Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

11. september 2025*

»Præjudiciel forelæggelse – elektroniske kommunikationsnet og -tjenester – direktiv 2002/20/EF, 2002/21/EF og 2002/77/EF – brugsrettigheder til radiofrekvenser til digital jordbaseret radio- og TV-spredning – konvertering af brugsrettigheder – tildeling af brugsrettigheder – domstolsbeskyttelse – nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed«

I de forenede sager C-764/23 – C-766/23,

angående tre anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) ved afgørelser af 1. december 2023, indgået til Domstolen den 12. december 2023, i sagerne

Cairo Network Srl (C-764/23),

Europa Way Srl (C-765/23),

Persidera SpA (C-766/23)

mod

Ministero delle Imprese e del Made in Italy (C-764/23 og C-766/23),

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-765/23),

Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-765/23),

Ministero dello Sviluppo economico (C-765/23),

procesdeltagere:

Radiotelevisione italiana SpA (RAI),

Persidera SpA (C-764/23 og C-765/23),

Mediaset SpA (C-764/23 og C-765/23),

Elettronica Industriale SpA,

* Processprog: italiensk.

Premiata Ditta Borghini e Stocchetti di Torino Srl,

Europa Way Srl (C-764/23 og C-766/23),

Prima TV SpA,

Associazione di Categoria Aeranti-Corallo (C-764/23),

3lettronica Industriale SpA (C-765/23 og C-766/23),

Espansione Srl (C-766/23),

Cairo Network Srl (C-765/23 og C-766/23),

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, C. Lycourgos (refererende dommer), og dommerne S. Rodin, N. Piçarra, O. Spineanu-Matei og N. Fenger,

generaladvokat: A. Rantos,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Cairo Network Srl ved avvocato L.R. Perfetti,

– Europa Way Srl ved avvocati F. Ferraro og A. Terranova,

– Persidera SpA ved avvocati E. Apa, V. La Rosa, M. Montinari og I. Picciano,

– Radiotelevisione italiana SpA (RAI) ved avvocati G. de Vergottini, E. Lenzi og M. Petitto,

– Mediaset SpA og Elettronica Industriale SpA ved avvocati C.E. Cazzato, D. Lipani, G.M. Roberti, G. Rossi og M. Serpone,

– den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato S. Fiorentino og G. Galluzzo,

– den kroatiske regering ved G. Vidović Mesarek, som befuldmægtiget,

– Europa-Kommissionen ved G. Conte og O. Gariazzo, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 27. marts 2025,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 6 TEU, artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og artikel 3, 5, 7 og 14 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7. marts 2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (tilladelsesdirektivet) (EFT 2002, L 108, s. 21), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/140/EF af 25. november 2009 (EUT 2009, L 337, s. 37) (herefter »tilladelsesdirektivet«), artikel 3, stk. 3 og 3a, artikel 4, stk. 1, første afsnit, samt artikel 8 og 9 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet) (EFT 2002, L 108, s. 33), som ændret ved direktiv 2009/140 (herefter »rammedirektivet«), og artikel 2 og 4 i Kommissionens direktiv 2002/77/EF af 16. september 2002 om konkurrence på markederne for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (EFT 2002, L 249, s. 21, herefter »konkurrencedirektivet«) 11. og 20. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse (EU) 2017/899 af 17. maj 2017 om anvendelsen af 470-790 MHz-frekvensbåndet i Unionen (EUT 2017, L 138, s. 131), artikel 5, 6, 8, 9, 31 og 45 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1972 af 11. december 2018 om oprettelse af en europæisk kodeks for elektronisk kommunikation (EUT 2018, L 321, s. 36) samt princippet om retfærdighed, princippet om ikkeforskelsbehandling, gennemsigtighedsprincippet, princippet om beskyttelse af konkurrencen, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, proportionalitetsprincippet og hensigtsmæssighedsprincippet.

2 Anmodningerne er blevet indgivet i forbindelse med tvister mellem på den ene side Cairo Network Srl (sag C-764/23), Europa Way Srl (sag C-765/23) og Persidera SpA (sag C-766/23) og på den anden side Ministero delle imprese e del Made in Italy (ministeriet for erhverv og Made in Italy, Italien) (sagerne C-764/23 og C-766/23) og Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (tilsynsmyndigheden for kommunikation, Italien) (herefter »AGCOM«), Presidenza del Consiglio dei Ministri (ministerrådets formandskab, Italien) (sag C-765/23), Ministero dell'Economia e delle Finanze (økonomi- og finansministeriet, Italien) (sag C-765/23) og Ministero dello Sviluppo economico (ministeriet for økonomisk udvikling, Italien) (sag C-765/23) vedrørende procedurer gennemført inden for rammerne af omlægningen af frekvensbåndet 694-790 MHz (herefter »700 MHz-frekvensbåndet«) konverteringen af eksisterende brugsrettigheder til multiplex af DVB-T-teknologi til brugsrettigheder til transmissionskapacitet i multiplexer af DVB-T2-teknologi og tildeling af sidstnævnte type brugsrettigheder.

Retsforskrifter

EU-retten

Tilladelsesdirektivet

3 Tilladelsesdirektivets artikel 3 fastsætter reglerne for generelle tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester.

4 Direktivets artikel 5, stk. 2 og 6, fastsætter:

»2. Hvor det er nødvendigt at tildele individuelle brugsrettigheder til radiofrekvenser og numre, tildeler medlemsstaterne efter anmodning sådanne rettigheder til enhver virksomhed med henblik på udbud af net eller tjenester i henhold til den generelle tilladelse, der er omhandlet i artikel 3, med forbehold af artikel 6 og 7 og artikel 11, stk. 1, litra c), i dette direktiv, og andre regler til sikring af en effektiv anvendelse af disse ressourcer i overensstemmelse med [rammedirektivet].

Med forbehold af særlige kriterier og procedurer, som medlemsstaterne fastsætter for tildeling af brugsret til radiofrekvenser til udbydere af radio- eller [TV]-indholdstjenester med henblik på at forfølge almennyttige målsætninger under overholdelse af fællesskabsretten, tildeles brugsrettighederne til radiofrekvenser og numre gennem åbne, objektive, transparente, ikke-diskriminerende og forholdsmæssigt afpassede procedurer, og, for så vidt angår radiofrekvenser, i overensstemmelse med [rammedirektivets] artikel 9 […]. Der kan gøres undtagelse fra kravet om åbne procedurer, hvor det er nødvendigt, at en udbyder af radio- eller [TV]-indholdstjenester tildeles individuelle brugsrettigheder til radiofrekvenser, for at udbyderen kan opfylde en almennyttig målsætning, som medlemsstaterne har fastlagt i overensstemmelse med fællesskabsretten.

[...]

6. De kompetente nationale myndigheder sikrer, at radiofrekvenserne udnyttes effektivt og virkningsfuldt i overensstemmelse med [rammedirektivets] artikel 8, stk. 2, og artikel 9, stk. 2 […]. De sikrer, at konkurrencen ikke forvrides af overdragelse eller akkumulering af brugsrettigheder til radiofrekvenser. Til disse formål kan medlemsstaterne træffe passende foranstaltninger, herunder kræve salg eller udlejning af brugsrettighederne til radiofrekvenser.«

5 Tilladelsesdirektivets artikel 7, stk. 3, har følgende ordlyd:

»Hvis det er nødvendigt at begrænse tildelingen af brugsrettigheder til radiofrekvenser, tildeler medlemsstaterne sådanne rettigheder på grundlag af udvælgelseskriterier, som skal være objektive, transparente, ikke-diskriminerende og forholdsmæssigt afpassede. Alle udvælgelseskriterier af denne art skal i fornødent omfang tilgodese opfyldelsen af målene i [rammedirektivets] artikel 8 […] og af kravene i samme direktivs artikel 9.«

6 I tilladelsesdirektivets artikel 14 med overskriften »Ændring af rettigheder og forpligtelser« foreskrives følgende:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at rettigheder, vilkår og procedurer vedrørende generelle tilladelser og brugsret eller tilladelser til at installere faciliteter kun kan ændres i objektivt begrundede tilfælde og på en forholdsmæssigt afpasset måde, idet der, hvor det er rimeligt, tages hensyn til de særlige betingelser, der gælder for brugsrettigheder til radiofrekvenser, som kan overdrages. [...]

2. Medlemsstaterne må ikke begrænse eller tilbagekalde tilladelser til at installere faciliteter eller brugsrettigheder til radiofrekvenser inden udløbet af den periode, for hvilken de er tildelt, undtagen i begrundede tilfælde og i givet fald i overensstemmelse med bilaget og relevante nationale bestemmelser om kompensation for tilbagekaldelse af tilladelser.«

Rammedirektivet

7 Følgende fremgår af 11. betragtning til rammedirektivet:

»I overensstemmelse med princippet om adskillelse af regulerings- og driftsopgaver bør medlemsstaterne, for at sikre de nationale tilsynsmyndigheders uvildige afgørelser, garantere disses uafhængighed. Dette krav om uafhængighed berører hverken medlemsstaternes institutionelle autonomi og forfatningsmæssige forpligtelser eller princippet om neutralitet i forhold til de ejendomsretlige ordninger i medlemsstaterne, jf. [artikel 345 TEUF]. [...]«

8 I henhold til dette direktivs artikel 2, litra g), forstås ved »national tilsynsmyndighed« »den eller de instanser, der af en medlemsstat har fået til opgave at varetage de tilsynsopgaver, der pålægges i dette direktiv og i særdirektiverne«. Det fremgår af artikel 2, litra l), at tilladelsesdirektivet er blandt »særdirektiverne«.

9 Følgende fremgår af 13. betragtning til direktiv 2009/140, som ændrede rammedirektivet:

»De nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed bør styrkes, så de kan anvende regelsættet med større gennemslagskraft, og så deres autoritet og forudsigeligheden i deres afgørelser øges. Til dette formål bør det udtrykkelig fastsættes i national ret, at den nationale tilsynsmyndighed, der er ansvarlig for forhåndsregulering af markedet eller for bilæggelse af tvister mellem virksomheder, i udførelsen af sine opgaver er beskyttet mod indblanding udefra og politisk pres, der kan forhindre en uafhængig vurdering af de sager, den skal behandle. En sådan påvirkning udefra gør en instans, der medvirker i den nationale lovgivningsproces, uegnet til at fungere som tilsynsmyndighed under regelsættet. [...]«

10 Rammedirektivets artikel 3, stk. 1-3a, bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at alle opgaver, de nationale tilsynsmyndigheder får pålagt i dette direktiv og i særdirektiverne, varetages af et kompetent organ.

2. Medlemsstaterne garanterer de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed, idet de sikrer, at de er retligt adskilt fra og funktionelt uafhængige af alle organisationer, der udbyder elektroniske kommunikationsnet, elektronisk kommunikationsudstyr eller elektroniske kommunikationstjenester. Medlemsstater, som bevarer ejerskab til eller kontrol over virksomheder, der stiller elektroniske kommunikationsnet og/eller -tjenester til rådighed, sikrer, at der er reel strukturel adskillelse mellem myndighedernes tilsynsfunktion og aktiviteter, der er knyttet til ejerskab eller kontrol.

3. Medlemsstaterne sikrer, at de nationale tilsynsmyndigheder udøver deres beføjelser upartisk, transparent og rettidigt. Medlemsstaterne sikrer, at de nationale tilsynsmyndigheder har tilstrækkelige økonomiske ressourcer og tilstrækkeligt personale til at udføre de opgaver, de pålægges.

3a. Med forbehold af bestemmelserne i stk. 4 og 5 skal de nationale tilsynsmyndigheder, der er ansvarlige for forhåndsmarkedsregulering eller for bilæggelse af tvister mellem virksomheder [...] handle uafhængigt og må hverken søge eller modtage instrukser fra andre organer i forbindelse med udførelsen af de opgaver, de er pålagt i henhold til den nationale lovgivning, der gennemfører fællesskabslovgivningen. Dette er ikke til hinder for, at der kan føres tilsyn i overensstemmelse med nationale forfatningsretlige bestemmelser. Kun klageinstanser, der er oprettet i

overensstemmelse med artikel 4, har beføjelse til at suspendere eller omstøde afgørelser truffet af de nationale tilsynsmyndigheder.

[...]«

11 Dette direktivs artikel 4, stk. 1, fastsætter:

»Medlemsstaterne sikrer, at der på nationalt plan findes effektive mekanismer, ved hjælp af hvilke enhver bruger eller en virksomhed, der udbyder elektroniske kommunikationsnet og/eller -tjenester, og som berøres af en national tilsynsmyndigheds afgørelse, kan påklage denne til en klageinstans, som er uafhængig af de involverede parter. Denne instans, som kan være en domstol, skal have den nødvendige ekspertise til at udføre sine funktioner effektivt. Medlemsstaterne sikrer, at der tages behørigt hensyn til sagens omstændigheder, og at der forefindes en effektiv klagemekanisme.

Klagesagen har ikke opsættende virkning for den afgørelse, som den nationale tilsynsmyndighed har truffet, medmindre der træffes foreløbige foranstaltninger i overensstemmelse med den nationale lovgivning.«

12 Det nævnte direktivs Artikel 8, stk. 1-4, bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at de nationale tilsynsmyndigheder under udførelsen af de i dette direktiv og særdirektiverne omhandlede tilsynsopgaver træffer alle rimelige foranstaltninger med henblik på opfyldelse af målene i stk. 2, 3 og 4. Foranstaltningerne skal stå i et rimeligt forhold til disse mål.

[...]

2. De nationale tilsynsmyndigheder fremmer konkurrencen inden for udbud af elektroniske kommunikationsnet, elektroniske kommunikationstjenester og dertil hørende faciliteter og tjenester [...]

