Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

11 päivänä syyskuuta 2025*

Ennakkoratkaisupyyntö – Sähköiset viestintäverkot ja -palvelut – Direktiivit 2002/20/EY, 2002/21/EY ja 2002/77/EY – Maanpäällisten digitaalisten radio- ja televisiolähetysten radiotaajuuksien käyttöoikeudet – Käyttöoikeuksien muuntaminen – Käyttöoikeuksien jakaminen – Oikeussuoja – Kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuus

Yhdistetyissä asioissa C-764/23–C-766/23,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista kolmesta ennakkoratkaisupyynnöstä, jotka Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt 1.12.2023 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 12.12.2023, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Cairo Network Srl (C-764/23),

Europa Way Srl (C-765/23) ja

Persidera SpA (C-766/23)

vastaan

Ministero delle Imprese e del Made in Italy (C-764/23 ja 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) ja

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

ja jossa asian käsittelyyn osallistuvat

Radiotelevisione italiana SpA (RAI),

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

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

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

Elettronica Industriale SpA,

Premiata Ditta Borghini e Stocchetti di Torino Srl,

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

Prima TV SpA,

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

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

Espansione Srl (C-766/23) ja

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

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. Lycourgos (esittelevä tuomari) sekä tuomarit S. Rodin, N. Piçarra, O. Spineanu-Matei ja N. Fenger,

julkisasiamies: A. Rantos,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

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

– Europa Way Srl, edustajinaan F. Ferraro ja A. Terranova, avvocati,

– Persidera SpA, edustajinaan E. Apa, V. La Rosa, M. Montinari ja I. Picciano, avvocati,

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

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

– Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajinaan S. Fiorentino ja G. Galluzzo, avvocati dello Stato,

– Kroatian hallitus, asiamiehenään G. Vidović Mesarek,

– Euroopan komissio, asiamiehinään G. Conte ja O. Gariazzo,

kuultuaan julkisasiamiehen 27.3.2025 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat SEU 6 artiklan ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan, Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan, sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/20/EY (valtuutusdirektiivi) (EYVL 2002, L 108, s. 21), sellaisena kuin se on muutettuna 25.11.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/140/EY (EUVL 2009, L 337, s. 37) (jäljempänä valtuutusdirektiivi), 3, 5, 7 ja 14 artiklan, sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY (puitedirektiivi) (EYVL 2002, L 108, s. 33), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/140 (jäljempänä puitedirektiivi), 3 artiklan 3 ja 3 a kohdan, 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan sekä 8 ja 9 artiklan, kilpailusta sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen markkinoilla 16.9.2002 annetun komission direktiivin 2002/77/EY (EYVL 2002, L 249, s. 21; jäljempänä kilpailudirektiivi) 2 ja 4 artiklan, 470–790 MHz:n taajuusalueen käytöstä unionissa 17.5.2017 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen (EU) 2017/899 (EUVL 2017, L 138, s. 131) johdanto-osan 11 ja 20 perustelukappaleen, eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä 11.12.2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/1972 (EUVL 2018, L 321, s. 36) 5, 6, 8, 9, 31 ja 45 artiklan sekä kohtuullisuusperiaatteen, syrjintäkiellon periaatteen, avoimuusperiaatteen, kilpailun suojelemisen ja luottamuksensuojan periaatteen sekä suhteellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperiaatteen tulkintaa.

2 Nämä pyynnöt on esitetty asioissa, joissa vastakkain ovat yhtäältä Cairo Network Srl (C-764/23), Europa Way Srl (C-765/23) ja Persidera SpA (C-766/23) ja toisaalta Ministero delle Imprese e del Made in Italy (elinkeinoministeriö, Italia) (C-764/23 ja C-766/23), Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (viestintäalan valvontaviranomainen, Italia; jäljempänä AGCOM), Presidenza del Consiglio dei Ministri (valtioneuvoston kanslia, Italia) (C-765/23), Ministero dell'Economia e delle Finanze (talous- ja valtiovarainministeriö, Italia) (C-765/23) ja Ministero dello Sviluppo economico (taloudellisen kehityksen ministeriö, Italia) (C-765/23) ja joissa on kyse menettelyistä, jotka toteutettiin 694–790 MHz:n taajuusalueen (jäljempänä 700 MHz:n taajuusalue) uudelleenjärjestelyn, DVB-T-teknologiaa käyttävien kanavanippujen olemassa olevien käyttöoikeuksien DVB-T2-teknologiaa käyttävien kanavanippujen lähetyskapasiteetin käyttöoikeuksiksi muuntamisen ja viimeksi mainittujen käyttöoikeuksien jakamisen yhteydessä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Valtuutusdirektiivi

