez tartozó hivatkozott ítéletek mindegyikében ugyanis maga az ajánlatkérő hívta vissza a szóban forgó felhívásokat, vagyis pontosan az a szerv, amely saját feladatkörében folytatta az érintett eljárást, nem pedig – ahogyan itt történt – egy másik, külső szerv.

52. Mindezek figyelembevételével tehát a szabályozó hatóság függetlenségét sérti az olasz gazdaságfejlesztési minisztérium és az olasz jogalkotó olyan eljárása, amellyel először felfüggesztik, majd megszüntetik a nemzeti szabályozó hatóság folyamatban lévő eljárását.

b) A bizalomvédelem uniós jogi elvéről (ötödik kérdés)

53. A már megvizsgált első kérdés kiegészítéseképpen az ötödik kérdés annak tisztázására irányul, hogy az olasz állam a digitális hozadék televíziós frekvenciáinak odaítélésére irányuló első, még le nem zárult eljárás megszüntetésével megsértette-e a jogos bizalom védelmének uniós jogi elvét.

31 A nemzeti szabályozóhatóságok függetlenségének mértékét mutatja például a 2009. december 3-i Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság ítélet (C-424/07, EU:C:2009:749, különösen a 83., 91., 94., 99. és 106. pont), amelyben a Bíróság többször hangsúlyozta e hatóságok mérlegelési mozgásterét és a különböző szabályozási célkitűzések közötti mérlegelésre irányuló felhatalmazását.

32 1999. szeptember 16-i Fracasso és Leitschutz ítélet (C-27/98, EU:C:1999:420, 25. pont); 2002. június 18-i HI-ítélet (C-92/00, EU:C:2002:379, 40. pont); 2014. december 11-i Croce Amica One Italia ítélet (C-440/13, EU:C:2014:2435, 31. pont).

54. Ahogyan azt a Bíróság többször kiemelte, a jogos bizalom védelmének elve az Unió egyik alapelve.[33] Erre az elvre azonban csak az hivatkozhat eredményesen, akinek feljogosított és megbízható forrásokból származó pontos, feltétel nélküli és egybehangzó ígéretet tettek.[34]

55. Ez az ígéret a jelen esetben teljesen nyilvánvalóan hiányzik. Az első, a továbbiakban megsemmisített ajánlati felhívás résztvevőinek ugyanis egyáltalán nem ígért semmi olyat az illetékes olasz hatóság, amiből levezethető lenne, hogy e vállalkozások megnyerik a digitális hozadék meghatározott televíziós frekvenciáit. Így különösen önmagában az a körülmény, hogy a résztvevő ajánlatát elfogadhatónak minősítették – a tárgyaláson elhangzott egyik észrevétellel ellentétben – nem jelenti annak bizonyító erejű állítását, hogy e résztvevő az eljárás végén nyertes lesz.

56. Lehet, hogy néhány érdekelt – különösen az Europa Way, aki az érintett egyik multiplex esetében az egyetlen ajánlattevő volt – a maga részéről komolyan reménykedett a nyertességben. Amíg azonban le nem zárul a kiválasztási eljárás, és ki nem hirdetik a nyerteseket, ezek a puszta remények nem táplálhatnak az eljárás meghatározott kimenetelére vonatkozó jogos várakozást. Az eljárásban való részvétel ugyanis önmagában véve nem biztosíték, és nem indokolja az eljárásban való eredményességbe vetett jogos bizalmat.

57. Következésképpen a szóban forgóhoz hasonló esetben nem lehet eredményesen hivatkozni a bizalomvédelem uniós jogban megfogalmazott elvére alapított kifogásokra.

2. Néhány további eljárási problémáról (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés)

58. A második kérdés, és a Consiglio di Stato (államtanács) első kérdésének bizonyos szempontjai is az új közös keretszabályozás néhány eljárási előírásával foglalkoznak. Azt kívánják általuk tisztázni, hogy a 2012. évi 16. sz. törvényrendelet 3d. cikkéhez hasonló jogszabályi intézkedés sérti-e az előzetes nyilvános konzultáció szükségességének uniós jogi előírását (erről lásd az a) részt), valamint, hogy az olasz jogalkotó ennek keretében az új közös keretszabályozás által a nemzeti szabályozó hatóságnak fenntartott szabályozási feladatokat látott-e el (erről lásd a későbbiekben a b) részt).

a) Az előzetes nyilvános konzultáció követelményéről

59. A Consiglio di Stato (államtanács) által az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésben hivatkozott nyilvános konzultáció a 2002/20 irányelvnek a 2002/21 irányelv 6. cikkével összefüggésben értelmezett 7. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerint abban az esetben szükséges, amikor valamely tagállam a kiosztandó rádiófrekvencia-használati jogok számbeli korlátozásának lehetőségét mérlegeli. Konzultálni kell minden érdekelt féllel, köztük a felhasználókkal és a fogyasztókkal is.