3. De nationale tilsynsmyndigheder bidrager til udviklingen af det indre marked [...]

4. De nationale tilsynsmyndigheder fremmer Den Europæiske Unions borgeres interesser [...]«

13 Samme direktivs artikel 9, stk. 1, bestemmer:

»Under behørig hensyntagen til det forhold, at radiofrekvenser er et offentligt gode, som har en vigtig social, kulturel og økonomisk værdi, sikrer medlemsstaterne, at radiofrekvenserne til elektroniske kommunikationstjenester forvaltes effektivt på deres område i overensstemmelse med artikel 8 og 8a. De sikrer, at de kompetente nationale myndigheders allokering af radiofrekvenser til brug for elektroniske kommunikationstjenester og udstedelse af generelle tilladelser eller individuelle rettigheder til at anvende sådanne radiofrekvenser bygger på objektive, transparente, ikke-diskriminerende og forholdsmæssige kriterier.

Når medlemsstaterne anvender denne artikel, overholder de relevante internationale aftaler, herunder [Den Internationale Telekommunikationsunions (ITU)] radioreglement, og kan tage hensyn til almene interesser.«

Konkurrencedirektivet

14 Konkurrencedirektivets artikel 2 fastsætter regler om eksklusive og særlige rettigheder for elektroniske kommunikationsnet og elektroniske kommunikationstjenester.

15 Direktivets artikel 4 med overskriften »Rettigheder til brug af frekvenser« fastsætter:

»Uden at dette berører specifikke kriterier og procedurer, som medlemsstaterne har indført for at tildele udbydere af radio- eller TV-indholdstjenester brugsret til radiofrekvenser med henblik på at opfylde målsætninger af almen interesse i overensstemmelse med fællesskabsretten:

1) må medlemsstaterne ikke tildele særlige eller eksklusive rettigheder til brug af radiofrekvenser til udbud af elektroniske kommunikationstjenester

2) skal tildelingen af radiofrekvenser til elektroniske kommunikationstjenester ske på grundlag af objektive, gennemsigtige, ikke-diskriminerende og forholdsmæssige kriterier.«

Afgørelse 2017/899

16 I 8., 9., 11., 15. og 20. betragtning til afgørelse 2017/899 anføres følgende:

»(8) For region 1, der omfatter [Den Europæiske Union], indeholder [ITU's] radioreglement, der i 2015 blev vedtaget af den verdensomspændende radiokommunikationskonference, tildelingen af 700 MHz-frekvensbåndet til radio-/TV-spredning og mobiltjenester (dog ikke mobiltjenester for luftfarten) på co-primær basis. 470-694 MHz-frekvensbåndet [...] allokeres fortsat udelukkende til radio-/TV-spredningstjenester på primær basis og til trådløst [programproduktion og særlige begivenheder (PMSE)]-lydudstyr på sekundær basis.

(9) Den hastigt voksende trådløse bredbåndstrafik og den digitale økonomis voksende økonomiske, industrielle og sociale betydning nødvendiggør en større trådløs netkapacitet. Frekvenserne i 700 MHz-frekvensbåndet giver både yderligere kapacitet og universel dækning, navnlig til de økonomisk set problematiske landdistrikter, bjergområder, øområder og andre fjerntliggende områder, der er forudbestemte i overensstemmelse med områder, der er nationale prioriteter, herunder langs store landtransportveje, og til brug indendørs og til vidtrækkende maskinkommunikation. Her bør sammenhængende og koordinerede foranstaltninger for jordbaseret trådløs dækning af høj kvalitet i Unionen, som bygger på bedste nationale praksis for operatørernes tilladelsesvilkår, sigte mod at opfylde [...] målsætning[en] om, at alle borgere i hele Unionen skal have adgang både indendørs og udendørs til de hurtigste bredbåndshastigheder på mindst 30 [megabit pr. sekund (Mbit/s)] i 2020, og de bør sigte mod at opnå en ambitiøs vision om et gigabit-samfund i Unionen. Sådanne foranstaltninger vil fremme innovative digitale tjenester og sikre socioøkonomiske fordele på langt sigt.

[...]

(11) [...] [Digitalt jordbaseret TV (DTT)] og PMSE har derfor brug for lovgivningsmæssig forudsigelighed på lang sigt vedrørende tilstrækkelige ledige frekvenser, så de kan sikre bæredygtig levering og udvikling af deres tjenester, navnlig gratis TV, idet de sikrer et passende miljø for investeringer, så målene i Unionens og national audiovisuel politik om f.eks. social samhørighed, mediepluralisme og kulturel mangfoldighed bliver nået. [...]

[...]

(15) Medlemsstaterne bør af behørigt begrundede årsager kunne udsætte tilladelsen af anvendelsen af 700 MHz-frekvensbåndet for jordbaserede systemer, der kan levere trådløse bredbåndskommunikationstjenester, til efter udløbet af en fælles EU-frist i 2020, i op til to år. Årsagerne til denne udsættelse bør begrænses til uløste grænseoverskridende koordineringsspørgsmål, der medfører skadelig interferens, behovet for at sikre teknisk migrering til avancerede TV-spredningsstandarder for store befolkningsgrupper, de finansielle omkostninger ved overgangen, som oversteg det forventede provenu af tildelingsprocedurerne, samt force majeure. Medlemsstaterne bør tage alle nødvendige skridt til at mindske deraf følgende skadelig interferens i berørte medlemsstater. [...]

[...]

(20) Medlemsstaterne bør vedtage sammenhængende nationale køreplaner for at gøre det lettere at anvende 700 MHz-frekvensbåndet til jordbaserede trådløse elektroniske bredbåndskommunikationstjenester og samtidig sikre kontinuitet for de radio-/TV-spredningstjenester, der forlader båndet. Når sådanne nationale køreplaner er vedtaget, bør medlemsstaterne gøre dem tilgængelige i Unionen på en gennemsigtig måde. De nationale køreplaner bør omfatte aktiviteter og tidsplaner for omlægning af frekvensanvendelsen, teknisk udvikling vedrørende net og slutbrugerudstyr, sameksistens mellem radio- og ikkeradio-udstyr, eksisterende og nye tilladelsesordninger, mekanismer til at undgå skadelig interferens med frekvensbrugere i tilstødende bånd og oplysninger om muligheden for kompensation for eventuelle leveringsomkostninger, hvor sådanne omkostninger måtte opstå, bl.a. for at undgå omkostninger for slutbrugerne eller radio-/TV-selskaberne. Såfremt medlemsstaterne har til hensigt at opretholde DTT, bør muligheden for at gøre det lettere at opgradere radio-/TV-udstyr til mere frekvenseffektive teknologier såsom avancerede videoformater (f.eks. HEVC) eller signaltransmissionsteknologier (f.eks. DVB-T2) overvejes i de nationale køreplaner.«

17 Afgørelsens artikel 1, stk. 1, fastsætter:

»Medlemsstaterne tillader senest den 30. juni 2020, at [700 MHz-frekvensbåndet] anvendes til jordbaserede systemer, som kan levere trådløse elektroniske bredbåndskommunikationstjenester [...]

Medlemsstaterne kan dog udsætte tilladelsen af anvendelsen af 700 MHz-frekvensbåndet i op til to år af behørigt begrundede årsager i overensstemmelse med bilaget til denne afgørelse. [...] Medlemsstaterne gennemfører om nødvendigt tilladelsesprocessen eller ændrer de relevante eksisterende rettigheder til at bruge frekvenserne i overensstemmelse med [tilladelsesdirektivet] for at muliggøre sådan anvendelse.«

Direktiv 2018/1972

18 Artikel 124, stk. 1, i direktiv 2018/1972 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne vedtager og offentliggør senest den 21. december 2020 de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv. De meddeler straks [Europa-]Kommissionen teksten til disse love og bestemmelser.

Medlemsstaterne anvender disse love og bestemmelser fra den 21. december 2020.

[...]«

Italiensk ret

19 Artikel 1, stk. 1031, i legge n. 205 – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 (lov nr. 205 om det anslåede statsbudget for finansåret 2018 og det flerårige budget for treårsperioden 2018-2020) af 27. december 2017 (GURI nr. 302 af 29.12.2017), som ændret ved legge n. 145 – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (lov nr. 145 om det anslåede statsbudget for finansåret 2018 og det flerårige budget for treårsperioden 2019-2021) af 30. december 2018 (GURI nr. 302 af 31.12.2018) (herefter »lov nr. 205/2017«), foreskriver:

»På linje med målene i Unionens og national audiovisuel politik om social samhørighed, mediepluralisme og kulturel mangfoldighed og med det formål at sikre den mest effektive frekvensforvaltning, som kan opnås ved anvendelse af de mest avancerede teknologier, frigives alle nationalt og lokalt tildelte frekvenser for [DTT], og som er tildelt i VHF-III-båndet og 470-694 MHz-frekvensbåndet, i overensstemmelse med tidsplanen i stk. 1032. Med de samme formål som i første punktum konverteres brugsrettigheder til frekvenser, som nationale netoperatører på datoen for denne lovs ikrafttrædelse er indehavere af, til brugsrettigheder til transmissionskapaciteten i nye nationale multiplexer med DVB-T2-teknologi på grundlag af de af [AGCOM] inden den 31. marts 2019 fastsatte kriterier vedrørende tildeling af brugsrettigheder til frekvenser. [AGCOM] fastsætter inden den 31. marts 2019 kriterierne vedrørende tildeling på nationalt plan af de i henhold til stk. 1030 planlagte brugsrettigheder til frekvenser til [DTT] til nationale netoperatører [i 470-694 MHz-frekvensbåndet], under hensyntagen til behovet for at sikre begrænsningen af eventuelle omkostninger til omdannelse og etablering af nettene, nedsættelsen af varigheden af overgangsperioden i stk. 1032 og minimeringen af omkostninger og virkninger for slutbrugerne. Inden den 30. juni 2019 tildeler ministeriet for økonomisk udvikling brugsrettighederne til frekvenser i tredje punktum til de nationale netoperatører på grundlag af de i samme punktum omhandlede kriterier, som [AGCOM] har fastsat. [...]«

20 Artikel 1, stk. 1031-a, i lov nr. 205/2017 fastsætter:

»Tildelingen af den yderligere transmissionskapacitet, som er tilgængelig på nationalt plan, og af de jordbaserede frekvenser ud over dem, som er bestemt til konvertering af brugsrettighederne i stk. 1031 og inkluderet i [AGCOM's] [nationale plan for tildeling af frekvenser], og som er bestemt til [DTT] til nationale netoperatører og public service-koncessionshaveren for radio, TV og multimedier, finder sted gennem en udvælgelsesprocedure mod vederlag uden fornyet

konkurrence, som ministeriet for økonomisk udvikling indleder senest den 30. november 2019 til gennemførelse af de procedurer, som [AGCOM] har fastsat inden den 30. september 2019 [...], på grundlag af følgende principper og kriterier:

a) tildeling af transmissionskapaciteten og frekvenserne på grundlag af andel svarende til halvdelen af en multiplex

b) fastsættelse af minimumsværdien på tilbuddene på grundlag af de af [AGCOM] identificerede markedsværdier

c) hensyntagen til værdien af de fremsatte økonomiske tilbud

d) sikring af tjenestens kontinuitet, hurtigheden i den teknologiske omlægning og kvaliteten af den teknologiske infrastruktur, som stilles til rådighed af de nationale netoperatører i sektoren, herunder public service-koncessionshaveren for radio, TV og multimedier,

e) evaluering af de nationale netoperatører i sektorens erfaringer, især for så vidt angår etableringen af net til digital radio

f) evaluering af den strukturelle kapacitet til at sikre effektiv brug af frekvenser, professionalitet og kompetence i sektoren, teknologisk innovation og optimal, effektiv og rettidig udnyttelse af transmissionskapaciteten og af de resterende frekvenser, og

g) sikring af den bedste værdiansættelse af frekvenserne, idet der tages højde for den nuværende transmission af indhold af høj kvalitet via [DTT]-teknologi til den størst mulige del af den italienske befolkning. [...]«

21 Artikel 1, stk. 1037 i lov nr. 205/2017 bestemmer følgende:

»Sager vedrørende tildeling af brugsrettigheder til frekvenser, indkaldelse af ansøgninger og de øvrige procedurer i stk. 1026-1036, og navnlig procedurerne for frigivelse af frekvenser for [DTT], er omfattet af forvaltningsdomstolenes enekompetence [...] Af hensyn til den betydelige nationale interesse i en hurtig frigivelse og tildeling af frekvenserne medfører annullation af retsakter og foranstaltninger, som vedtages som et led i procedurerne i stk. 1026-1036, ikke genoprettelse eller opfyldelse in natura, og den eventuelle erstatning for skade i givet fald kun svarer til det økonomisk omfang af den påførte skade. Foreløbige forholdsregler er begrænset til betaling af et forskud.«

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

22 Cairo Network og Europa Way er DTT-netoperatører, som hver især var indehavere af brugsrettigheder til én multiplex med DVB-T-teknologi. Persidera er en DTT-netoperatør, der var indehaver af brugsrettigheder til fem multiplexer med DVB-T-teknologi.

23 Den italienske lovgiver fandt, at omlægningen af 700 MHz-frekvensbåndet gjorde det nødvendigt at frigive et vist antal frekvenser med henblik på at muliggøre udrulningen af femte generations-telefoni (herefter »5G«). Følgelig har denne lovgiver bemyndiget AGCOM til at vedtage afgørelser, der dels har til formål at konvertere de eksisterende brugsrettigheder til multiplexer af DVB-T-teknologi til brugsrettigheder til transmissionskapacitet i multiplexer af

DVB-T2-teknologi, dels gennem en udvælgelsesprocedure mod vederlag at tildele brugsrettigheder til den yderligere transmissionskapacitet, der frigøres ved omlægningen fra DVB-T-teknologien til DVB-T2-teknologien.