3 Valtuutusdirektiivin 3 artiklassa määritellään säännöt, jotka koskevat sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevia yleisvaltuutuksia.

4 Kyseisen direktiivin 5 artiklan 2 ja 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Jos on välttämätöntä myöntää yksittäisiä radiotaajuuksien ja numeroiden käyttöä koskevia oikeuksia, jäsenvaltioiden on myönnettävä tällainen oikeus pyynnöstä kaikille yrityksille, jotka tarjoavat 3 artiklassa tarkoitettuja yleisvaltuutuksen mukaisia palveluja tai verkkoja, jollei tämän direktiivin 6 ja 7 artiklan sekä 11 artiklan 1 kohdan c alakohdan säännöksistä ja muista tällaisten voimavarojen tehokkaan käytön [puitedirektiivin] mukaisesti varmistavista säännöistä muuta johdu.

Radiotaajuuksien ja numeroiden käyttöoikeuksien myöntämismenettelyjen on oltava avoimia, puolueettomia, läpinäkyviä, syrjimättömiä ja oikeasuhteisia ja, radiotaajuuksien osalta, [puitedirektiivin] 9 artiklan säännösten mukaisia, sanotun kuitenkaan rajoittamatta niiden erityisperusteiden ja -menettelyjen soveltamista, joita jäsenvaltiot ovat määritelleet radiotaajuuksien käyttöoikeuksien myöntämiseksi radio- tai televisio-ohjelmien sisältöpalvelujen tarjoajille yleistä etua koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi yhteisön oikeuden mukaisesti. Poikkeusta avoimia myöntämismenettelyjä koskevasta vaatimuksesta voidaan soveltaa tapauksissa, joissa radiotaajuuksien yksittäisten käyttöoikeuksien myöntäminen radio- tai televisio-ohjelmien sisältöpalvelujen tarjoajille on tarpeen jäsenvaltioiden yhteisön oikeuden mukaisesti määrittelemän yleisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi.

– –

6. Toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on varmistettava, että radiotaajuuksia käytetään tehokkaasti ja tosiasiallisesti [puitedirektiivin] 8 artiklan 2 kohdan ja 9 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Niiden on varmistettava, ettei radiotaajuuksien käyttöoikeuksien siirto tai kerääminen vääristä kilpailua. Tätä varten jäsenvaltiot voivat toteuttaa tarvittavia toimenpiteitä, kuten radiotaajuuksien käyttöoikeuden myyntiin [velvoittaminen] tai käyttöoikeuden vuokraaminen.”

5 Valtuutusdirektiivin 7 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos radiotaajuuksien käyttöä koskevien oikeuksien myöntämistä on rajoitettava, jäsenvaltioiden on myönnettävä tällaiset oikeudet puolueettomin, avoimin, syrjimättömin ja oikeasuhteisin valintaperustein. Valintaperusteissa on otettava asianmukaisesti huomioon [puitedirektiivin] 8 artiklan tavoitteiden ja 9 artiklan vaatimusten saavuttaminen.”

6 Valtuutusdirektiivin 14 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeuksien ja velvollisuuksien muuttaminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisvaltuutuksia, käyttöoikeuksia ja järjestelmien asennusoikeuksia koskevia oikeuksia, ehtoja ja menettelyjä voidaan muuttaa ainoastaan objektiivisesti perustelluissa tapauksissa ja oikeasuhteisesti, ottaen tarvittaessa huomioon radiotaajuuksien siirrettäviin käyttöoikeuksiin sovellettavat erityisehdot. – –

2. Jäsenvaltiot eivät saa rajoittaa tai peruuttaa järjestelmien asennusoikeuksia tai radiotaajuuksien käyttöoikeuksia ennen niiden voimassaoloajan päättymistä muutoin kuin perustelluissa tapauksissa ja soveltuvin osin liitteen sekä niiden kansallisten säännösten mukaisesti, jotka koskevat oikeuksien peruutusten johdosta myönnettävää korvausta.”