60. Tény, hogy a második, új kiírás tárgya az első, érvénytelennek nyilvánított eljáráshoz képest kevesebb televíziós frekvenciát, az eredetileg kiírt öt helyett három digitális multiplexet tartalmazott. Ezzel a 2002/20 irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerint számbelileg korlátozták a rádiófrekvencia-használati jogokat, és ezért szükség volt a 2002/21 irányelv 6. cikke szerinti nyilvános konzultációra.

33 1981. május 5-i Dürbeck ítélet (112/80, EU:C:1981:94, 48. pont); 2011. március 24-i ISD Polska és társai ítélet (C-369/09 P, EU:C:2011:175, 122. pont).

34 2016. június 14-i Marchiani kontra Parlament ítélet (C-566/14 P, EU:C:2016:437, 77. pont); 2016. július 19-i Kotnik és társai ítélet (C-526/14, EU:C:2016:570, 62. pont); lásd ezenkívül: 2006. június 22-i Belga Királyság és Forum 187 kontra Bizottság ítélet (C-182/03 és C-217/03, EU:C:2006:416, 147. pont); 2008. december 16-i Masdar (UK) kontra Bizottság ítélet (C-47/07 P, EU:C:2008:726, 81. és 86. pont).

61. Ahogyan azonban – a tárgyaláson megerősítve – az ügyiratokból kiderül, nem maga az olasz jogalkotó korlátozta előre a megadandó multiplexek számát a 2012. évi 16. sz. törvényrendelet 3d. cikkével, hanem az AGCOM a második ajánlati felhívás konkrét végrehajtása során.

62. A Bizottság véleményétől eltérően a frekvenciák odaítélésére vonatkozó új kiválasztási eljárás visszterhességének jogalkotó általi elrendelése sem korlátozta *számszerűleg* a rendelkezésre álló frekvenciákat, és a 2002/20 irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontja csak erre az esetre írja elő a 2002/21 irányelv 6. cikke szerinti konzultációs kötelezettséget.

63. Ennek megfelelően nem a jogalkotót, hanem csak az AGCOM-ot terhelte a 2002/20 irányelvnek a 2002/21 irányelv 6. cikkével összefüggésben értelmezett 7. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerinti konzultációs kötelezettség, és az AGCOM – amennyire ez kiderül az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben bemutatott tényállásból – ennek eleget is tett a 277/13/CONS. sz. határozata előtt.[35]

64. Semmi nem utal tehát az uniós jogban előírt, hivatkozott konzultációs kötelezettség megsértésére.

b) A szabályozási feladatok nemzeti jogalkotó általi állítólagos ellátásáról

65. A továbbiakban azt kell még megvizsgálni az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdéssel kapcsolatban, hogy az olasz jogalkotó maga hajtotta-e végre a nemzeti szabályozó hatóság feladatait azáltal, hogy új, visszterhes kiválasztási eljárást rendelt el.

66. Ahogyan azt a Bíróság a Base és társai ítéletben[36] kimondta, az ilyen eljárás csak nagyon szűk határok között elfogadható. A 2009/140 módosító irányelv hatálybalépése óta még szűkebb, akár megvalósíthatatlan is lehet a szabályozási feladatok nemzeti jogalkotó általi ellátásának uniós jogi mozgástere, amely irányelv preambulumában világosan kimondja, hogy „a nemzeti szabályozó hatóságok nem képesek megfelelő nemzeti szabályozó hatóságként eljárni a keretszabályozás alapján”, mert ellenkező esetben politikai nyomás vagy külső beavatkozás fenyegetheti a szabályozási feladatok ellátását.[37]

67. Az új közös keretszabályozás irányelveiben sehol nem szerepel azon *szabályozási feladatok* fogalmának általános meghatározása, amelyeket egy vagy több nemzeti szabályozó hatóságnak kell ellátnia (lásd a 2002/21 irányelv 2. cikkének g) pontját).[38] Ezzel együtt egyértelmű, hogy semmiképpen nem kell szükségszerűen a szabályozó hatóságra bízni *valamennyi*, az ezen új keretszabályozás alapján nemzeti szinten ellátandó feladatot és teljesítendő kötelezettséget.