24 Med henblik herpå vedtog AGCOM en række afgørelser.

25 Ved afgørelse 39/19/CONS udarbejdede den navnlig en ny national plan for tildeling af frekvenser, som er bestemt til DTT. Denne afgørelse omfattede bl.a. et samlet antal på i alt 12 nationale multiplexer med DVB-T2-teknologi og konfigurationsparametre, på grundlag af hvilke princippet om udskiftning af de 20 nationale multiplexer med DVB-T-teknologi med 10 nationale multiplexer af DVB-T2-teknologi blev fastlagt.

26 Ved afgørelse 129/19/CONS fastsatte AGCOM kriterierne for konvertering af brugsrettigheder til multiplexer af DVB-T-teknologi til brugsrettigheder til transmissionskapacitet i multiplexer af DVB-T2-teknologi og for tildeling på nationalt plan af brugsrettigheder til den yderligere transmissionskapacitet.

27 Ved afgørelse 562/20/CONS fastsatte AGCOM de nærmere regler for proceduren for tildeling mod vederlag af brugsrettigheder til denne yderligere transmissionskapacitet. AGCOM indledte ved afgørelse 564/20/CONS denne procedure.

28 I henhold til de af AGCOM fastsatte konverteringskriterier fik Persidera tildelt brugsrettigheder til transmissionskapacitet i 2,5 multiplexer af DVB-T2-teknologi, mens Cairo Network og Europa Way hver især fik tildelt brugsrettigheder til transmissionskapacitet i 0,5 multiplexer af denne type. Ved afslutningen af proceduren for tildeling mod vederlag erhvervede Cairo Network og Persidera hver yderligere brugsrettigheder til transmissionskapacitet i 0,5 multiplexer af DVB-T2-teknologi.

29 Cairo Network, Europa Way og Persidera anlagde annullationssøgsmål til prøvelse af flere retsakter, der var vedtaget i forbindelse med proceduren for omlægning af 700 MHz-frekvensbåndet, herunder AGCOM's afgørelse 39/19/CONS og 129/19 CONS.

30 AGCOM blev frifundet i forbindelse med disse søgsmål ved domme afsagt af Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien).

31 Cairo Network, Europa Way og Persidera har iværksat appel til prøvelse af disse domme ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien), som er den forelæggende ret. Til støtte for deres appeller har disse selskaber bl.a. gjort gældende, at den italienske lovgiver ikke havde respekteret AGCOM's uafhængighed, at brugsrettighederne til multiplex af DVB-T-teknologi var blevet tilsidesat, og at proceduren for omlægning af 700 MHz-frekvensbåndet var blevet gennemført ulovligt, idet der ikke var blevet taget hensyn til den omstændighed, at visse operatører tidligere ulovligt havde opnået en gunstig stilling på DTT-markedet.

32 Idet Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) er af den opfattelse, at den står over for flere vanskeligheder med hensyn til fortolkningen af EU-retten, ønsker den i sagerne C-764/23 og C-765/23 for det første oplyst, om den domstolsbeskyttelse, som Cairo Network og Europa Way kan nyde godt af, er effektiv. Den forelæggende ret er nemlig i tvivl om, hvorvidt

udelukkelsen af enhver mulighed for genoprettelse af den oprindelige situation eller erstatning i naturalier gør det muligt at sikre en tilstrækkelig beskyttelse af indehaverne af brugsrettigheder til frekvenser med DVB-T-teknologi og at beskytte den almene interesse.

33 For det andet er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt den italienske lovgiver har indskrænket AGCOM's skønsmargen uforholdsmæssigt og derved skadet denne myndigheds uafhængighed. Den forelæggende ret har i denne forbindelse anført, at de afgørelser, som AGCOM vedtog i forbindelse med processen med omlægning af 700 MHz-frekvensbåndet, er blevet væsentligt påvirket af bestemmelserne i den italienske lovgivning. Konverteringsfaktoren for brugsrettigheder til radiofrekvenser blev således fastsat af AGCOM, bl.a. med henblik på at gøre det muligt at gennemføre en procedure mod vederlag, som denne lovgiver havde fastsat. Lovgiver har desuden underlagt denne procedure kriterier og principper, som lovgiver selv har fastsat, navnlig ved at tillade de veletablerede operatører, der dominerer det pågældende marked, at deltage i den nævnte procedure.

34 For det tredje er Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) af den opfattelse, at den delvise karakter af konverteringen af de gamle brugsrettigheder til radiofrekvenser, som følger af anvendelsen af denne af AGCOM fastsatte konverteringsfaktor, har stillet de operatører, der er indehavere af brugsrettigheder til én multiplex af DVB-T-teknologi, ringere ved at tvinge dem til at anvende proceduren for tildeling af brugsrettigheder mod vederlag eller til at indgå aftaler indbyrdes for at kunne opnå transmissionskapacitet svarende til den, som de havde før konverteringen af deres tidligere brugsrettigheder til radiofrekvenser.

35 For det fjerde er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt de italienske myndigheders hensyntagen til hver af de omhandlede operatørers respektive situation, henset til den historiske udvikling i den audiovisuelle sektor i Italien, har været tilstrækkelig, henset til EU-retten.

36 Tilrettelæggelsen af denne sektor er nemlig kendetegnet ved flere uregelmæssigheder, som Domstolen har taget stilling til i dom af 31. januar 2008, Centro Europa 7 (C-380/05, EU:C:2008:59), og af 26. juli 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597). Henset til de forskellige foranstaltninger, der allerede var vedtaget for at afhjælpe disse uregelmæssigheder, fandt AGCOM, at vedtagelsen af strukturelle foranstaltninger i forbindelse med omlægningen af 700 MHz-frekvensbåndet ville være uhensigtsmæssig og have virkninger, der gik ud over den genoprettelse af ligevægten på markedet, som var blevet nødvendig for at afhjælpe de nævnte uregelmæssigheder. AGCOM fandt det derfor tilstrækkeligt at fastsætte asymmetriske regler til fremme af pluralisme og konkurrence i forbindelse med proceduren for tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser mod vederlag. Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om, hvorvidt dette valg fra AGCOM's side er foreneligt med EU-retten.

37 For det femte og sidste har den forelæggende ret i sag C-764/23 identificeret forhold, som efter dens opfattelse kan godtgøre, at Cairo Network har en berettiget forventning, der er beskyttelsesværdig. Den forelæggende ret har således påpeget, at dette selskab erhvervede sine tidligere brugsrettigheder til radiofrekvenser inden for rammerne af en procedure mod vederlag, hvor det i indkaldelsen af ansøgninger præciseredes, at den drejede sig om tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser til DVB-systemerne, dvs. DVB-T-standarden, men også den senere teknologiske udvikling heraf, at tilslagsmodtageren ville opnå en frekvens med samme dækning og samme varighed på tidspunktet for frigivelsen af frekvenserne med henblik på deres tildeling til teleoperatører, og at den tildelte frekvens ville blive tildelt for en periode på 20 år.

38 Under disse omstændigheder har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) i sag C-764/23 besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal EU-retten, og navnlig artikel 6 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, fortolket i lyset af [chartrets] artikel 47 […], [rammedirektivets] artikel 4, stk. 1, første afsnit, […] samt artikel 31 i [direktiv 2018/1972], fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den relevante italienske (artikel 1, stk. 1037, i lov nr. 205/2017), der i en situation af EU-retlig relevans begrænser virkningerne af et annullationssøgsmål ved at udelukke genoprettelsen eller opfyldelsen in natura og begrænser foreløbige forholdsregler til betaling af et forskud, således at den effektive retsbeskyttelse forringes?

2) Skal EU-retten, og navnlig [rammedirektivets] artikel 3, stk. 3 og 3a, artikel 8 og artikel 9 [...], samt artikel 5, 6, 8, 9 og 45 i [direktiv 2018/1972], fortolkes således, at den er til hinder for en ordning – som den, der i Den Italienske Republik er indført ved artikel 1, stk. 1031-a, i [lov nr. 205/2017] – der fratager den kompetente uafhængige administrative myndighed sin skønsmargen ved udøvelse af sine reguleringsopgaver, eller under alle omstændigheder markant begrænser den, ved at bestemme, at den yderligere transmissionskapacitet skal tildeles den operatør, som indgiver det højeste bud inden for rammerne af en udvælgelsesprocedure mod vederlag, i hvilken kun de veletablerede operatører (incumbents) deltager?

3) Skal EU-retten, og navnlig [rammedirektivets] artikel 8 og 9, […] [tilladelsesdirektivets] artikel 3, 5, 7 og 14, [konkurrencedirektivets] artikel 2 og 4, […] 11. og 20. betragtning til [afgørelse 2017/899] samt rimelighedsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling, princippet om beskyttelsen af konkurrencen og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, fortolkes således, at den er til hinder for en ordning – som den, der er indført ved den relevante nationale lovgivning (artikel 1, stk. 1030, 1031, 1031-a, 1031-b og 1032, i lov nr. 205/2017), beslutning nr. 39/19/CONS, nr. 128/19/CONS og nr. 564/2020/CONS fra [AGCOM] [...] samt de respektive foranstaltninger vedrørende tildeling af brugsrettigheder til frekvenser til digitalt tv – der i forbindelse med, at »brugsrettigheder til frekvenser« [konverteres] til »brugsrettigheder til transmissionskapaciteten«, ikke fastsætter en [konvertering] med opretholdelse af samme kapacitet, men reserverer en del af kapaciteten til en udvælgelsesprocedure mod vederlag og pålægger en operatør yderligere omkostninger, såfremt denne vil sikre sig bevarelsen af de rettigheder, som denne over tid har erhvervet på lovlig vis?

4) Er EU-retten, og navnlig [rammedirektivets] artikel 8 og 9, […] [tilladelsesdirektivets] artikel 3, 5, 7 og 14, […] [konkurrencedirektivets] artikel 2 og 4, […] 11. og 20. betragtning til [afgørelse 2017/899] samt rimelighedsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling, princippet om beskyttelsen af konkurrencen, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, proportionalitetsprincippet og hensigtsmæssighedsprincippet, til hinder for [en ordning] – som den, der er indført ved den relevante nationale lovgivning (artikel 1, stk. 1030, 1031, 1031-a, 1031-b og 1032, i lov nr. 205/2017), AGCOM's beslutning nr. 39/19/CONS, nr. 128/19/CONS og nr. 564/2020/CONS samt de respektive foranstaltninger vedrørende tildeling af brugsrettigheder til frekvenser til digitalt TV – der hverken vedtager foranstaltninger af strukturel karakter for at fjerne den forskelsbehandling, der tidligere er opstået, herunder som følge af uregelmæssigheder, som allerede er påvist i national og overnational retspraksis, eller indeholder en særlig ordning for en operatør, som har erhvervet en frekvens gennem en

udvælgelsesprocedure mod vederlag og regner med en ret til at bevare denne frekvens, eller er derimod de ikke-strukturelle foranstaltninger, som AGCOM har vedtaget over for veletablerede operatører (incumbents), der oprindeligt var indehavere af de såkaldte overskydende net, hensigtsmæssige og forholdsmæssige?

5) Er EU-retten, og navnlig [rammedirektivets] artikel 8 og 9, […] [tilladelsesdirektivets] artikel 3, 5, 7 og 14, […] [konkurrencedirektivets] artikel 2 og 4, […] 11. og 20. betragtning til [afgørelse 2017/8999] samt rimelighedsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling, princippet om beskyttelsen af konkurrencen, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, proportionalitetsprincippet og hensigtsmæssighedsprincippet, til hinder for [en ordning] – som den, der er indført ved den relevante nationale lovgivning (artikel 1, stk. 1030, 1031, 1031-a, 1031-b og 1032, i lov nr. 205/2017), AGCOM's beslutning nr. 39/19/CONS, nr. 128/19/CONS og nr. 564/2020/CONS samt de respektive foranstaltninger vedrørende tildeling af brugsrettigheder til frekvenser til digitalt tv – der ikke tager højde for en operatørs berettigede forventning, når denne har erhvervet brugsrettigheden til en given frekvens gennem en udvælgelsesprocedure mod vederlag, hvor det var udtrykkeligt bestemt, at operatøren skulle erhverve retten til en frekvens med lignende dækning og i en tilsvarende periode som for den erhvervede brugsrettighed?«

39 Under disse omstændigheder har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og i sag C-765/23 forelægge Domstolen fire præjudicielle spørgsmål svarende til det første til det fjerde spørgsmål i sag C-764/23.

40 Under samme omstændigheder har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og i sag C-766/23 forelægge Domstolen to præjudicielle spørgsmål svarende til det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål i sag C-764/23 og et tredje præjudicielt spørgsmål, som er affattet således:

»Skal EU-retten, og navnlig [rammedirektivets] artikel 8 og 9, […] [tilladelsesdirektivets] artikel 3, 5, 7 og 14, […] [konkurrencedirektivets] artikel 2 og 4, […] 11. og 20. betragtning til [afgørelse 2017/899] samt rimelighedsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling, princippet om beskyttelsen af konkurrencen, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, proportionalitetsprincippet og hensigtsmæssighedsprincippet, fortolkes således, at den er til hinder for en ordning – som den, der i Den Italienske Republik er indført ved artikel 1, stk. 1101-1108, i [lov nr. 145/18], artikel 1, stk. 1030, 1031, 1031-a, 1031-c, 1032, 1033, 1034 og 1037, i [lov nr. 205/2017], AGCOM's beslutning nr. 39/19/CONS [...], nr. 128/19/CONS og nr. 564/2020/CONS samt de respektive foranstaltninger vedrørende tildeling af brugsrettigheder til frekvenser til digitalt TV – som ikke vedtager foranstaltninger af strukturel karakter, [og] som, til trods for ikke-strukturelle foranstaltninger til at kompensere og/eller til igen at bringe ordningen i balance, for at fjerne den forskelsbehandling, der tidligere er opstået, fastsætter en udvælgelsesprocedure mod vederlag, som pålægger en operatør yderligere omkostninger og byrder, og er den omhandlede [EU-ret], i lyset af bl.a. proportionalitetsprincippet og hensigtsmæssighedsprincippet samt de i [dom af 26. juli 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597)] fastslåede principper, til hinder for en ordning som den beskrevne, herunder på baggrund af den samlede udvikling af ordningen, og henset til de »unormale forhold«, »kritiske aspekter« og »uregelmæssigheder« ved denne ordning, som er påvist i den i begrundelsen for denne forelæggelsesafgørelse anførte nationale og overnationale retspraksis, eller er derimod de ikke-strukturelle foranstaltninger, som AGCOM har vedtaget til igen at bringe ordningen i balance, tilstrækkelige?«

41 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 27. februar 2024 er sagerne C-764/23 – C-766/23 blevet forenet med henblik på retsforhandlingernes skriftlige og mundtlige del samt dommen.