Puitedirektiivi

7 Puitedirektiivin johdanto-osan 11 perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”Sääntelytehtävien ja toiminnallisten tehtävien erottamisen periaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden olisi taattava kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuus niiden päätösten puolueettomuuden varmistamiseksi. Tämä riippumattomuuden vaatimus ei rajoita jäsenvaltioiden institutionaalista itsemääräämisoikeutta, niiden perustuslaillisia velvollisuuksia eikä puuttumattomuuden periaatetta suhteessa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin, siten kuin [SEUT 345 artiklassa] määrätään. – –”

8 Direktiivin 2 artiklan g alakohdan mukaan ”kansallisilla sääntelyviranomaisilla” tarkoitetaan ”elintä tai elimiä, joiden hoidettavaksi jäsenvaltio on antanut tässä direktiivissä tai erityisdirektiiveissä tarkoitetut sääntelytehtävät”. Kyseisen 2 artiklan l alakohdasta ilmenee, että valtuutusdirektiivi kuuluu ”erityisdirektiiveihin”.

9 Direktiivin 2009/140, jolla muutettiin puitedirektiiviä, johdanto-osan 13 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuutta olisi lujitettava sääntelyjärjestelmän tehokkaamman soveltamisen varmistamiseksi, viranomaisten määräysvallan lisäämiseksi ja viranomaisten tekemien päätösten ennakoitavuuden parantamiseksi. Tätä varten kansallisessa lainsäädännössä olisi nimenomaisesti varmistettava, että markkinoiden ennakkosääntelystä tai yritysten välisten riitojen ratkaisemisesta vastaava kansallinen sääntelyviranomainen on tehtäviään suorittaessaan suojattu ulkopuoliselta väliintulolta tai poliittiselta painostukselta, joka voisi vaarantaa sen käsiteltäväksi tulevien asioiden riippumattoman arvioinnin. Tällainen ulkopuolinen vaikuttaminen tekee kansallisesta lainsäädäntöelimestä soveltumattoman toimimaan kansallisena sääntelyviranomaisena sääntelyjärjestelmän mukaisesti. – –”

10 Puitedirektiivin 3 artiklan 1–3 a kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kustakin tässä direktiivissä ja erityisdirektiiveissä kansallisille sääntelyviranomaisille osoitetusta tehtävästä huolehtii toimivaltainen elin.

2. Jäsenvaltioiden on taattava kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuus varmistamalla, että nämä viranomaiset ovat oikeudellisesti erillisiä ja toiminnallisesti riippumattomia kaikista sähköisiä viestintäverkkoja, -laitteita tai -palveluja tarjoavista organisaatioista. Niiden jäsenvaltioiden, joilla on omistusosuuksia tai päätäntävaltaa sähköisiä viestintäverkkoja ja/tai -palveluja tarjoavissa yrityksissä, on varmistettava, että sääntelytoiminta ja omistajuuteen tai päätäntävaltaan liittyvä toiminta erotetaan rakenteellisesti tehokkaasti toisistaan.

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansalliset sääntelyviranomaiset käyttävät toimivaltuuksiaan puolueettomasti, avoimesti ja viivytyksittä. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisilla sääntelyviranomaisilla on riittävät taloudelliset resurssit ja henkilöstöresurssit niille annetun tehtävän hoitamiseen.