68. Igaz ugyan, hogy az irányelvekben számos előírás található, amelynek tárgya kifejezetten a nemzeti szabályozó hatóságok tevékenysége és a rájuk bízott feladatok (többek között lásd a 2002/21 irányelv 3. cikkének (1), (3) és (3a) bekezdését, 6. cikkének (1) bekezdését, és 8. cikke (1) bekezdésének utolsó albekezdését és (2) bekezdését). Azonban legalább ugyanannyi rendelkezés vonatkozik teljesen általánosan a „tagállamokra”, amelyek intézményi autonómiájuk[39] keretében maguk dönthetik el, hogy mely belföldi hatóságot bízzák meg az érintett feladatok ellátásával.

35 Lásd ezzel kapcsolatban a jelen indítvány fenti 26. pontját.

36 E tekintetben lásd: 2010. október 6-i Base és társai ítélet (C-389/08, EU:C:2010:584, 26–30. pont).

37 A 2009/140 irányelv (13) preambulumbekezdésének harmadik mondata.

38 Az új keretszabályozás alapján a szabályozási feladatok több belföldi szervre bízásának lehetőségéről lásd: 2008. március 6-i Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ítélet (C-82/07, EU:C:2008:143, 18., 19. és 24. pont); 2010. október 6-i Base és társai ítélet (C-389/08, EU:C:2010:584, 26. pont); 2015. szeptember 17-i KPN-ítélet (C-85/14, EU:C:2015:610, 53. pont); 2016. október 19-i Ormaetxea Garai és Lorenzo Almendros ítélet (C-424/15, EU:C:2016:780, 30. pont).

39 A tagállamok intézményi autonómiájáról lásd a 2002/21 irányelv (11) preambulumbekezdését.

69. Ezzel összefüggésben külön meg kell említeni a 2002/21 irányelv 9. cikke (1) bekezdésének első mondatát, amely teljesen általánosan a *tagállamok* – és nem kifejezetten a *nemzeti szabályozó hatóságok* vagy az *illetékes nemzeti hatóságok* – feladataként említi a rádiófrekvenciákkal történő hatékony gazdálkodás biztosítását, és annak figyelembevételét, hogy a rádiófrekvenciák fontos társadalmi, kulturális és gazdasági értéket képviselő közjavak (lásd a 2002/21 irányelv (21) preambulumbekezdését is).

70. Míg valamennyi uniós jogi előírás tiszteletben tartása mellett a nemzeti jogalkotónak kell meghatároznia az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások kialakításának és működtetésének általános keretét, a nemzeti szabályozó hatóságok feladata e kereten belül meghozni az egyedi esetekre vonatkozó döntéseket, rendezni a vitákat, és az előzetes piacszabályozás útján megállapítani az ilyen hálózatok és szolgáltatások működésének részleteit (ebben az értelemben lásd továbbá a 2002/21 irányelv 3. cikkének (3a) bekezdését és a 2009/140 irányelv (13) preambulumbekezdésének második mondatát).

71. Annak meghatározása azonban, hogy valamely tagállamban ingyenesen vagy visszterhesen kell odaítélni a televíziós frekvenciákat, nem ilyen egyedi esetben meghozandó döntés, és nem is az érintett hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások működésére vonatkozó részlet, hanem sokkal inkább olyan politikai alapvetésre vonatkozó döntés, amelynél a nemzeti szerveknek figyelembe kell venni nem utolsó sorban e frekvenciák magas gazdasági értékét (lásd a 2002/21 irányelv 9. cikke (1) bekezdésének első mondatát és (21) preambulumbekezdését).

72. Ahogyan azt az olasz kormány és a Cairo Network helyesen kiemeli, az ilyen alapvetésre vonatkozó döntés nem tartozik a 2002/21 irányelv 2. cikkének g) pontja szerinti szabályozási feladatok közé. Azt meghozhatta tehát a nemzeti jogalkotó, és nem kellett szükségszerűen fenntartani az AGCOM nemzeti szabályozó hatóságnak.

3. A második kiválasztási eljárással szemben támasztott anyagi jogi követelményekről (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik, negyedik és hatodik kérdés)

73. Harmadik, negyedik és hatodik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt szeretné tisztázni, hogy összeegyeztethető volt-e az uniós jog különböző anyagi jogi rendelkezéseivel és alapelveivel az első kiválasztási eljárás olasz jogalkotó általi érvénytelennek nyilvánítása, és különösen az ahhoz kapcsolódóan, alapvetően megváltozott feltételek mellett végrehajtott második kiválasztási eljárás.