Om de præjudicielle spørgsmål

Domstolens kompetence

42 Radiotelevisione italiana SpA (RAI) har gjort gældende, at Domstolen ikke har kompetence til at besvare det første og det fjerde spørgsmål i sag C-764/23 og sag C-765/23 samt det tredje spørgsmål i sag C-766/23, eftersom den forelæggende ret med disse spørgsmål har anmodet Domstolen om at udtale sig om den i hovedsagerne omhandlede italienske lovgivnings forenelighed med EU-retten og om lovligheden af retsakter vedtaget af AGCOM.

43 I denne henseende bemærkes, at den samarbejdsordning, som er indført ved artikel 267 TEUF, er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner. Inden for rammerne af en sag anlagt i henhold til denne artikel tilkommer det retterne i medlemsstaterne og ikke Domstolen at fortolke de nationale bestemmelser, og det tilkommer ikke Domstolen at udtale sig om, hvorvidt nationale bestemmelser er forenelige med EU-retten. Domstolen er derimod beføjet til at forsyne den nationale ret med alle under EU-retten henhørende fortolkningsbidrag, som gør det muligt for denne ret at vurdere, om nationale bestemmelser er forenelige med EU-retten (jf. dom af 21.3.1985, Celestri & C., 172/84, EU:C:1985:137, præmis 12, af 1.7.2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, præmis 30, og af 26.7.2017, Europa Way og Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, præmis 35).

44 I de foreliggende forenede sager har den forelæggende ret med sine spørgsmål netop anmodet Domstolen om at give sådanne fortolkningsbidrag, således at den har kompetence til at besvare disse spørgsmål.

Formaliteten

45 RAI og Mediaset SpA har bestridt, at alle eller en del af anmodningerne om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

46 RAI og Mediaset har for det første gjort gældende, at forelæggelsesafgørelserne ikke indeholder de oplysninger, der er nødvendige for, at Domstolen kan besvare alle de forelagte spørgsmål. RAI er nærmere bestemt indledningsvis af den opfattelse, at den forelæggende ret ikke har fremlagt en fuldstændig beskrivelse af processen for omlægning af 700 MHz-frekvensbåndet. Mediaset har dernæst anført, at denne ret hverken har redegjort for grundene til, at de EU-retlige bestemmelser, der er omhandlet i det tredje spørgsmål i sag C-764/23 og sag C-765/23 samt det andet spørgsmål i sag C-766/23, finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, eller grundene til, at den er i tvivl om, hvorvidt den i hovedsagerne omhandlede italienske lovgivning er forenelig med disse bestemmelser. Mediaset er endelig af den opfattelse, at den forelæggende ret ikke har givet Domstolen tilstrækkelige oplysninger til, at den kan besvare det femte spørgsmål i sag C-764/23.

47 For det andet er RAI og Mediaset af den opfattelse, at det med henblik på at træffe afgørelse i tvisterne i hovedsagerne er ufornødent at besvare det tredje og det fjerde spørgsmål i sag C-764/23 og sag C-765/23 samt det andet og det tredje spørgsmål i sag C-766/23. De foranstaltninger, som de italienske myndigheder allerede har truffet, var nemlig tilstrækkelige til at afhjælpe følgerne af de tidligere ulovligheder i den audiovisuelle sektor i Italien, som den forelæggende ret har henvist til. Desuden indeholder fremstillingen af disse ulovligheder i forelæggelsesafgørelserne fejl og tilnærmelser. Spørgsmålene vedrører i øvrigt delvist proceduren om tildeling mod vederlag af brugsrettigheder til transmissionskapacitet i multiplexer af DVB-T2-teknologi, selv om denne procedure ikke er genstand for tvisterne i hovedsagerne.

48 Det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at det inden for rammerne af det samarbejde, der i henhold til artikel 267 TEUF er indført mellem Domstolen og de nationale retter, udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvilken tvisten er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, både om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, og relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom af 21.4.1988, Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, præmis 8, og af 24.7.2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, præmis 61).

49 Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål fremsat af en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagerne eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (jf. dom 13.7.2000, Idéal tourisme, C-36/99, EU:C:2000:405, præmis 20, og af 24.7.2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, præmis 62).

50 I denne sammenhæng skal det for så vidt angår argumenterne om forelæggelsesafgørelsernes angiveligt ufuldstændige karakter for det første fremhæves, at det følger af Domstolens faste praksis, som nu afspejles i procesreglementets artikel 94, litra a) og b), at det af hensyn til behovet for at opnå en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret kan bruge, er påkrævet, at denne ret giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i al fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål. Desuden er det, som anført i nævnte artikel 94, litra c), et krav, at anmodningen om præjudiciel afgørelse indeholder en fremstilling af grundene til, at den forelæggende ret finder, at der er tvivl om fortolkningen eller gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser, samt af sammenhængen mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (jf. dom 26.1.1993, Telemarsicabruzzo m.fl., C-320/90 – C-322/90, EU:C:1993:26, præmis 6, kendelse af 28.6.2000, Laguillaumie, C-116/00, EU:C:2000:350, præmis 16, og dom af 4.10.2024, Bezirkshauptmannschaft Landeck (Forsøg på adgang til personoplysninger lagret på en mobiltelefon), C-548/21, EU:C:2024:830, præmis 48).

51 I det foreliggende tilfælde indeholder forelæggelsesafgørelserne en detaljeret redegørelse for de faktiske og retlige omstændigheder, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, samt grundene til, at den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt den i hovedsagerne omhandlede italienske lovgivning er forenelig med EU-retten.

52 Det følger heraf, at disse afgørelser opfylder kravene i procesreglementets artikel 94, og at de således indeholder tilstrækkelige oplysninger til, at Domstolen kan besvare disse spørgsmål.

53 For det andet skal det fastslås, at argumenterne om, at det ikke er nødvendigt at besvare visse af de nævnte spørgsmål med henblik på at afgøre tvisterne i hovedsagerne, til dels hviler på en beskrivelse af den i hovedsagerne omhandlede faktuelle situation, som er forskellig fra den beskrivelse, som den forelæggende ret har lagt til grund. RAI og Mediaset har således kritiseret fremstillingen i forelæggelsesafgørelserne af de tidligere ulovligheder i den audiovisuelle sektor i Italien og konsekvenserne heraf.

54 Inden for rammerne af den klare adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, der er nævnt i denne doms præmis 43, henhører enhver bedømmelse af sagens faktiske omstændigheder under kompetencen for den nationale ret, som det på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag tilkommer at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen, mens Domstolen alene har kompetence til at træffe afgørelse vedrørende fortolkningen eller gyldigheden af en EU-forskrift på grundlag af de faktiske omstændigheder, således som de er beskrevet af den nationale ret (jf. dom af 16.3.1978, Oehlschläger, 104/77, EU:C:1978:69, præmis 4, og af 20.4.2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 28).

55 RAI's og Mediasets argumenter vedrørende deres egen vurdering af de tidligere ulovligheder i den audiovisuelle sektor i Italien og følgerne heraf kan derfor ikke føre til, at visse af de forelagte spørgsmål skal afvises.

56 Den omstændighed, at hovedsagerne ikke direkte vedrører AGCOM's retsakter, der regulerer proceduren for tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser mod vederlag, er i øvrigt ikke tilstrækkelig til at godtgøre, at de forelagte spørgsmål skal afvises, for så vidt som de vedrører denne procedure.

57 Det er nemlig ubestridt, at disse spørgsmål har til formål at give den forelæggende ret oplysninger, der gør det muligt for den at vurdere, om proceduren for konvertering af de gamle brugsrettigheder til radiofrekvenser er forenelig med EU-retten. Det fremgår imidlertid af forelæggelsesafgørelserne, at denne procedure inden for rammerne af omlægningen af 700 MHz-frekvensbåndet i Italien gennemføres på en koordineret måde med proceduren for tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser mod vederlag, således at det ikke kan lægges til grund, at de aspekter af de nævnte spørgsmål, der vedrører sidstnævnte procedure, er åbenbart uden forbindelse med tvisterne i hovedsagerne.

58 Alle de forelagte spørgsmål skal derfor besvares.

Realiteten

59 Indledningsvis bemærkes, at selv om de forelagte spørgsmål bl.a. vedrører fortolkningen af direktiv 2018/1972, følger det af direktivets artikel 124, stk. 1, at medlemsstaterne anvender de regler, der skal gennemføre dette direktiv fra den 21. december 2020. Eftersom disse spørgsmål vedrører foreneligheden med EU-retten af en italiensk lovgivning, der er blevet vedtaget før denne dato, skal de nævnte spørgsmål derfor undersøges på grundlag af de EU-retsakter, der var i kraft før den nævnte dato.

Om det første spørgsmål i sag C-764/23 og sag C-765/23

60 Med det første spørgsmål i sag C-764/23 og sag C-765/23, som er identiske, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om rammedirektivets artikel 4, stk. 1, sammenholdt med artikel 47 TEU og 6 TEU samt chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, der for det første begrænser virkningerne af søgsmål anlagt af erhvervsdrivende til prøvelse af retsakter vedrørende tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser i forbindelse med omlægningen af 700 MHz-frekvensbåndet til tilkendelsen af en økonomisk godtgørelse og for det andet begrænser rækkevidden af de foreløbige foranstaltninger, der kan anordnes i afventning af behandlingen af et sådant søgsmål, til betalingen af et forskud.

61 Selv om disse spørgsmål henviser til artikel 6 TEU, skal det indledningsvis bemærkes, at denne er en generel bestemmelse, som er uden betydning for bedømmelsen af de nævnte spørgsmål (jf. analogt dom af 23.11.2021, IS (Forelæggelsesafgørelsens ulovlighed), C-564/19, EU:C:2021:949, præmis 98).

62 Rammedirektivets artikel 4, stk. 1, første afsnit, pålægger medlemsstaterne at indføre effektive klagemekanismer, ved hjælp af hvilke enhver bruger eller enhver virksomhed, der udbyder elektroniske kommunikationsnet eller -tjenester, og som berøres af en national tilsynsmyndigheds afgørelse, kan påklage denne afgørelse til en uafhængig klageinstans, som har den nødvendige ekspertise til at udføre sine funktioner effektivt.

63 Direktivets artikel 4, stk. 1, andet afsnit, bestemmer, at klagesagen ikke har opsættende virkning for den afgørelse, som den nationale tilsynsmyndighed har truffet, medmindre der træffes foreløbige foranstaltninger i overensstemmelse med den nationale lovgivning.

64 Det fremgår af Domstolens praksis, at nævnte direktivs artikel 4 udspringer af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, som er sikret ved chartrets artikel 47 – og hvortil der henvises i artikel 19, stk. 1, TEU – i henhold til hvilket det tilkommer medlemsstaternes domstole at sikre domstolsbeskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten (jf. i denne retning dom af 21.2.2008, Tele2 Telecommunication, C-426/05, EU:C:2008:103, præmis 30, og af 13.10.2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej og Petrotel, C-231/15, EU:C:2016:769, præmis 20).

65 Når dette er sagt, fastsætter samme direktivs artikel 4 ikke præcise processuelle regler med henblik på at gennemføre den forpligtelse, som den pålægger medlemsstaterne, til at indføre effektive klagemekanismer, og definerer navnlig ikke de beføjelser, som en national ret, der skal træffe afgørelse i en sag anlagt til prøvelse af en retsakt om tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser, skal have.

66 I mangel af EU-retlige bestemmelser på området tilkommer det medlemsstaterne at definere disse beføjelser inden for rammerne af deres processuelle autonomi, dog på den betingelse, at disse beføjelser i situationer, der henhører under EU-retten, ikke er mindre omfattende end dem, som en domstol, der skal træffe afgørelse i tilsvarende situationer, der er underlagt national ret, ville have (ækvivalensprincippet), og at omfanget af samme beføjelser ikke i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der er tillagt ved EU-retten (effektivitetsprincippet) (jf. analogt dom af 13.10.2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej og Petrotel, C-231/15, EU:C:2016:769, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).

67 Hvad angår ækvivalensprincippet har den forelæggende ret anført, at den ordning, som de første spørgsmål i sag C-764/23 og sag C-765/23 vedrører, finder anvendelse uden forskel på søgsmål i henhold til national ret og søgsmål i henhold til EU-retten.

68 Hvad angår effektivitetsprincippet bemærkes, at Domstolen i præmis 25 og 31 i dom af 13. oktober 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej og Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), fastslog, at en national ret, for hvilken der er anlagt et søgsmål til prøvelse af en national tilsynsmyndigheds afgørelse, skal kunne annullere afgørelsen med tilbagevirkende kraft, hvis den finder, at dette er nødvendigt for at sikre en effektiv retsbeskyttelse af den virksomhed, der har anlagt sagen.

69 Det kan imidlertid ikke heraf udledes, at effektivitetsprincippet nødvendigvis indebærer, at en national ret, der skal behandle et sådant søgsmål, skal have beføjelse til at annullere enhver afgørelse truffet af en national tilsynsmyndighed, der er omfattet af rammedirektivet.

70 Indledningsvis havde det spørgsmål, der blev forelagt i den sag, der gav anledning til dom af 13. oktober 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej og Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), nemlig ikke til formål at afgøre, om rammedirektivets artikel 4, stk. 1, kræver, at en ret, for hvilken der er anlagt et søgsmål til prøvelse af en afgørelse fra en national tilsynsmyndighed, har beføjelse til at annullere denne afgørelse, men alene, om denne bestemmelse er til hinder for, at en sådan ret tillægges denne beføjelse i henhold til national lovgivning.