3 a. Markkinoiden ennakkosääntelystä tai – – yritysten välisten riitojen ratkaisemisesta vastaavien kansallisten sääntelyviranomaisten on oltava toiminnassaan riippumattomia eivätkä ne saa pyytää tai ottaa vastaan miltään muulta elimeltä ohjeita sellaisten tehtävien hoitamisessa,

jotka niille on annettu yhteisön lainsäädännön täytäntöön panemiseksi annetun kansallisen lainsäädännön nojalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 4 ja 5 kohdan säännösten soveltamista. Tämä ei estä kansallisen valtiosääntöoikeuden mukaista valvontaa. Ainoastaan 4 artiklan mukaisesti perustetuilla muutoksenhakuelimillä on toimivalta keskeyttää kansallisten sääntelyviranomaisten tekemien päätösten soveltaminen tai kumota ne.

– –”

11 Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisella tasolla on käytössä tehokkaat järjestelmät, joiden avulla jokainen käyttäjä tai sähköisiä viestintäverkkoja ja/tai -palveluja tarjoava yritys, johon kansallisen sääntelyviranomaisen tekemä päätös vaikuttaa, voi hakea muutosta päätökseen muutoksenhakuelimeltä, joka on riippumaton asianomaisista osapuolista. Tällä elimellä, joka voi olla tuomioistuin, on oltava tehtäviensä tehokkaan hoitamisen edellyttämä asiantuntemus. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tapaukseen liittyvät tosiseikat otetaan asianmukaisesti huomioon ja että käytettävissä on toimiva muutoksenhakujärjestelmä.

Kansallisen sääntelyviranomaisen päätös on voimassa, kunnes muutoksenhakuprosessissa on annettu ratkaisu, jollei määrätä tilapäisiä toimenpiteitä kansallisen lainsäädännön mukaisesti.”

12 Direktiivin 8 artiklan 1–4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansalliset sääntelyviranomaiset toteuttavat tässä direktiivissä ja erityisdirektiiveissä määriteltyjä sääntelytehtäviään hoitaessaan kaikki aiheelliset toimenpiteet, joilla pyritään 2, 3 ja 4 kohdassa säädettyihin tavoitteisiin. Toimenpiteiden on oltava oikeasuhteisia näihin tavoitteisiin nähden.

– –

2. Kansallisten sääntelyviranomaisten on edistettävä kilpailua sähköisten viestintäverkkojen, sähköisten viestintäpalvelujen ja niiden liitännäistoimintojen ja -palvelujen tarjoamisessa – –

3. Kansallisten sääntelyviranomaisten on osaltaan vaikutettava sisämarkkinoiden kehittymiseen – –

4. Kansallisten sääntelyviranomaisten on edistettävä Euroopan unionin kansalaisten etuja – –”

13 Direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Ottaen asianmukaisesti huomioon, että radiotaajuudet ovat julkinen voimavara, jolla on tärkeä yhteiskunnallinen, kulttuurinen ja taloudellinen arvo, jäsenvaltioiden on varmistettava, että sähköisissä viestintäpalveluissa niiden alueella käytettäviä radiotaajuuksia hallinnoidaan tehokkaasti 8 ja 8 a artiklan mukaisesti. Niiden on varmistettava, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset sähköisiin viestintäpalveluihin käytettäviä taajuuksia varatessaan ja yleisvaltuuksia tai yksittäisiä käyttöoikeuksia myöntäessään soveltavat puolueettomia, avoimia, syrjimättömiä ja oikeasuhteisia perusteita.

Jäsenvaltioiden on tätä artiklaa soveltaessaan noudatettava asiaankuuluvia kansainvälisiä sopimuksia, [kansainvälisen televiestintäliiton (ITU)] radio-ohjesäännöt mukaan lukien, ja ne voivat ottaa huomioon yleiseen etuun liittyviä näkökohtia.”

Kilpailudirektiivi

14 Kilpailudirektiivin 2 artiklassa vahvistetaan säännöt, jotka koskevat sähköisten viestintäverkkojen ja sähköisten viestintäpalvelujen yksinoikeuksia ja erityisoikeuksia.