74. Ahogyan azt a fentiekben [40] kifejtettem, e kérdések némelyike teljes mértékben vagy részben elfogadhatatlan. Ennyiben a következőkben csupán másodlagosan foglalkozom velük. Ezen túlmenően a hivatkozott kérdésekben megjelenő számos tartalmi átfedés miatt célszerűnek tartom együttes vizsgálatukat, és részletezésüknek a felvetett jogi problémák kulcselemeire való szorítását.

75. A Consiglio di Stato (államtanács) lényegében arról kérdez, hogy az olasz kormány megsértette-e a hivatkozott rendelkezéseket, amikor a digitális hozadék elosztása során új, visszterhes kiválasztási eljárást alkalmazott, amelynek keretében a megsemmisített eredeti ajánlati felhíváshoz képest ötről háromra csökkentette az odaítélendő digitális multiplexek számát.

76. A televíziós frekvenciák odaítélésének tartalmi előírásait elsősorban az új közös keretszabályozás különböző másodlagos jogi rendelkezései adják, nevezetesen a 2002/21 irányelv 8. és 9. cikke, a 2002/20 irányelv 3., 5. és 7. cikke, valamint a 2002/77 irányelv 2. és 4. cikke. E rendelkezések mindegyike együttesen azt fejezi ki, hogy a frekvenciák odaítélése során bizonyos mérlegelési

40 Lásd a jelen indítvány 33–44. pontját.

mozgástér áll a tagállamok rendelkezésére, amelyet azonban a hátrányos megkülönböztetés tilalma, az átláthatóság és az arányosság uniós jogi elvének tiszteletben tartása mellett gyakorolhatnak, és kellő figyelemmel kell lenniük a frekvenciák hatékony kezelésére és felhasználására, valamint a verseny elvére, és a tömegtájékoztatás sokszínűségére.

a) A második kiválasztási eljárásban az odaítélés visszterhességéről

77. Az eljárásban részt vevő felek közötti vita középpontjában a frekvenciák odaítélésének új, második kiválasztási eljárás szerinti, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik és hatodik kérdésben felvetett visszterhessége áll, azt követően, hogy az olasz jogalkotó a befejezését megelőzően érvénytelennek nyilvánította az előző, első kiválasztási eljárást. Míg az Europa Way és a Persidera az uniós joggal ellentétesnek tartja a televíziós frekvenciák immáron visszterhes odaítélését, minden további részt vevő fél az ezzel ellentétes álláspontot képviseli.

1) Főszabály szerint az uniós jog nem írja elő az ingyenességet

78. Ahogyan arra különösen a Bizottság helyesen rámutat, az új közös keretszabályozás rendelkezéseinek egyike sem írja elő kötelezően, hogy ingyenesen és kizárólag a pályázók alkalmassága (például egy „szépségverseny”) alapján kell odaítélni a televíziós frekvenciákat. A 2002/20 irányelv 5. cikkének (4) bekezdésében és 7. cikkének (4) bekezdésében szereplő, a „versenyeztetési, illetve az összehasonlító kiválasztási eljárásokra” való hivatkozás kellően nyitott megfogalmazás ahhoz, hogy abba beletartozhassanak az ingyenes és a visszterhes odaítélési modellek is.

79. Egyáltalán nem észszerűtlen a *visszterhes* frekvencia-odaítélés, ha ezen túlmenően figyelembe vesszük a 2002/21 irányelv 9. cikke (1) bekezdésének első mondatában szereplő uniós jogi előírást, miszerint a tagállamoknak kellően tekintettel kell lenniük arra, hogy a rádiófrekvenciák fontos társadalmi, kulturális és *gazdasági értéket* képviselő közjavak.[41]

80. A frekvenciák visszterhes odaítélésére vonatkozó keretfeltételek kialakítása során kétségtelenül figyelembe kell venni az uniós jogalkotó további előírásait, különösen a verseny alapelveit. Az új közös keretszabályozás alapjának része ugyanis a verseny ösztönzése (lásd különösen a 2002/20 irányelv 7. cikkének (1) bekezdését, valamint a 2002/21 irányelv 8. cikkének (2) bekezdését),[42] és az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások területén a verseny torzulásának elkerülése (lásd különösen a 2002/20 irányelv 5. cikkének (6) bekezdését és a 2002/21 irányelv 8. cikke (2) bekezdésének b) pontját), a tömegtájékoztatás sokszínűségének ösztönzésével párosulva (e tekintetben lásd a 2002/21 irányelv 8. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdését, valamint a 9. cikke (4) bekezdése második albekezdésének d) pontját és (6) preambulumbekezdését, továbbá az Alapjogi Charta 11. cikkének (2) bekezdését). A verseny elve és a tömegtájékoztatás sokszínűsége egészen konkrétan megjelenik az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtásának uniós jogban biztosított szabadságában (a 2002/20 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése és a 2002/77 irányelv 2. cikkének (2) bekezdése).