71 Dernæst vedrørte dette spørgsmål, som Domstolen i øvrigt bemærkede i sit svar, udtrykkeligt en situation, hvor den forelæggende ret i denne sag allerede havde fastslået, at det var nødvendigt at annullere den anfægtede afgørelse for at beskytte den pågældende virksomheds rettigheder. Omvendt har den forelæggende ret med det første spørgsmål i sag C-764/23 og sag C-765/23 netop anmodet Domstolen om at vurdere, i hvilket omfang en sådan annullation kan anses for at være nødvendig for at sikre sagsøgernes rettigheder i en situation som den i hovedsagerne omhandlede.

72 Endelig var Domstolen i den sag, der gav anledning til dom af 13. oktober 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej og Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), blevet anmodet om at tage stilling til de nærmere regler for domstolsprøvelse af en afgørelse om tilpasning af afregningssatserne knyttet til et mobiltelefonnet. Eftersom en sådan afgørelse har virkninger, der er forskellige fra virkningerne af en afgørelse om tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser, kan det ikke antages, at de beføjelser, som den kompetente retsinstans skal have til at behandle søgsmål, der anlægges til prøvelse af disse to typer afgørelser, nødvendigvis er de samme.

73 I denne sammenhæng skal det med henblik på at afgøre, om en ordning som den i hovedsagerne omhandlede er forenelig med effektivitetsprincippet, bemærkes, at hvert enkelt tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om, hvorvidt en national processuel regel i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at anvende EU-retten, skal bedømmes under hensyn til, hvilken stilling bestemmelsen indtager i den samlede procedure, herunder procedurens forløb og særlige kendetegn, samt i givet fald de principper, der ligger til grund for den nationale retsplejeordning, såsom beskyttelsen af retten til forsvar, retssikkerhedsprincippet og princippet om en hensigtsmæssig sagsbehandling (jf. i denne retning dom af 17.5.2022, Unicaja Banco, C-869/19, EU:C:2022:397, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

74 I denne henseende bemærkes, således som den forelæggende ret har påpeget, at tildelingen af en økonomisk godtgørelse, i givet fald i forbindelse med betalingen af et forskud, ganske vist ikke i sig selv kan sikre, at der reelt rejses tvivl om den ulovlige situation, der følger af en ulovlig tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser, og at den operatør, der har anlagt søgsmålet, kan opnå tildeling af de brugsrettigheder til radiofrekvenser, som operatøren har ret til.

75 Det skal imidlertid bemærkes, at annullationen af en retsakt om tildeling af sådanne brugsrettigheder eller den langvarige suspension af virkningerne af en sådan retsakt, indtil der er truffet afgørelse i et søgsmål, kan have betydelige konsekvenser for anvendelsen af radiofrekvenser, som i praksis risikerer at hindre den omlægning af 700 MHz-frekvensbåndet, der kræves i henhold til afgørelse 2017/899.

76 Det følger nemlig af denne afgørelses artikel 1, stk. 1, at omlægningen, der har til formål at gøre det muligt at anvende 700 MHz-frekvensbåndet til trådløse elektroniske bredbåndskommunikationstjenester, principielt burde have fundet sted den 30. juni 2020 og senest den 30. juni 2022, idet en udsættelse af den nævnte omlægning på sidstnævnte dato skulle meddeles de øvrige medlemsstater og Kommissionen og være begrundet i behørigt begrundede hensyn.

77 Det fremgår desuden af 8., 9. og 15. betragtning til den nævnte afgørelse, at en forsinkelse i frigivelsen af 700 MHz-frekvensbåndet i en medlemsstat ikke alene kan hindre lanceringen af 5G i denne medlemsstat, men ligeledes risikerer at medføre skadelig interferens i andre medlemsstater, der er en risiko, som den kroatiske regering i øvrigt har påberåbt sig for Domstolen.

78 Annullation af retsakter om tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser, der er vedtaget med henblik på at muliggøre en omlægning af 700 MHz-frekvensbåndet, indebærer logisk set en omfordeling af de pågældende radiofrekvenser til de tidligere indehavere heraf, herunder efter de datoer, der er nævnt i denne doms præmis 76, med risiko for, at denne omlægning tilbagerulles, og den korrekte funktion af 5G i Unionen dermed bringes i fare.

79 På samme måde kan en langvarig suspension af virkningerne af retsakter vedrørende tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser enten forhindre udviklingen af 5G, hvis de pågældende radiofrekvenser fortsat er omfattet af de tidligere brugsrettigheder, eller hindre kontinuiteten i DTT-transmissionen, hvis disse radiofrekvenser frigives uden at stille andre radiofrekvenser til rådighed for DTT-udbyderne, der gør det muligt for dem at fortsætte deres aktiviteter.

80 Selv om en afhjælpende foranstaltning i form af naturalier, der består i direkte at omfordele brugsrettigheder til radiofrekvenser, der ikke er blevet tildelt forskriftsmæssigt, principielt ikke kan være til hinder for lanceringen af 5G, kan den til gengæld skade kontinuiteten i DTT-transmissionen, eftersom det, henset til omfanget af de investeringer, der er nødvendige for at gøre det muligt at drive et net til DTT-transmission, ikke kan udelukkes, at en efterfølgende omfordeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser, der allerede er blevet udøvet, skader kontinuiteten i denne transmission.

81 Desuden vil en annullation af en retsakt om tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser eller en afhjælpende foranstaltning i form af naturalier, der består i en direkte omfordeling af allerede tildelte brugsrettigheder, i visse tilfælde kunne krænke rettighederne for operatører i god tro, som har fået tildelt disse brugsrettigheder.

82 Det skal i øvrigt bemærkes, at søgsmål som de i hovedsagerne omhandlede alene har til formål at forsvare interesserne hos erhvervsdrivende, der er aktive i den audiovisuelle sektor, hvilke interesser normalt bør kunne gøres til genstand for en materiel vurdering og dermed en økonomisk godtgørelse.

83 Under disse omstændigheder kan begrænsningen af beføjelserne for den retsinstans, der har kompetence til at behandle søgsmål, der anlægges til prøvelse af retsakter vedrørende tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser i forbindelse med omlægningen af 700 MHz-frekvensbåndet, til tildeling af en økonomisk godtgørelse, ikke nødvendigvis anses for at være uforenelig med effektivitetsprincippet.

84 Som generaladvokaten har anført i punkt 36 i forslaget til afgørelse, kan tildelingen af en sådan godtgørelse imidlertid kun give de berørte erhvervsdrivende en effektiv domstolsbeskyttelse, for så vidt som de nærmere bestemmelser for denne godtgørelse gør det muligt fuldt ud at udligne den skade, som disse erhvervsdrivende har lidt som følge af anvendelsen af den retsakt, som den kompetente ret har fundet ulovlig.

85 Hvad nærmere bestemt angår foreløbige foranstaltninger bemærkes, at eftersom EU-lovgiver ikke præcist har fastlagt, hvilken type foreløbige foranstaltninger den kompetente ret skal træffe, skal det fastslås, at når den beføjelse, som denne ret kan udøve efter behandlingen af den sag, der er anlagt for den, gyldigt er blevet begrænset til tildeling af en økonomisk godtgørelse, er betalingen af et forskud tilstrækkelig til at sikre en midlertidig beskyttelse, der gør det muligt om nødvendigt at foregribe det endelige resultat af dette søgsmål.

86 Følgelig skal det første spørgsmål i sag C-764/23 og sag C-765/23 besvares med, at rammedirektivets artikel 4, stk. 1, sammenholdt med artikel 19 TEU og chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en national lovgivning, der for det første begrænser virkningerne af søgsmål anlagt af erhvervsdrivende til prøvelse af retsakter vedrørende tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser i forbindelse med omlægningen af 700 MHz-frekvensbåndet til tilkendelsen af en økonomisk godtgørelse og for det andet begrænser rækkevidden af de foreløbige foranstaltninger, der kan anordnes i afventning af behandlingen af et sådant søgsmål, til betalingen af et forskud, for så vidt som de nærmere bestemmelser for denne økonomiske godtgørelse gør det muligt fuldt ud at udligne den skade, som disse erhvervsdrivende har lidt som følge af anvendelsen af disse retsakter.

Det andet spørgsmål i sag C-764/23 og sag C-765/23 samt det første spørgsmål i sag C-766/23

87 Med det andet spørgsmål i sag C-764/23 og sag C-765/23 og det første spørgsmål i sag C-766/23, der ligner hinanden, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om rammedirektivets artikel 3, 8 og 9 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for, at en national lovgiver fastsætter, at tildelingen af brugsrettigheder til en yderligere transmissionskapacitet, der frigøres i forbindelse med overgangen mellem to transmissionsteknologier, foretages ved en procedure mod vederlag, hvor denne lovgiver selv definerer visse karakteristika for så vidt angår betingelserne for tildeling af disse rettigheder og de erhvervsdrivende, der kan deltage i proceduren.

88 For det første skal medlemsstaterne i henhold til rammedirektivets artikel 3, stk. 1, sikre, at alle opgaver, som de nationale tilsynsmyndigheder får pålagt i samme direktiv og i særdirektiverne, varetages af et kompetent organ. I overensstemmelse med dette direktivs artikel 3, stk. 2 og 3, sammenholdt med 11. betragtning hertil, skal medlemsstaterne desuden garantere de nationale

tilsynsmyndigheders uafhængighed, således at de kan udøve deres beføjelser upartisk, gennemsigtigt og rettidigt (dom af 26.7.2017, Europa Way og Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

89 Selv om rammedirektivets artikel 3 i dens oprindelige version i overensstemmelse med denne 11. betragtning i det væsentlige havde til formål at garantere de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed og upartiskhed ved at sikre en adskillelse af regulerings- og driftsopgaver, har EU-lovgiver med direktiv 2009/140, og således som det fremgår af 13. betragtning til dette direktiv, haft til hensigt at styrke de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed, så de kan anvende regelsættet med større gennemslagskraft, og så deres autoritet og forudsigeligheden i deres afgørelser øges (dom af 26.7.2017, Europa Way og Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

90 Dette mål om at styrke de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed og upartiskhed er udtrykt i rammedirektivets artikel 3, stk. 3a. Det følger af denne bestemmelses første afsnit, at med forbehold af høringer af og samarbejde med andre nationale myndigheder som fastsat i artiklen skal de nationale tilsynsmyndigheder, der er ansvarlige for forhåndsmarkedsregulering eller for bilæggelse af tvister mellem virksomheder, handle uafhængigt og må hverken søge eller modtage instrukser fra andre organer i forbindelse med udførelsen af de opgaver, de er pålagt (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Europa Way og Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, præmis 53).

91 For det andet skal det præciseres, at rammedirektivet pålægger de nationale tilsynsmyndigheder specifikke tilsynsopgaver, som er defineret i direktivets artikel 8-13. I henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, første afsnit, er allokering af radiofrekvenser til brug for elektroniske kommunikationstjenester og udstedelsen af generelle tilladelser eller individuelle rettigheder til at anvende sådanne radiofrekvenser blandt de specifikke tilsynsopgaver, der tilkommer disse myndigheder (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Europa Way og Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, præmis 54).

92 Foranstaltningen af procedurerne for tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser, såsom de i hovedsagerne omhandlede procedurer for konvertering af ældre brugsrettigheder til radiofrekvenser og tildeling mod vederlag, udgør derfor udførelse af en tilsynsopgave som omhandlet i rammedirektivet, der tilkommer den national tilsynsmyndighed.

93 Det følger heraf, at en national lovgivers indgriben i foranstaltningen af sådanne procedurer er begrænset af forpligtelsen til at respektere den nationale tilsynsmyndigheds uafhængighed. Domstolen har således fastslået, at en sådan myndigheds uafhængighed ville blive bragt i fare, såfremt eksterne enheder såsom den nationale lovgiver, med undtagelse af tilfælde vedrørende tilsyn eller klager som omhandlet i rammedirektivet, kunne suspendere eller endog annullere en igangværende udvælgelsesprocedure med henblik på tildeling af digitale radiofrekvenser, som foranstaltes af tilsynsmyndigheden (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Europa Way og Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, præmis 56).

94 Når dette er sagt, vedrører de spørgsmål, der er forelagt i nærværende forenede sager, foreneligheden med EU-retten af en national lovgivers indgriben, der ikke har til formål at rejse tvivl om en national tilsynsmyndigheds procedure for tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser, efter at denne procedure er blevet indledt, men på forhånd at fastsætte visse krav, som den nationale tilsynsmyndighed skal opfylde ved foranstaltningen og gennemførelsen af en sådan procedure.

95 Selv om princippet om den nationale tilsynsmyndigheds uafhængighed på ingen måde er til hinder for, at denne forbliver underlagt loven, forholder det sig ikke desto mindre således, at en national lovgiver ikke uden at tilsidesætte den nationale tilsynsmyndigheds uafhængighed kan fratage myndigheden de beføjelser, som den er tillagt ved rammedirektivet og særdirektiverne, eller udøve disse beføjelser i stedet for den nationale tilsynsmyndighed (jf. analogt dom af 2.9.2021, Kommissionen mod Tyskland (Gennemførelse af direktiv 2009/72 og 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, præmis 126 og 130).

96 Det skal i denne forbindelse fremhæves, at rammedirektivets artikel 8, stk. 1, bestemmer, at de nationale tilsynsmyndigheder under udførelsen af de tilsynsopgaver, som de er pålagt i henhold til lovgivningen, skal træffe alle rimelige foranstaltninger med henblik på opfyldelse af målene i denne artikel, som består i at fremme konkurrencen inden for udbuddet af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, at bidrage til udviklingen af det indre marked samt at fremme unionsborgernes interesser (jf. i denne retning dom af 19.6.2014, TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, præmis 39).