15 Kyseisen direktiivin 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Radiotaajuuksien käyttöoikeudet”, säädetään seuraavaa:

”Rajoittamatta kuitenkaan sellaisten erityisten periaatteiden ja menettelyiden soveltamista, joita jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön myöntääkseen radio- tai televisiolähetysten sisältöpalvelujen tarjoajille radiotaajuuksien käyttöoikeuksia tarkoituksenaan saavuttaa yhteisön oikeuden mukaiset yleishyödylliset tavoitteet:

1) Jäsenvaltiot eivät saa myöntää erityis- tai yksinoikeuksia radiotaajuuksien käyttämiseksi sähköisten viestintäpalvelujen tarjoamiseen.

2) Radiotaajuuksien myöntämisen sähköisille viestintäpalveluille on perustuttava puolueettomiin, selkeisiin, syrjimättömiin ja oikeasuhteisiin perusteisiin.”

Päätös 2017/899

16 Päätöksen 2017/899 johdanto-osan 8, 9, 11, 15 ja 20 perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”(8) [ITU:n] vuoden 2015 maailman radioviestintäkonferenssin hyväksymässä radio-ohjesäännössä osoitetaan alueella 1, johon [Euroopan] unioni kuuluu, 700 MHz:n taajuusalue lähetystoiminnan palveluille ja ohjelma- ja tapahtumatuotannon langattomille audiopalveluille (ilmailuradioliikennettä lukuun ottamatta) jaetuin ensisijaisin oikeuksin. Taajuusalue 470–694 Mhz – – säilytetään edelleen ensisijaisin oikeuksin yksinomaan lähetystoiminnan palvelujen käytössä ja toissijaisin oikeuksin ohjelma- ja tapahtumatuotannon langattomien laitteiden käytössä.

(9) Langattoman laajakaistaliikenteen nopea kasvu ja digitaalisen talouden lisääntyvä taloudellinen, teollinen ja yhteiskunnallinen merkitys edellyttävät langattoman verkon kapasiteetin tehostamista. Taajuusalue 700 MHz tarjoaa sekä lisäkapasiteettia että yleistä kattavuutta, erityisesti taloudellisesti haastavilla maaseutu-, vuoristo- ja saarialueilla sekä muilla syrjäseuduilla, ennalta määriteltyjen kansallisten ensisijaisten alueiden mukaisesti, esimerkiksi tärkeimpien maaliikenneväylien varrella, ja sisätiloissa tapahtuvaan käyttöön ja monenlaiseen koneiden väliseen viestintään. Tässä yhteydessä olisi koko unionin korkealaatuisesti kattaviin maanpäällisiin langattomiin järjestelmiin tähtäävillä johdonmukaisilla ja koordinoiduilla toimenpiteillä, jotka perustuvat operaattorien toimilupiin liittyviä velvollisuuksia koskeviin parhaisiin kansallisiin toimintatapoihin, pyrittävä saavuttamaan – – tavoite, jonka mukaan vuoteen 2020 mennessä kaikilla kansalaisilla kaikkialla unionissa olisi oltava saatavilla sekä sisä- että ulkokäytössä nopein laajakaista, jonka nopeus on vähintään 30 Mb/s [megabittiä sekunnissa], ja jonka tavoitteena olisi oltava gigabittitason laajakaistayhteyksien yhteiskuntaa koskevan kunnianhimoisen tavoitteen saavuttaminen unionissa. Tällaiset toimenpiteet auttavat edistämään innovatiivisia digitaalisia palveluja ja varmistamaan pitkän aikavälin yhteiskunnalliset ja taloudelliset hyödyt.

– –

(11) – – Sen vuoksi [maanpäällisten digitaalitelevisiolähetysten] ja ohjelma- ja tapahtumatuotannon alat tarvitsevat sääntelyn pitkän aikavälin ennustettavuutta riittävien taajuuksien saatavuuden suhteen, jotta ne voivat turvata palvelujensa kestävän tarjonnan ja kehittämisen ja erityisesti maksuttomat televisiolähetykset sekä varmistaa asianmukaisen investointiympäristön olemassaolon, jotta unionin ja kansallisten audiovisuaalialan politiikkaa koskevat tavoitteet, kuten sosiaalinen yhteenkuuluvuus, tiedotusvälineiden moniarvoisuus ja kulttuurien monimuotoisuus, toteutuvat. – –