81. Mindezek alapján a digitális televíziós frekvenciák odaítélése ellenértékének mérsékeltnek kell lennie, éppúgy mint adott esetben az ilyen frekvenciák árverésénél a legalacsonyabb ajánlatnak, ahhoz, hogy a televíziós műsorszolgáltatás piacán már működő vállalkozások és a piacra újonnan belépni szándékozók méretüktől függetlenül kellő pénzügyi forrással rendelkezhessenek a szükséges technológiákba való befektetésekhez, és a kiváló minőségű tartalmak előállításához.[43] A nemzeti

41 Ebben az értelemben lásd: 2011. március 10-i Telefónica Móviles España ítélet (C-85/10, EU:C:2011:141, 27. pont).

42 Lásd továbbá: 2015. április 23-i Bizottság kontra Bolgár Köztársaság ítélet (C-376/13, EU:C:2015:266, 69. pont).

43 Ebben az értelemben lásd: 2011. március 10-i Telefónica Móviles España ítélet (C-85/10, EU:C:2011:141, 28. pont); 2013. március 21-i Belgacom és társai ítélet (C-375/11, EU:C:2013:185, 50. és 51. pont).

szabályozó hatóságnak ezen túlmenően biztosítania kell, hogy csak olyan vállalkozások vesznek részt ilyen kiválasztási eljárásban, akik – objektív, megkülönböztetéstől mentes, arányos és átlátható kritériumok alapján – garantálják, hogy a versennyel és sokszínűséggel jellemezhető médiapiacon az elektronikus hírközlő hálózatok alkalmas és megbízható üzemeltetői lesznek.

82. Nem lehet azonban elfogadni azt, hogy a televíziós műsorszolgáltatás piacán kizárólag ingyenes frekvencia-odaítélés útján biztosítható a verseny és a sokszínűség.[44]

83. Az új közös keretszabályozásból különösen nem következtethetünk Olaszország azon *kötelezettségére*, hogy eltekintsen a digitális frekvenciák ellenérték fejében történő odaítélésétől. Nem vezet más eredményre a kérdést előterjesztő bíróság és az eljárásban részt vevő több fél által hivatkozott azon körülmény sem, hogy a digitális hozadék szóban forgó odaítélése végső soron az uniós jogot sértő olaszországi állapotok helyreállítását szolgálja, amelyeket a Bíróság a Centro Europa 7 ítéletben,[45] a Bizottság pedig a még folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárásban[46] nyilvánosan kijelentett. Az uniós jogot sértő helyzet helyreállítására irányuló kötelezettségének teljesítése[47] során ugyanis az olaszországi illetékes szervek olyan mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek,[48] amely egynél több – a frekvenciák ingyenes odaítélésétől eltérő más lehetőségeket is tartalmazó – cselekvési lehetőséget biztosít számukra.

2) Az új hálózatüzemeltetőknek a régiekkel szembeni hátrányos megkülönböztetésének hiánya

84. A kérdést előterjesztő bíróság hangot ad azon aggodalmának is, hogy a különösen a digitális multiplexek harmadik csoportjához[49] tartozó televíziós frekvenciákra vonatkozó díj meghatározása hátrányos helyzetbe hozhatja az új hálózatüzemeltetőket a piacon már aktív hálózatüzemeltetőkkel (úgynevezett *„incumbents”*) és különösen a két piacvezetővel, a Raijal és a Mediasettel szemben. Ez utóbbiak ugyanis, ahogyan azt az Europa Way és a Persidera hangsúlyozza, anélkül jutottak az első és a második csoportból a televíziós frekvenciákhoz, hogy pénzügyi ellenszolgáltatást nyújtottak volna a hivatkozott használati jogok megszerzésének időpontjában.