97 I denne forbindelse tilkommer det de nationale tilsynsmyndigheder og ikke de nationale lovgivere at foretage afvejningen af de mål, der er fastsat i rammedirektivets artikel 8 (jf. i denne retning dom af 3.12.2009, Kommissionen mod Tyskland, C-424/07, EU:C:2009:749, præmis 91).

98 Selv om rammedirektivets artikel 9, stk. 1, ganske vist bestemmer, at det tilkommer de nationale tilsynsmyndigheder at tildele brugsrettigheder til radiofrekvenser, præciserer denne bestemmelse imidlertid ligeledes, at det ikke specifikt påhviler de nationale tilsynsmyndigheder, men »medlemsstaterne« mere generelt at sikre, at denne tildeling bygger på objektive, transparente, ikke-diskriminerende og forholdsmæssige kriterier.

99 Domstolen har i øvrigt på grundlag af bl.a. nævnte bestemmelse anerkendt en skønsmargen for medlemsstaterne til at beslutte at erstatte en procedure for gratistildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser med en procedure for tildeling af sådanne rettigheder mod vederlag i en sammenhæng, hvor denne afgørelse var blevet truffet af den nationale lovgiver (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Europa Way og Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, præmis 65 og 71).

100 Henset til de roller, der således er tildelt henholdsvis de nationale tilsynsmyndigheder og medlemsstaternes politiske organer, må det derfor fastslås, at de principper, der skal være retningsgivende for foranstaltningen af procedurerne for tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser, og som skal sikre overholdelsen af kravene i rammedirektivets artikel 9, stk. 1, kan fastlægges af en national lovgiver.

101 Eftersom denne lovgivers indgriben i foranstaltningen af disse procedurer ikke må føre til, at den nationale tilsynsmyndighed fratages sin specifikke tilsynsopgave på området, kan lovgiver samtidig ikke vedtage regler, der har til følge, at den nationale tilsynsmyndighed ikke længere råder over en væsentlig skønsmargen ved fastlæggelsen af de tekniske retningslinjer for proceduren for tildeling af disse rettigheder, og den således må begrænse sig til blot at gennemføre en af samme lovgiver fastsat procedure.

102 Selv om det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, om denne betingelse er overholdt i tvisterne i hovedsagerne, kan Domstolen imidlertid som led i det retslige samarbejde, der er indført ved artikel 267 TEUF, og på grundlag af sagsakterne forsyne denne ret med de EU-retlige

fortolkningselementer, der kan være hensigtsmæssige for den ved vurderingen af den ene eller den anden EU-retlige bestemmelses virkninger (jf. i denne retning dom af 19.12.2024, Vivacom Bulgaria, C-369/23, EU:C:2024:1043, præmis 41).

103 I dette perspektiv skal det indledningsvis bemærkes, således som det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 99, at det principielt står en national lovgiver frit for, hvis denne finder det hensigtsmæssigt, at vælge en procedure for tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser mod vederlag.

104 Henset til den skønsmargen, som en national lovgiver således råder over, kan det ikke i en situation som den i hovedsagerne omhandlede, hvor en teknologisk overgang indebærer, at der tildeles nye multiplexer med en transmissionskapacitet, der er betydeligt højere end de tidligere tildelte multiplexer, lægges til grund, at valget af, om tildelingen af brugsrettigheder til den yderligere transmissionskapacitet, som følger af denne overgang, er gratis eller sker mod vederlag, nødvendigvis skal henhøre under den nationale tilsynsmyndigheds kompetenceområde.

105 Hvad dernæst angår de nærmere regler for proceduren for tildeling af disse brugsrettigheder mod vederlag fremgår det af forelæggelsesafgørelserne, at den italienske lovgiver har fastsat en række principper for proceduren. Disse principper vedrører i det væsentlige definitionen af størrelsen af de andele, der tildeles inden for rammerne af nævnte procedure, forpligtelsen til at fastsætte en minimumsværdi på tilbuddene og fastsættelsen af en række mål, der skal tages i betragtning ved udvælgelsen heraf.

106 Henset til de nævnte princippers generelle karakter synes det umiddelbart at forholde sig således, at en national lovgivers fastsættelse af sådanne principper ikke bevirker, at den nationale tilsynsmyndighed fratages en væsentlig skønsmargen ved fastsættelsen af de præcise regler for proceduren for tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser mod vederlag, navnlig hvad angår minimumsværdien på tilbuddene, de konkrete kriterier, på grundlag af hvilke disse i sidste ende skal vurderes, samt vægtningen af kriterierne eller muligheden for at fastsætte asymmetriske regler for adgang til proceduren.

107 Selv om det er korrekt, at principper som de i hovedsagerne omhandlede, således som den forelæggende ret har fremhævet, synes at indebære, at de operatører, der historisk set har domineret den audiovisuelle sektor i den pågældende medlemsstat, kan deltage i proceduren for tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser, er denne omstændighed ikke tilstrækkelig til at godtgøre, at den nationale tilsynsmyndighed ikke har en væsentlig skønsmargen ved foranstaltningen af denne procedure, hvilket i øvrigt bekræftes af den omstændighed, at AGCOM i sidste ende besluttede, at kun visse af andele kunne tildeles disse operatører, og at AGCOM fastsatte regler, der skulle begunstige andre operatører.

108 Endelig bemærkes, at selv om det fremgår af forelæggelsesafgørelserne, at den nationale lovgivers valg om at foranstalte en procedure for tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser mod vederlag sammen med andre faktorer blev taget i betragtning ved den nationale tilsynsmyndigheds fastlæggelse af reglerne for konvertering af tidligere brugsrettigheder til radiofrekvenser, er en sådan hensyntagen blot en konsekvens af lovgivers mulighed for at vælge en procedure for tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser mod vederlag i en sammenhæng, hvor den tilgængelige transmissionskapacitet objektivt er forøget. En sådan omstændighed kan derfor ikke anses for at godtgøre, at den nationale lovgiver har grebet ind i den nationale tilsynsmyndigheds egne beføjelser.

109 Henset til disse forhold skal det andet spørgsmål i sag C-764/23 og sag C-765/23 samt det første spørgsmål i sag C-766/23 besvares med, at rammedirektivets artikel 3, 8 og 9 skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for, at en national lovgiver fastsætter, at tildelingen af brugsrettigheder til en yderligere transmissionskapacitet, der frigøres i forbindelse med overgangen mellem to transmissionsteknologier, foretages ved en procedure mod vederlag, hvor denne lovgiver selv definerer visse karakteristika for så vist angår betingelserne for tildeling af disse rettigheder og de erhvervsdrivende, der kan deltage i proceduren, for så vidt som nævnte lovgiver begrænser sig til at fastsætte principper, der ikke har til følge, at den nationale tilsynsmyndighed ikke længere har en væsentlig skønsmargen ved fastlæggelsen af de nærmere tekniske regler i forbindelse med proceduren for tildeling af de nævnte rettigheder og derfor må begrænse sig til at gennemføre en af samme lovgiver fastlagt procedure.

Det tredje og det femte spørgsmål i sag C-764/23, det tredje spørgsmål i sag C-765/23 og det andet spørgsmål i sag C-766/23

110 Med det tredje og det femte spørgsmål i sag C-764/23, det tredje spørgsmål i sag C-765/23 og det andet spørgsmål i sag C-766/23, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om rammedirektivets artikel 8 og 9, tilladelsesdirektivets artikel 3, 5, 7 og 14, konkurrencedirektivets artikel 2 og 4 samt princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skal fortolkes således, at disse bestemmelser og dette princip er til hinder for en national lovgivning om tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser, som i forbindelse med en teknologisk overgang, der ledsager en omlægning af 700 MHz-frekvensbåndet, ikke fastsætter en tilsvarende konvertering af de gamle brugsrettigheder til radiofrekvenser og således pålægger en operatør, der ønsker at bevare sin transmissionskapacitet, at deltage i en procedure mod vederlag eller indgå en aftale med en anden operatør.

111 Det skal indledningsvis fastslås, at tilladelsesdirektivets artikel 3, som fastsætter reglerne for generelle tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, og konkurrencedirektivets artikel 2, som fastsætter regler vedrørende eksklusive og særlige rettigheder for disse net og tjenester, ikke indeholder oplysninger, der er relevante for besvarelsen af disse spørgsmål.

112 Efter denne præcisering bemærkes, at hverken rammedirektivet, tilladelsesdirektivet eller konkurrencedirektivet indeholder bestemmelser, der udtrykkeligt fastsætter en generel forpligtelse til at konvertere eksisterende brugsrettigheder til radiofrekvenser til tilsvarende rettigheder, når disse skal omfordeles som led i en teknologisk overgang.

113 Tilladelsesdirektivets artikel 14, stk. 1, bestemmer ganske vist, at brugsrettigheder til radiofrekvenser kun kan ændres i objektivt begrundede tilfælde og på en forholdsmæssigt afpasset måde. Desuden bestemmer dette direktivs artikel 14, stk. 2, at disse brugsrettigheder kun kan begrænses eller tilbagekaldes inden udløbet af den periode, for hvilken de er tildelt, i begrundede tilfælde.

114 En situation som den i hovedsagerne omhandlede, hvor en medlemsstat er forpligtet til at foretage en omlægning af 700 MHz-frekvensbåndet og i denne forbindelse ønsker at foretage en teknologisk overgang mellem DVB-T- og DVB-T2-standarden, indebærer imidlertid både en reduktion af det antal multiplexer, der kan tildeles erhvervsdrivende med henblik på transmissionen af DTT, og en betydelig udvidelse i transmissionskapaciteten for hver multiplex, der stilles til rådighed for disse erhvervsdrivende.

115 En sådan situation skal derfor anses for at udgøre et tilfælde, hvor en ændring, begrænsning eller tilbagekaldelse af eksisterende brugsrettigheder til radiofrekvenser kan begrundes i henhold til tilladelsesdirektivets artikel 14.

116 Denne artikel kan derfor ikke fortolkes således, at den pålægger medlemsstaterne i denne situation at sikre bevarelsen af alle eksisterende brugsrettigheder til multiplexer af DVB-T-teknologi ved at konvertere dem til brugsrettigheder til multiplexer af DVB-T2-teknologi.

117 Hertil kommer, at selv om afgørelse 2017/899 fastsætter regler for omlægning af 700 MHz-frekvensbåndet, som nødvendigvis indebærer en delvis omfordeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser, må det konstateres, at afgørelsen på ingen måde fastsætter, at denne omfordeling nødvendigvis skal indebære en tilsvarende konvertering af eksisterende brugsrettigheder til radiofrekvenser, herunder når den nævnte omfordeling kombineres med en teknologisk overgang, således som det fremgår af 20. betragtning til den nævnte afgørelse.

118 Det kan imidlertid ikke udledes af det ovenstående, at medlemsstaterne i en situation som den i hovedsagerne omhandlede råder over en fuldstændig skønsmæssig beføjelse til at tildele brugsrettigheder til multiplexer af DVB-T2-teknologi.

119 Det følger nemlig af konkurrencedirektivets artikel 4, stk. 2, tilladelsesdirektivets artikel 5, stk. 2, andet afsnit, og artikel 7, stk. 3, samt rammedirektivets artikel 9, stk. 1, at tildelingen af brugsrettigheder til radiofrekvenser skal ske på grundlag af objektive, gennemsigtige, ikke-diskriminerende og forholdsmæssige kriterier. Disse kriterier skal ikke kun overholdes, når radiofrekvenserne oprindeligt tildeles, men ligeledes ved enhver efterfølgende tildeling, forlængelse eller ved omlægning eller konvertering af radiofrekvenser i forbindelse med en teknologisk overgang (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, præmis 39 og 40).

120 Selv om en gratistildeling af nye brugsrettigheder til radiofrekvenser til operatører, der var indehavere af ældre brugsrettigheder til radiofrekvenser, således som den forelæggende ret har anført, kan være forenelig med dette krav (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Europa Way og Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, præmis 70), fremgår det ikke af Domstolens praksis, at en sådan konvertering af disse brugsrettigheder nødvendigvis følger af det nævnte krav.

121 Domstolen fremhævede derimod, at gratistildeling af radiofrekvenser ikke er blandt de principper, der i EU-retten er fastsat som grundlag for afholdelsen af udvælgelsesprocedurer (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Europa Way og Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, præmis 64).

122 Selv om de bestemmelser, der er nævnt i denne doms præmis 119, principielt ikke er til hinder for, at medlemsstaterne gennemfører omlægningen af 700 MHz-frekvensbåndet ved at kombinere en procedure for delvis konvertering af tidligere brugsrettigheder til radiofrekvenser og en procedure for tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser mod vederlag, kræver de derimod, at disse procedurer gennemføres på grundlag af objektive, transparente, ikke-diskriminerende og forholdsmæssige kriterier, og at de nævnte procedurer er i overensstemmelse med de mål, der er anført i denne doms præmis 96 (jf. analogt dom af 26.7.2017, Europa Way og Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, præmis 66).

123 Den forelæggende ret har imidlertid i første række udtrykt tvivl med hensyn til valget om at konvertere samtlige ældre brugsrettigheder til radiofrekvenser ved at anvende en enkelt koefficient, i henhold til hvilken en brugsret til én multiplex af DVB-T-teknologi konverteres til

én brugsret til transmissionskapacitet i 0,5 multiplexer af DVB-T2-teknologi uden at fastsætte en gunstigere ordning for de erhvervsdrivende, der kun har brugsrettigheder til én multiplex af DVB-T-teknologi (herefter »de små erhvervsdrivende«).