– –

(15) Jäsenvaltioiden olisi voitava lykätä asianmukaisesti perustelluista syistä 700 MHz:n taajuusalueen käytön sallimista sellaisten maanpäällisten järjestelmien suhteen, joilla voidaan tarjota langattomia sähköisiä laajakaistaviestintäpalveluja unionin yhteistä vuoden 2020 määräaikaa pidemmälle, enintään kahden vuoden ajaksi. Tällaisen lykkäyksen syynä [saisivat] olla vain rajat ylittävään koordinointiin liittyvät ratkaisematta olevat seikat, jotka johtavat haitallisiin häiriöihin, tarve varmistaa suuren väestömäärän tekninen siirtyminen kehittyneiden lähetystoiminnan standardien noudattamiseen, siirtymävaiheen kustannukset, jotka ylittävät niiden tulojen määrän, jotka sopimusmenettelyistä on oletettu saatavan, tai jokin ylivoimainen este. Jäsenvaltioiden olisi toteutettava kaikki tarvittavat toimet minimoidakseen haitallisen häiriön aiheutumisen niissä naapurijäsenvaltioissa, joihin lykkääminen vaikuttaa. – –

– –

(20) Jäsenvaltioiden olisi hyväksyttävä johdonmukaisia kansallisia etenemissuunnitelmia, joiden avulla voidaan helpottaa 700 MHz:n taajuusalueen käyttöä maanpäällisiin langattomiin sähköisiin laajakaistaviestintäpalveluihin siten, että voidaan samalla turvata taajuusalueen vapaaksi jättävien televisiolähetyspalvelujen jatkuvuus. Kun tällaiset kansalliset etenemissuunnitelmat on hyväksytty, jäsenvaltioiden olisi asetettava ne saataville kaikkialla unionissa läpinäkyvällä tavalla. Kansallisissa etenemissuunnitelmissa olisi käsiteltävä taajuuksien uudelleen suunnittelun toimintoja ja aikatauluja, verkon ja loppukäyttäjien laitteiden teknistä kehitystä, radio- ja muiden laitteiden rinnakkaisuutta, olemassa olevia ja uusia valtuutusjärjestelyjä sekä mekanismeja, joilla vältetään haitalliset häiriöt lähitaajuuksien käyttäjille, ja niissä olisi oltava tietoja mahdollisuudesta korvata mahdollisia siirtymäkustannuksia, jotta voidaan välttää muun muassa kustannuksia loppukäyttäjille tai yleisradiotoiminnan harjoittajille. Jos jäsenvaltiot aikovat säilyttää digitaalitelevisiolähetykset, kansallisissa etenemissuunnitelmissa olisi harkittava mahdollisuutta lähetyslaitteiden päivittämiseen taajuustehokkaampaan teknologiaan, kuten edistyneisiin videoformaatteihin (esim. HEVC) tai signaalinsiirtoteknologioihin (esim. DVB-T2).”

17 Kyseisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on sallittava [700 MHz:n taajuusalueen] käyttö viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2020 maanpäällisissä järjestelmissä, joilla voidaan tarjota langattomia sähköisiä laajakaistaviestintäpalveluja – –

Jäsenvaltiot voivat kuitenkin yhdestä tai useammasta tämän päätöksen liitteessä mainitusta perustellusta syystä lykätä 700 MHz:n taajuusalueen käytön sallimista enintään kahdella vuodella. – – Jäsenvaltioiden on tarvittaessa toteutettava valtuutusmenettelyt tai muutettava asiaa koskevia

olemassa olevia oikeuksia taajuusalueen käyttöön [valtuutusdirektiivin] mukaisesti siten, että käyttö sallitaan.”

Direktiivi 2018/1972

18 Direktiivin 2018/1972 124 artiklan 1 kohdan sanamuoto on seuraava:

”Jäsenvaltioiden on annettava ja julkaistava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään 21 päivänä joulukuuta 2020. Niiden on viipymättä toimitettava nämä säännökset kirjallisina [Euroopan] komissiolle.

Jäsenvaltioiden on sovellettava näitä säännöksiä 21 päivästä joulukuuta 2020.