85. Az egyenlő bánásmód, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalmának általános uniós jogi elve,[50] amelyet időközben rögzített az Alapjogi Charta 20. és 21. cikke is, és számos helyen megjelenik az új közös keretszabályozásban,[51] az állandó ítélkezési gyakorlat szerint kimondja, hogy az összehasonlítható helyzeteket ne kezeljék eltérően, és az eltérő helyzeteket ne kezeljék ugyanúgy, amennyiben az ilyen bánásmód objektíve nem igazolható.[52]

44 E tekintetben lásd továbbá: 2011. március 10-i Telefónica Móviles España ítélet (C-85/10, EU:C:2011:141, 29. pont), amely szerint a díj összegének alulértékelése árthat ezen rádiófrekvenciák mint szűkös erőforrások használata hatékonyságának.

45 2008. január 31-i Centro Europa 7 ítélet (C-380/05, EU:C:2008:59).

46 A kötelezettségszegési eljárásról lásd a jelen indítvány fenti 2. és 30. lábjegyzetét.

47 2007. június 21-i Jonkman és társai ítélet (C-231/06–C-233/06, EU:C:2007:373, 37. és 38. pont).

48 Ahogyan arról a Bíróság a szerencsejáték-koncessziókkal kapcsolatban megállapította, megfelelő megoldást jelenthet akár a régi koncessziók visszavonása és újraelosztása, akár pedig megfelelő számú új koncesszió megpályáztatása arra, hogy orvosolja – legalábbis a jövőre nézve – bizonyos piaci szereplők jogellenes kizárását; lásd: 2007. március 6-i Placanica ítélet (C-338/04, C-359/04 és C-360/04, EU:C:2007:133, 63. pont); 2012. február 16-i Costa ítélet (C-72/10 és C-77/10, EU:C:2012:80, 52. pont); 2015. január 22-i Stanley International Betting és Stanleybet Malta ítélet (C-463/13, EU:C:2015:25, 35. pont).

49 Az odaítélendő frekvenciák három digitális multiplexcsoportba való felosztásáról lásd a jelen indítvány fenti 22. pontját.

50 E fogalmakkal kapcsolatban lásd például: 2006. szeptember 12-i Eman és Sevinger ítélet (C-300/04, EU:C:2006:545, 57. pont).

51 Lásd különösen a 2002/21 irányelv 9. cikke (1) bekezdésének második mondatát és (19) preambulumbekezdését, a 2002/20 irányelv 5. cikke (2) bekezdésének második albekezdését és 7. cikkének (3) bekezdését, valamint a 2002/77 irányelv 2. cikke (4) bekezdését és 4. cikkének 2. pontját.

52 2008. december 16-i Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet (C-127/07, EU:C:2008:728, 23. pont); 2010. szeptember 14-i Akzo Nobel Chemicals és Akcros Chemicals kontra Bizottság ítélet (C-550/07 P, EU:C:2010:512, 54. és 55. pont); 2016. december 21-i Vervloet és társai ítélet (C-76/15, EU:C:2016:975, 74. pont).

86. A helyzetek hasonló jellegét többek között a szóban forgó aktus tárgyának és céljának fényében kell meghatározni és értékelni. Ennek során tekintetbe kell venni azon szabályozási terület elveit és céljait, amely alá a szóban forgó aktus tartozik. [53]

87. A jelen ügyben az első és a második csoporthoz tartozó digitális televíziós frekvenciák Rai és Mediaset részére történő ingyenes odaítélése kettős célt szolgált, egyrészt a televíziós kínálat olaszországi folytonosságának biztosítását, másrészt a digitális technológiába már megvalósult befektetések elismerését. [54] E cél tekintetében nincsenek hasonló helyzetben a televíziós műsorszolgáltatás piacán már aktív vállalkozások és a piacra újonnan bekerülő vállalkozások.

88. Mindezek alapján – legalábbis a Bíróság rendelkezésére álló információk szerint – nincs kellő támpont annak alátámasztására, hogy hátrányos megkülönböztetés valósul meg e két vállalkozáscsoport között.

89. Hozzáteszem, ezen túlmenően nem utolsósorban a televíziós kínálat folyamatosságának biztosítása olyan általános érdekű célkitűzés, amely főszabály szerint alkalmas az esetleges eltérő bánásmód igazolására, amennyiben ezen eltérő bánásmód szigorúan azon keretek között marad, amely a versenyre és a tömegtájékoztatás sokszínűségére tekintettel szükséges a hivatkozott cél koherens és rendszerszerű megvalósításához. [55]