124 Hvad angår denne tvivl, som i det væsentlige vedrører det i denne doms præmis 119 nævnte krav om, at en procedure for konvertering skal være baseret på ikke-diskriminerende kriterier, bemærkes, at det generelle ligebehandlingsprincip ikke blot kræver, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, men ligeledes, at forskellige forhold ikke må behandles ens, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet. De faktiske omstændigheders ensartethed skal bl.a. bedømmes i lyset af den pågældende retsakts indhold og formål. Endvidere skal der tages hensyn til de principper, der gælder inden for det område, som retsakten henhører under, og de formål, der forfølges på det pågældende område (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Europa Way og Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, præmis 69).

125 I denne henseende følger det af Domstolens praksis, at anvendelsen af forskellige konverteringsfaktorer på operatører, der befinder sig i en sammenlignelig situation, udgør en forskellig behandling af disse (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, præmis 49).

126 Domstolen har endvidere fastslået, at operatører, som har drevet analoge kanaler, principielt befinder sig i en sammenlignelig situation hvad angår omlægningen af disse kanaler til digitale net (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, præmis 47).

127 Det kan imidlertid ikke udelukkes, at operatører, der har brugsrettigheder til flere multiplexer af DVB-T-teknologi, bl.a. henset til den transmissionskapacitet, som de råder over, og deres tilstedeværelse i den audiovisuelle sektor, med henblik på konverteringen af disse brugsrettigheder kan anses for at befinde sig i en anden situation end de små erhvervsdrivende.

128 Med henblik på at bedømme, om en sådan vurdering er begrundet i forhold til formålene med en procedure for konvertering af eksisterende brugsrettigheder til radiofrekvenser, skal det påpeges, at denne procedure skal overholde alle de mål, der er omhandlet i rammedirektivets artikel 8, og som er nævnt i denne doms præmis 96, og opfylde behovet for en effektiv forvaltning af radiofrekvenser i overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 1 (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, præmis 51).

129 I det foreliggende tilfælde skyldes den forskel, som den forelæggende ret har henvist til, mellem den situation, som de operatører, der råder over brugsrettigheder til flere multiplexer af DVB-T-teknologi, befinder sig i, og den situation, som de små erhvervsdrivende befinder sig i, den omstændighed, at anvendelsen af en enkelt konverteringsfaktor kan være til hinder for, at de sidstnævnte kan udøve deres aktiviteter, således at en forskellig behandling af disse situationer følger af formålet om at fremme konkurrencen inden for udbud af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester.

130 Eftersom dette formål er et af de mål, der er omhandlet i rammedirektivets artikel 8, og det derfor skal tages i betragtning ved fastlæggelsen af kriterierne for tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser, påhviler det den forelæggende ret at afgøre, om anvendelsen af en konverteringsfaktor, der er mere gunstig for de små erhvervsdrivende, henset til disses særlige situation, faktisk ville have været nødvendig med henblik på at fremme konkurrencen i den

audiovisuelle sektor i Italien efter omlægningen af 700 MHz-frekvensbåndet, uden dog at tilsidesætte proportionalitetsprincippet ved at skabe virkninger, der går ud over, hvad der er nødvendigt for at fremme denne konkurrence.

131 Selv om det tilkommer den forelæggende ret at foretage en sådan vurdering, kan Domstolen, således som det fremgår af nærværende doms præmis 102, inden for rammerne af det retlige samarbejde, der er indført ved artikel 267 TEUF, på grundlag af sagsakterne forsyne denne ret med de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som kan være hensigtsmæssige for den ved vurderingen af den ene eller den anden EU-retlige bestemmelses virkninger.

132 I denne henseende fremgår det for det første af forelæggelsesafgørelserne, at anvendelsen af en konverteringsfaktor, der er mere gunstig for de små erhvervsdrivende, vil sikre, at disse fortsat kan udøve deres aktiviteter selvstændigt efter omlægningen af 700 MHz-frekvensbåndet, eftersom det ikke er teknisk muligt at foretage en selvstændig transmission uden at råde over én hel multiplex af DVB-T2-teknologi, og anvendelsen af én konverteringsfaktor på alle operatører indebærer, at en lille erhvervsdrivende ikke vil råde over brugsrettigheder til én hel multiplex af DVB-T2-teknologi.

133 For det andet skal den forelæggende ret, eftersom det følger af denne doms præmis 112-117, at EU-retten ikke fastsætter en forpligtelse til at konvertere de ældre brugsrettigheder til radiofrekvenser til tilsvarende rettigheder i en situation som den i hovedsagerne omhandlede, med henblik på at vurdere konsekvenserne af den manglende tekniske mulighed af at opdele de omhandlede radiofrekvenser imidlertid ikke alene tage hensyn til virkningerne af proceduren for konvertering af de tidligere brugsrettigheder til radiofrekvenser, men til virkningerne af samtlige de procedurer, som de italienske myndigheder har iværksat med henblik på at sikre omlægningen af 700 MHz-frekvensbåndet og den teknologiske overgang mellem DVB-T og DVB-T2-standarderne.

134 Det fremgår imidlertid af forelæggelsesafgørelserne og af de indlæg, der er indgivet til Domstolen, at disse myndigheder har indført forskellige mekanismer, der har til formål at give de små erhvervsdrivende fortrinsadgang til de ressourcer, der er nødvendige for at kunne supplere en brugsret til transmissionskapacitet på 0,5 multiplexer af DVB-T2-teknologi opnået vederlagsfrit i forbindelse med proceduren for konvertering af ældre brugsrettigheder til radiofrekvenser. De nævnte myndigheder fastsatte således først med henblik herpå de nærmere regler for proceduren for tildeling af brugsrettigheder mod vederlag, gav dernæst de berørte operatører tilladelse til at indgå aftaler med henblik på at sammenlægge deres respektive brugsrettigheder til transmissionskapacitet i multiplexer af DVB-T2-teknologi og iværksatte endelig en ny procedure, der skulle give to små erhvervsdrivende adgang til brugsrettigheder til transmissionskapacitet i én multiplex af DVB-T2-teknologi, som oprindeligt ikke var blevet tildelt.

135 På grundlag af anmodningerne om præjudiciel afgørelse og de indlæg, der er indgivet til Domstolen, fremgår det, med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse, at de forskellige mekanismer, som de italienske myndigheder har indført for at opretholde de små erhvervsdrivendes virksomhed, har fungeret effektivt, idet de hver især ifølge de oplysninger, der er fremlagt for Domstolen, er blevet anvendt af visse af de små erhvervsdrivende, der er aktive i den audiovisuelle sektor i Italien, med henblik på fortsat at udøve deres virksomhed efter omlægningen af 700 MHz-frekvensbåndet.

136 Hvad for det tredje angår overholdelsen af proportionalitetsprincippet bemærkes dels, at den forelæggende ret synes at have til hensigt at anvende en særlig konverteringsfaktor på de små erhvervsdrivende, som gør det muligt for hver enkelt lille erhvervsdrivende at råde over brugsretten til én multiplex efter konverteringen af de ældre brugsrettigheder til radiofrekvenser. Henset til de særlige kendetegn ved multiplexer af DVB-T2-teknologi, som den forelæggende ret har anført, har anvendelsen af en sådan konverteringsfaktor medført en betydelig forøgelse af disse små erhvervsdrivendes transmissionskapacitet.

137 En sådan forøgelse kan ikke anses for normalt at følge af en procedure for konvertering af brugsrettigheder til radiofrekvenser. Domstolen har i øvrigt allerede fastslået, at en foranstaltning, der fører til, at operatører, som i forvejen er aktive på markedet, tildeles et højere antal radiofrekvenser end det antal, der er nødvendigt for at sikre kontinuiteten i deres udbud, kan være uforholdsmæssig og hindre nye operatørers adgang til markedet (jf. i denne retning domme af 26.7.2017, Europa Way og Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, præmis 76, og Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, præmis 53).

138 Dels synes det at følge af oplysningerne i forelæggelsesafgørelserne om antallet af tilgængelige multiplexer af DVB-T2-teknologi og antallet af operatører, der er indehavere af brugsrettigheder til multiplexer af DVB-T-teknologi, at tildelingen af én multiplex af DVB-T2-teknologi til hver af de små erhvervsdrivende ligeledes har medført en væsentlig reduktion af de øvrige operatørers transmissionskapacitet.

139 En sådan forskellig behandling af de forskellige typer operatører, der er til stede på samme marked, kan, henset til konsekvenserne heraf, kun udgøre en forholdsmæssig foranstaltning, hvis den forekommer nødvendig for at bevare konkurrencen inden for den pågældende audiovisuelle sektor.

140 I anden række er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt det er foreneligt med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, at de ældre brugsrettigheder til radiofrekvenser ikke konverteres til tilsvarende brugsrettigheder.

141 Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er ifølge Domstolens faste praksis et af Unionens grundprincipper, som skal overholdes af EU-institutionerne, men også af medlemsstaterne i forbindelse med udøvelsen af de beføjelser, EU-direktiverne tillægger dem (dom af 26.7.2017, Europa Way og Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis).

142 Retten til at påberåbe sig dette princip gælder for enhver retsundergiven, hos hvem en administrativ myndighed har skabt begrundede forventninger på baggrund af præcise løfter, som myndigheden har afgivet til den pågældende. Præcise, ubetingede og samstemmende oplysninger, der hidrører fra autoriserede og pålidelige kilder, er forsikringer, der kan give sådanne forhåbninger, uanset den form, hvorunder de meddeles (dom af 26.7.2017, Europa Way og Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis).

143 En erhvervsdrivende kan dog ikke have en berettiget forventning om, at der slet ikke vil blive foretaget lovændringer, men alene anfægte de nærmere bestemmelser for en sådan ændring (dom af 20.12.2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

144 Den omstændighed alene, at en operatør er indehaver af brugsrettigheder til radiofrekvenser, kan derfor ikke skabe en berettiget forventning om, at disse rettigheder forbliver urørlige, og at rettighederne i tilfælde af en teknologisk overgang nødvendigvis vil blive konverteret for at gøre det muligt for denne at udnytte nye radiofrekvenser, der giver den pågældende tilsvarende eller større transmissionskapacitet. Det fremgår i øvrigt af denne doms præmis 114-116, at en teknologisk overgang som den, der er omhandlet i de foreliggende forenede sager, derimod udgør en situation, der i henhold til tilladelsesdirektivets artikel 14 kan begrunde en ændring, begrænsning eller tilbagekaldelse af eksisterende brugsrettigheder til radiofrekvenser.

145 En operatør har derimod ret til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, hvis en administrativ myndighed har givet den pågældende præcise, ubetingede og samstemmende garantier for, at en eventuel teknologisk overgang ikke kan berøre de brugsrettigheder til radiofrekvenser, som den pågældende har fået tildelt, eller at den pågældende i et sådant tilfælde har ret til en konvertering af disse brugsrettigheder med henblik på at sikre denne en transmissionskapacitet, der mindst svarer til den, som operatøren havde i henhold til de nævnte brugsrettigheder.

146 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret anført, at Cairo Network erhvervede sine brugsrettigheder til radiofrekvenser inden for rammerne af en procedure mod vederlag, hvor det i indkaldelsen af ansøgninger præciseredes, at den drejede sig om tildeling af brugsrettigheder til frekvenser til DVB-systemerne, dvs. DVB-T-standarden, men også den senere teknologiske udvikling heraf, at tilslagsmodtageren ville opnå en frekvens med samme dækning og samme varighed på tidspunktet for frigivelsen af frekvenserne med henblik på deres tildeling til teleoperatører, og at den tildelte frekvens ville blive tildelt for en periode på 20 år.

147 Sådanne angivelser skal, således som generaladvokaten har anført i punkt 68 i forslaget til afgørelse, anses for at være tilstrækkelige til, at den operatør, der har modtaget dem, kan påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning med hensyn til opretholdelse eller konvertering til tilsvarende rettigheder af de rettigheder, som denne har erhvervet i forbindelse med omlægningen af 700 MHz-frekvensbåndet og i forbindelse med den teknologiske overgang mellem DVB-T- og DVB-T2-standarden.

148 Henset til det ovenstående skal det tredje og det femte spørgsmål i sag C-764/23, det tredje spørgsmål i sag C-765/23 og det andet spørgsmål i sag C-766/23 besvares med, at rammedirektivets artikel 8 og 9, tilladelsesdirektivets artikel 5, 7 og 14, konkurrencedirektivets artikel 4 og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skal fortolkes således, at disse bestemmelser og dette princip ikke er til hinder for en national lovgivning om tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser, som i forbindelse med en teknologisk overgang, der ledsager en omlægning af 700 MHz-frekvensbåndet, ikke fastsætter en tilsvarende konvertering af de gamle brugsrettigheder til radiofrekvenser og således pålægger en operatør, der ønsker at bevare sin transmissionskapacitet, at deltage i en procedure mod vederlag eller indgå en aftale med en anden operatør, for så vidt som en sådan konvertering ikke er nødvendig for at bevare konkurrencen på det pågældende marked, og de pågældende operatører ikke har modtaget præcise, ubetingede og samstemmende garantier fra de administrative myndigheder med hensyn til bevarelsen af deres transmissionskapacitet i tilfælde af en omlægning af brugsrettighederne til radiofrekvenser.

Det fjerde spørgsmål i sag C-764/23 og sag C-765/23 samt det tredje spørgsmål i sag C-766/23

149 Med det fjerde spørgsmål i sag C-764/23 og sag C-765/23 samt det tredje spørgsmål i sag C-766/23, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om rammedirektivets artikel 8 og 9, tilladelsesdirektivets artikel 3, 5, 7 og 14 samt konkurrencedirektivets artikel 2 og 4 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en ordning med omlægning af brugsrettighederne til radiofrekvenser, som ikke omfatter strukturelle foranstaltninger, der har til formål at kompensere for ulovligheder i forbindelse med tidligere procedurer for tildeling af sådanne rettigheder eller i forbindelse med tidligere betingelser for udnyttelse af radiofrekvenser.

150 Det skal indledningsvis fastslås, at tilladelsesdirektivets artikel 3, som fastsætter reglerne for generelle tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, og konkurrencedirektivets artikel 2, som fastsætter regler vedrørende eksklusive og særlige rettigheder for disse net og tjenester, ikke indeholder oplysninger, der er relevante for besvarelsen af disse spørgsmål.