– –”

Italian oikeus

19 Valtion alustavasta talousarviosta varainhoitovuodeksi 2018 ja monivuotisesta talousarviosta kolmivuotiskaudeksi 2018–2020 27.12.2017 annetun lain nro 205 (legge n. 205 – Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020; GURI nro 302, 29.12.2017), sellaisena kuin se on muutettuna lailla nro 145 – Valtion alustavasta talousarviosta varainhoitovuodeksi 2019 ja monivuotisesta talousarviosta kolmivuotiskaudeksi 2019–2021 30.12.2018 annettu laki nro 145 (legge n. 145 – Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021; GURI nro 302, 31.12.2018) (jäljempänä laki nro 205/2017), 1 §:n 1031 momentissa säädetään seuraavaa:

”Eurooppalaista ja kansallista audiovisuaalialan politiikkaa koskevien tavoitteiden – sosiaalinen yhteenkuuluvuus, tiedotusvälineiden moniarvoisuus ja kulttuurien monimuotoisuus – ja edistyneimmän teknologian käytön mahdollistamaa taajuuksien mahdollisimman tehokasta hallinnointia koskevan päämäärän mukaisesti kaikki maanpäällisille digitaalitelevisiolähetyspalveluille valtakunnallisesti ja paikallisesti jaetut taajuusalueen III VHF ja 470–694 MHz:n taajuudet vapautetaan 1032 momentissa vahvistetun aikataulun mukaisesti. Ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettujen päämäärien saavuttamiseksi kansallisilla verkko-operaattoreilla tämän lain voimaantulopäivänä olevat taajuuksien käyttöoikeudet muunnetaan uusien DVB-T2-teknologiaa käyttävien kansallisten kanavanippujen lähetyskapasiteetin käyttöoikeuksiksi niiden kriteerien mukaisesti, jotka [AGCOM] on määritellyt 31.3.2019 mennessä taajuuksien käyttöoikeuksien jakamista varten. [AGCOM] vahvistaa 31.3.2019 mennessä kriteerit, joiden mukaan 1030 momentin mukaisten maanpäällisen digitaalitelevisiolähetyspalvelun taajuuksien käyttöoikeudet jaetaan kansallisella tasolla kansallisille verkko-operaattoreille [taajuusalueella 470–694 MHz UHF], ottamalla huomioon tarpeen hillitä mahdollisia verkkojen muutos- ja käyttöönottokustannuksia, lyhentää 1032 momentissa tarkoitetun siirtymäkauden kestoa sekä minimoida loppukäyttäjiin kohdistuvat kustannukset ja vaikutukset. Taloudellisen kehityksen ministeriö myöntää kolmannessa virkkeessä tarkoitetut taajuuksien käyttöoikeudet kansallisille verkko-operaattoreille 30.6.2019 mennessä samassa virkkeessä tarkoitettujen, [AGCOMin] määrittelemien kriteerien mukaisesti. – –”

20 Lain nro 205/2017 1 §:n 1031 bis momentissa säädetään seuraavaa:

”Sellainen kansallisella tasolla käytettävissä oleva ylimääräinen lähetyskapasiteetti ja sellaiset maanpäälliset muut kuin 1031 momentissa tarkoitettujen käyttöoikeuksien muuntamisen kohteena olevat ja [AGCOMin taajuuksien kansallisessa jakamissuunnitelmassa] vahvistamat

taajuudet, jotka on osoitettava kansallisten verkko-operaattorien sekä julkisena palveluna tarjottavan radio- ja televisio- sekä multimediatoiminnan toimiluvan haltijoiden maanpäällisiin digitaalitelevisiolähetyspalveluihin, jaetaan ilman uutta tarjouskilpailua vastikkeellisella menettelyllä, jonka taloudellisen kehityksen ministeriö käynnistää viimeistään 30.11.2019 niiden menettelyjen täytäntöönpanemiseksi, jotka [AGCOM] on määrittänyt 30.9.2019 mennessä seuraavien periaatteiden ja kriteerien perusteella:

a) lähetyskapasiteetti ja taajuudet jaetaan erissä, jotka vastaavat kooltaan puolikasta kanavanippua