90. Ezzel összefüggésben érdekes, hogy Olaszországban *valamennyi* digitális televíziós frekvencia használatára éves engedélyezési díjak vonatkoznak. [56] Így a digitális televíziózásra való átállás előtt már a piacon aktívan tevékenykedő vállalkozások („*incumbents*”) sem használhatják ingyenesen a digitális frekvenciáikat, hanem időszakonként fizetnek érte az államnak. Fordított esetben a harmadik csoportból – a digitális hozadékból – új digitális frekvenciákhoz jutó hálózatüzemeltető által fizetett díjat beszámítják a következő évben esedékes engedélyezési díjba. [57] Ilyen körülmények között megállapítható, hogy a harmadik csoportba tartozó digitális televíziós frekvenciák visszterhes odaítélése nem vezet a verseny szellemének vagy a tömegtájékoztatás sokszínűségének csorbításához.

b) Az odaítélendő digitális frekvenciák számának korlátozásáról

91. A frekvenciák odaítélésének visszterhessége mellett a Bíróság előtti eljárásban mellékesen bemutatták azt a körülményt is, hogy az első, érvénytelennek nyilvánított eljáráshoz képest a második ajánlati felhívásban kevesebb digitális multiplexet terveztek odaítélni, nevezetesen az eredeti öt helyett már csak hármat. A kérdést előterjesztő bíróság a negyedik kérdésében ezt a szempontot említi.

92. A rendelkezésre bocsátott frekvenciák korlátozása megengedhető, ha a hatékony spektrumhasználat tekintetében szükséges, objektív és átlátható kritériumok mellett kerül rá sor, és megfelel a hátrányos megkülönböztetés tilalma és az arányosság elvének (lásd a 2002/21 irányelv 9. cikke (3) bekezdésének második albekezdését és (4) bekezdését, valamint a 2002/20 irányelv 5. cikke (4) bekezdésének második albekezdését, 5. és 6. cikkét, továbbá 7. cikkének (3) bekezdését). [58]

53 2008. december 16-i Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet (C-127/07, EU:C:2008:728, 25. és 26. pont); 2011. március 1-jei Association belge des Consommateurs Test-Achats és társai ítélet (C-236/09, EU:C:2011:100, 29. pont); 2013. július 11-i Ziegler kontra Bizottság ítélet (C-439/11 P, EU:C:2013:513, 167. pont); 2014. november 6-i Feakins-ítélet (C-335/13, EU:C:2014:2343, 51. pont).

54 Lásd ezzel kapcsolatban a jelen indítvány fenti 22. pontját. Ezt a körülményt több részt vevő fél is hangsúlyozta a tárgyaláson.

55 Ezzel a kérdéssel részletesebben foglalkozom a párhuzamosan folyó Persidera ügyben (C-112/16, 63–72. pont) mai napon ismertetett indítványomban.

56 Ezt a körülményt több részt vevő fél is hangsúlyozta az írásbeli eljárás során és a tárgyaláson anélkül, hogy az Europa Way és a Persidera ellentmondott volna.

57 Az olasz kormány ezzel érvelt a Bíróság előtti tárgyaláson; a kérdést előterjesztő bíróság feladata ezen adatok helyességének ellenőrzése.

58 Lásd továbbá: 2008. január 31-i Centro Europa 7 ítélet (C-380/05, EU:C:2008:59, 100. pont).

93. Az eljárásban részt vevő több fél egybehangzó információja szerint a jelen ügyben a digitális hozadék odaítélendő frekvenciáinak kettővel háromra csökkentése kettős körülménynek volt köszönhető: egyrészt a Nemzetközi Távközlési Unió (ITU) keretében kapott tanácsok alapján meghatározott frekvenciákat már nem bocsátottak a televíziózás rendelkezésére, hanem a távközlésnek tartottak fenn azokat. Másrészt meghatározott frekvenciák káros zavarás komoly kockázatának voltak kitéve.[59]

94. Nem a Bíróság, hanem a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy helyesek-e ezek az észrevételek, és hogy tiszteletben tartották-e az objektivitás, az átláthatóság, a hátrányos megkülönböztetés tilalma és az arányosság elvét, amikor különösen az odaítélendő televíziós frekvenciák vitatott harmadik csoportjában – tehát kifejezetten a digitális hozadék keretében – ötről háromra csökkentették a rendelkezésre álló digitális multiplexeket.

95. A jelen előzetes döntéshozatali eljárás céljából elegendő annak megállapítása, hogy a hivatkozott esemény (az ITU tanácsainak figyelembevétele és a káros zavarás megelőzése) általános érdeket szolgált, és igazolhatja a digitális televíziós frekvenciák kínálatának csökkentését (lásd még a 2002/21 irányelv 9. cikke (1) bekezdésének második albekezdését és (4) bekezdését, valamint a 2002/20 irányelv 5. cikke (1) bekezdésének első francia bekezdését), feltéve hogy a digitális hozadékból továbbra is rendelkezésre álló frekvenciák elegendők a verseny és a tömegtájékoztatás sokszínűségének fenntartásához, valamint számottevő mértékben lehetővé tesznek új piaci megjelenéseket.