151 Rammedirektivets artikel 8 pålægger medlemsstaterne pligten til at sikre, at de nationale tilsynsmyndigheder træffer alle rimelige foranstaltninger med henblik på at fremme konkurrencen inden for udbud af elektroniske kommunikationstjenester ved at sikre, at der i den elektroniske kommunikationssektor hverken hersker konkurrenceforvridning eller -begrænsning, og ved at fjerne tilbageværende hindringer for udbud af disse tjenester på EU-plan (dom af 26.7.2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

152 Som anført i denne doms præmis 96 og 119 skal de nationale tilsynsmyndigheder under udførelsen af deres opgave med tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser træffe alle rimelige foranstaltninger med henblik på opfyldelse af de mål, der er fastsat i rammedirektivets artikel 8, og foretage denne tildeling på grundlag af objektive, transparente, ikke-diskriminerende og forholdsmæssige kriterier.

153 Derudover fremgår det af tilladelsesdirektivets artikel 5, stk. 6, at de nationale tilsynsmyndigheder sikrer, at konkurrencen ikke forvrides ved bl.a. akkumulering af brugsrettigheder til radiofrekvenser.

154 Domstolen har af disse bestemmelser udledt, at de nye fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationstjenester, elektroniske kommunikationsnet samt tilhørende faciliteter og tjenester navnlig er støttet på målet om en effektiv og ufordrejet konkurrence og har til formål at udvikle denne under overholdelse af især ligebehandlingsprincippet og proportionalitetsprincippet (dom af 26.7.2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, præmis 42).

155 Domstolen har nærmere bestemt fastslået, at rammedirektivets artikel 9, stk. 1, tilladelsesdirektivets artikel 5, stk. 1, og konkurrencedirektivets artikel 4, nr. 1), er til hinder for nationale foranstaltninger, som har til virkning at lamme strukturen på det nationale marked og beskytte stillingen for nationale udbydere, der i forvejen var aktive på markedet, idet de hindrer eller begrænser adgangen til dette marked for nye operatører, medmindre foranstaltningerne kan begrundes med henvisning til mål af almen interesse og administreres på grundlag af objektive, transparente, ikke-diskriminerende og forholdsmæssige kriterier (dom af 26.7.2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

156 Domstolen har endvidere fastslået, at det ligeledes ville være i strid med EU-retten, såfremt en uberettiget konkurrencemæssig fordel, der er opstået ved en tilsidesættelse af lovfæstede krav, og som er i strid med målet om en effektiv og ufordrejet konkurrence, forlænges eller endog styrkes til fordel for operatører, som i forvejen er aktive på markedet, idet nye operatørers adgang til markedet således hindres eller begrænses (dom af 26.7.2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, præmis 44).

157 Som den forelæggende ret har anført, udledte Domstolen af disse betragtninger, at der ikke skulle tages hensyn til ulovligt drevne analoge kanaler i forbindelse med en procedure for konvertering af brugsrettigheder til radiofrekvenser i forbindelse med digitalisering, eftersom konvertering af de pågældende brugsrettigheder ville have den virkning, at en uberettiget konkurrencemæssig fordel forlængedes eller endog styrkedes (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, præmis 45).

158 Selv om denne løsning logisk kan overføres på en procedure for konvertering af brugsrettigheder til radiofrekvenser, skal det bemærkes, at den i hovedsagerne omhandlede situation adskiller sig klart fra den situation, der var omhandlet i den sag, der gav anledning til dom af 26. juli 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597).

159 Det fremgår nemlig af forelæggelsesafgørelserne, at alle de multiplexer af DVB-T-teknologi, hvis tilhørende brugsrettigheder var genstand for den i hovedsagerne omhandlede procedure for konvertering, før omlægningen af 700 MHz-frekvensbåndet blev drevet i overensstemmelse med de gældende italienske regler.

160 Det kan imidlertid ikke helt udelukkes, at den nationale tilsynsmyndighed selv i en sådan situation med henblik på at nå det mål om en effektiv og ufordrejet konkurrence, der er nævnt i denne doms præmis 154, kan være forpligtet til at træffe foranstaltninger, der forekommer nødvendige for at afhjælpe væsentlige konkurrencefordrejninger som følge af ulovligheder vedrørende tidligere procedurer for tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser eller vedrørende tidligere betingelser for udnyttelse af radiofrekvenser.

161 Dette ville være tilfældet, hvis det blev godtgjort, at sådanne konkurrencefordrejninger sandsynligvis ville fortsætte i den pågældende sektor efter omlægningen af 700 MHz-frekvensbåndet.

162 Det kan imidlertid ikke lægges til grund, at EU-retten pålægger de nationale tilsynsmyndigheder med henblik på at afhjælpe sådanne konkurrencefordrejninger på en forfordelende måde at anvende strukturelle foranstaltninger, der indebærer en ændring af tildelingen af brugsrettigheder til radiofrekvenser. Tværtimod gør overholdelsen af proportionalitetsprincippet det kun muligt for de nationale tilsynsmyndigheder at træffe sådanne foranstaltninger, når mere begrænsede foranstaltninger ikke gør det muligt for dem at nå de mål, der er nævnt i denne doms præmis 96.

163 Det påhviler således den forelæggende ret at afgøre, om der kan rejses tvivl om AGCOM's vurdering, hvorefter de foranstaltninger, som de italienske myndigheder allerede har truffet, er tilstrækkelige til at afhjælpe de mærkbare konkurrencefordrejninger, der kan følge af ulovligheder i forbindelse med tidligere procedurer for tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser eller tidligere betingelser for udnyttelse af radiofrekvenser i den audiovisuelle sektor i Italien.

164 Selv om det tilkommer den forelæggende ret at foretage denne vurdering, kan Domstolen, således som det fremgår af denne doms præmis 102 og 131, som led i det retslige samarbejde, der er indført ved artikel 267 TEUF, og på grundlag af sagsakterne forsyne denne ret med de EU-retlige fortolkningselementer, der kan være hensigtsmæssige for den ved vurderingen af den ene eller den anden EU-retlige bestemmelses virkninger.

165 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret henvist til flere ulovligheder, som har kunnet have indflydelse på den audiovisuelle sektor i Italien. Indledningsvis drev RAI og Mediaset på det tidspunkt, hvor TV blev udsendt analogt, hver sin kanal på uretmæssig vis. Derudover blev Centro Europa 7 Srl, som Europa Way tilhører, i samme periode tildelt en tilladelse til radio/TV-spredning uden dog at få tildelt en frekvens, der gjorde det muligt for selskabet at udøve sin virksomhed. Endelig annullerede den italienske lovgiver i forbindelse med digitaliseringen ulovligt en procedure for tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser, og de italienske myndigheder anvendte en metode til konvertering af tidligere brugsrettigheder til radiofrekvenser, som var ugunstig for Persidera.

166 Den forelæggende ret har imidlertid ikke redegjort for, hvorledes disse tidligere ulovligheder fortsat skulle have mærkbare virkninger på konkurrencen mellem operatørerne i den audiovisuelle sektor i Italien. Sådanne virkninger fremgår heller ikke af de sagsakter, som Domstolen råder over. Tværtimod fremgår det bl.a. af sagsakterne, at Europa Way allerede inden omlægningen af 700 MHz-frekvensbåndet var indehaver af brugsrettigheder til en multiplex af DVB-T-teknologi, der gjorde det muligt for selskabet at udøve sin virksomhed, og at Persidera var indehaver af brugsrettigheder til det maksimale antal multiplexer af DVB-T-teknologi, som en operatør kunne udnytte i henhold til italiensk ret.

167 Det fremgår i øvrigt af forelæggelsesafgørelserne, at de italienske myndigheder vedtog adskillige foranstaltninger med henblik på at afhjælpe virkningerne af de ulovligheder, der er nævnt i denne doms præmis 165, bl.a. ved at pålægge RAI og Mediaset specifikke forpligtelser og ved at foranstalte procedurer for tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser, der indeholdt foranstaltninger til fordel for de operatører, der var blevet negativt påvirket af disse ulovligheder, eller som ikke havde en stærk tilstedeværelse i den audiovisuelle sektor i Italien. Foranstaltninger af denne art synes ligeledes at være blevet fastsat i forbindelse med omlægningen af 700 MHz-frekvensbåndet, eftersom den procedure for tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser mod vederlag, der blev indført ved denne lejlighed, indeholdt visse regler, der skulle begunstige små erhvervsdrivende og Persidera.

168 Under disse omstændigheder fremgår det ikke af de oplysninger, som Domstolen råder over, at de særlige kendetegn ved en situation som den i hovedsagerne omhandlede kan begrunde vedtagelsen af strukturelle foranstaltninger, der indebærer en ændring af tildelingen af brugsrettigheder til radiofrekvenser med henblik på at afhjælpe konsekvenserne af tidligere ulovligheder. Det tilkommer således den forelæggende ret at efterprøve, om det af oplysninger, som den ikke har beskrevet i forelæggelsesafgørelserne, fremgår, at vedtagelsen af strukturelle foranstaltninger er nødvendig med henblik herpå.

169 Det fjerde spørgsmål i sag C-764/23 og sag C-765/23 og det tredje spørgsmål i sag C-766/23 skal derfor besvares med, at rammedirektivets artikel 8 og 9, tilladelsesdirektivets artikel 3, 5, 7 og 14 samt konkurrencedirektivets artikel 2 og 4 skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for en ordning med omlægning af brugsrettighederne til radiofrekvenser, som ikke omfatter strukturelle foranstaltninger, der har til formål at kompensere for ulovligheder i forbindelse med tidligere procedurer for tildeling af sådanne rettigheder eller i forbindelse med

tidligere betingelser for udnyttelse af radiofrekvenser, forudsat at andre foranstaltninger, der er vedtaget af de kompetente myndigheder, er tilstrækkelige til at afhjælpe de mærkbare konkurrencefordrejninger, der kan følge af disse ulovligheder.

Sagsomkostninger

170 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

1) **Artikel 4, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/140/EF af 25. november 2009, sammenholdt med artikel 19 TEU og artikel 47 i den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,**

   skal fortolkes således, at

   denne bestemmelse ikke er til hinder for en national lovgivning, der for det første begrænser virkningerne af søgsmål anlagt af erhvervsdrivende til prøvelse af retsakter vedrørende tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser i forbindelse med omlægningen af 694-790 MHz-frekvensbåndet til tilkendelsen af en økonomisk godtgørelse og for det andet begrænser rækkevidden af de foreløbige foranstaltninger, der kan anordnes i afventning af behandlingen af et sådant søgsmål, til betalingen af et forskud, for så vidt som de nærmere bestemmelser for denne økonomiske godtgørelse gør det muligt fuldt ud at udligne den skade, som disse erhvervsdrivende har lidt som følge af anvendelsen af disse retsakter.

2) **Artikel 3, 8 og 9 i direktiv 2002/21, som ændret ved direktiv 2009/140,**

   skal fortolkes således, at

   disse bestemmelser ikke er til hinder for, at en national lovgiver fastsætter, at tildelingen af brugsrettigheder til en yderligere transmissionskapacitet, der frigøres i forbindelse med overgangen mellem to transmissionsteknologier, foretages ved en procedure mod vederlag, hvor denne lovgiver selv definerer visse karakteristika for så vidt angår betingelserne for tildeling af disse rettigheder og de erhvervsdrivende, der kan deltage i proceduren, for så vidt som nævnte lovgiver begrænser sig til at fastsætte principper, der ikke har til følge, at den nationale tilsynsmyndighed ikke længere har en væsentlig skønsmargen ved fastlæggelsen af de nærmere tekniske regler i forbindelse med proceduren for tildeling af de nævnte rettigheder og derfor må begrænse sig til at gennemføre en af samme lovgiver fastlagt procedure.

3) Artikel 8 og 9 i direktiv 2002/21, som ændret ved direktiv 2009/140, artikel 5, 7 og 14 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7. marts 2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (tilladelsesdirektivet), som ændret ved direktiv 2009/140, artikel 4 i Kommissionens direktiv 2002/77/EF af 16. september 2002 om konkurrence på markederne for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester samt princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

skal fortolkes således, at

disse bestemmelser og dette princip ikke er til hinder for en national lovgivning om tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser, som i forbindelse med en teknologisk overgang, der ledsager en omlægning af 694-790 MHz-frekvensbåndet, ikke fastsætter en tilsvarende konvertering af de gamle brugsrettigheder til radiofrekvenser og således pålægger en operatør, der ønsker at bevare sin transmissionskapacitet, at deltage i en udvælgelsesprocedure mod vederlag eller indgå en aftale med en anden operatør, for så vidt som en sådan konvertering ikke er nødvendig for at bevare konkurrencen på det pågældende marked, og de pågældende operatører ikke har modtaget præcise, ubetingede og samstemmende garantier fra de administrative myndigheder med hensyn til bevarelsen af deres transmissionskapacitet i tilfælde af en omlægning af brugsrettighederne til radiofrekvenser.

4) Artikel 8 og 9 i direktiv 2002/21, som ændret ved direktiv 2009/140, artikel 5, 7 og 14 i direktiv 2002/20, som ændret ved direktiv 2009/140, og artikel 2 og 4 i direktiv 2002/77

skal fortolkes således, at

disse bestemmelser ikke er til hinder for en ordning med omlægning af brugsrettighederne til radiofrekvenser, som ikke omfatter strukturelle foranstaltninger, der har til formål at kompensere for ulovligheder i forbindelse med tidligere procedurer for tildeling af sådanne rettigheder eller i forbindelse med tidligere betingelser for udnyttelse af radiofrekvenser, forudsat at andre foranstaltninger, der er vedtaget af de kompetente myndigheder, er tilstrækkelige til at afhjælpe de mærkbare konkurrencefordrejninger, der kan følge af disse ulovligheder.

Underskrifter