96. A rendelkezésre álló digitális multiplexeket ötről háromra csökkentő intézkedések arányosságának vizsgálata során a kérdést előterjesztő bíróságnak alaposan meg kell vizsgálnia, hogy a digitális hozadék (vagyis a digitális frekvenciák vitatott harmadik csoportjának[60]) csökkentése helyett a más módon odaítélendő multiplexek (vagyis az első vagy a második csoport digitális frekvenciáinak) számának csökkentése ugyancsak alkalmas lett volna – ha nem alkalmasabb – az ITU tanácsainak figyelembevételére és a káros zavarás megelőzésére. Ahogyan ugyanis azt a C-112/16 ügyben részletesebben kifejtem,[61] semmiképpen nem zárható ki, hogy különösen az első csoportban a Rai és a Mediaset túl sok digitális frekvenciához jutott, és ezért elképzelhető, hogy abban a csoportban az odaítélendő multiplexek csökkentése nem járt volna olyan mértékű lényegbevágó következményekkel a televíziós műsorszolgáltatás piacán fennálló versenyre és a tömegtájékoztatás sokszínűségére nézve, mint a digitális hozadék harmadik csoportjában.

VI. Végkövetkeztetések

97. A fenti megfontolások alapján javasolom a Bíróságnak, hogy a Consiglio di Stato (államtanács) előzetes döntéshozatal iránti kérelmét a következőképpen válaszolja meg:

1) A 2009/140/EK irányelvvel módosított 2002/21/EK irányelv 3. cikkének (2) és (3a) bekezdésével összeegyeztethetetlen, ha a nemzeti szabályozó hatóság által folytatott, a digitális televíziós frekvenciák odaítélésére irányuló, folyamatban lévő eljárást először felfüggesztik, majd teljes mértékben megszüntetik olyan állami szervek, amelyek nem illetékes felügyeleti hatóságként vagy jogorvoslati szervként járnak el.

2) A bizalomvédelem uniós jogi elve nem tiltja meg azt, hogy a nemzeti szabályozó hatóság a digitális televíziós frekvenciák ingyenes odaítélésére irányuló, még folyamatban lévő eljárását felfüggessze, és ahelyett ugyanezen hatóság az ilyen frekvenciák visszterhes odaítélésére irányuló új eljárást folytasson le.

59 Az ilyen zavarokkal kapcsolatos problémákra Szlovénia is kifejezetten utalt a C-112/16. sz. ügyhöz kapcsolódó állásfoglalásában.

60 Az odaítélendő frekvenciák digitális multiplexek három csoportjába osztásáról lásd ismét a jelen indítvány fenti 22. pontját.

61 Ezzel kapcsolatban lásd a Persidera ügyben mai napon ismertetett indítványom (C-112/16, különösen a 67–71. pont).

3) A digitális televíziós frekvenciák visszterhes odaítélésének előírása során a nemzeti jogalkotó nem lát el szabályozási feladatokat, és nem is vonatkozik rá a 2002/21 irányelv 6. cikkével összefüggésben értelmezett 2002/20/EK irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerinti konzultációs kötelezettség.

4) A 2002/21/EK irányelv 9. cikkével, a 2002/20/EK irányelv 3., 5. és 7. cikkével, valamint a 2002/77/EK irányelv 2. és 4. cikkével nem ellentétesek a következő intézkedések:

   a) a kifejezetten a kisebb hálózatüzemeltetőknek és új piaci szereplőknek fenntartott digitális televíziós frekvenciák korlátozása, ha ez a korlátozás általános érdekeket szolgál, vagy az irányadó nemzetközi egyezmények alapján tett ajánlások tiszteletben tartására irányul, vagy ha káros zavarásokat kívánnak megelőzni általa, feltéve hogy tiszteletben tartják az arányosság elvét, és nem nehezítik meg aránytalanul az új piaci résztvevők piacra jutását;

   b) a digitális televíziós frekvenciák visszterhes odaítélése, amennyiben ezen odaítélés és különösen a díj megállapítása során tiszteletben tartják az átláthatóság, a hátrányos megkülönböztetés tilalma és az arányosság elvét, és biztosítják, hogy az odaítélés kellő mértékben ösztönzi a televíziós műsorszolgáltatás piacán a versenyt és a tömegtájékoztatás sokszínűségét.