b) tarjousten vähimmäisarvo määritetään [AGCOMin] toteamien markkina-arvojen perusteella

c) jätettyjen hintatarjousten arvo otetaan huomioon

d) palvelun jatkuvuus, teknologisen siirtymän joutuisuus ja alalla toimivien kansallisten verkko-operaattorien, mukaan lukien julkisena palveluna tarjottavan radio- ja televisio- sekä multimediatoiminnan toimiluvanhaltijan, tarjoaman teknisen infrastruktuurin laatu turvataan

e) alalla toimiville kansallisille verkko-operaattoreille kertynyttä kokemusta hyödynnetään erityisesti digitaalisten radio- ja televisiolähetysverkkojen käyttöönotossa

f) rakenteelliselle valmiudelle varmistaa taajuuksien tehokas käyttö, asiantuntemukselle ja alalta kertyneelle osaamiselle, teknologiselle innovaatiolle ja lähetyskapasiteetin ja ylimääräisten taajuuksien optimaaliselle, tehokkaalle ja oikea-aikaiselle hyödyntämiselle tunnustetaan olennainen arvo

g) varmistetaan, että taajuuksia hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla ottamalla huomioon laadukkaan sisällön ajankohtainen lähettäminen maanpäällisellä digitaalitelevisiolähetysteknologialla suurimmalle osalle Italian väestöä. – –”

21 Lain nro 205/2017 1 §:n 1037 momentissa säädetään seuraavaa:

”Taajuuksien käyttöoikeuksien jakamista, hankintamenettelyjä ja muita 1026–1036 momentissa tarkoitettuja menettelyjä – erityisesti taajuuksien vapauttamismenettelyjä maanpäällisiä digitaalitelevisiolähetyspalveluja varten – koskevat oikeusriidat kuuluvat hallintotuomioistuinten yksinomaisen toimivallan piiriin – – Koska taajuuksien nopea vapauttaminen ja jakaminen on ylivoimaisen kansallisen edun mukaista, 1026–1036 momentissa tarkoitetuissa menettelyissä toteutettujen toimien ja toimenpiteiden kumoaminen ei johda aiemman tilanteen palauttamiseen tai luontoissuoritukseen, ja mahdollisesta vahingosta suoritetaan vain vastaava korvaus. Turvaamistoimena voidaan määrätä vain vakuuden asettamisesta.”

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

22 Cairo Network ja Europa Way ovat maanpäällisten digitaalitelevisiolähetysverkkojen operaattoreita, jotka olivat kumpikin DVB-T-teknologiaa käyttävän kanavanipun käyttöoikeuksien haltijoita. Persidera on maanpäällisten digitaalitelevisiolähetysverkkojen operaattori, joka oli viiden DVB-T-teknologiaa käyttävän kanavanipun käyttöoikeuksien haltija.

23 Italian lainsäätäjä katsoi, että 700 MHz:n taajuusalueen uudelleenjärjestely edellytti tiettyjen taajuuksien vapauttamista viidennen sukupolven puhelimien (jäljempänä 5G) käyttöönoton mahdollistamiseksi. Lainsäätäjä valtuutti näin ollen AGCOMin antamaan päätöksiä, joiden tarkoituksena oli yhtäältä DVB-T-teknologiaa käyttävien kanavanippujen olemassa olevien käyttöoikeuksien muuntaminen DVB-T2-teknologiaa käyttävien kanavanippujen lähetyskapasiteetin käyttöoikeuksiksi ja toisaalta DVB-T-teknologiasta DVB-T2-teknologiaan siirtymisen ansiosta vapautuneen ylimääräisen lähetyskapasiteetin käyttöoikeuksien jakaminen vastikkeellista menettelyä käyttäen.

24 Tässä tarkoituksessa AGCOM antoi joukon päätöksiä.

25 Erityisesti päätöksellä 39/19/CONS se määritteli uuden kansallisen suunnitelman taajuuksien jakamisesta maanpäällisille digitaalitelevisiolähetyksille. Kyseinen päätös koski muun muassa DVB-T2-teknologiaa käyttävää yhteensä 12 kansallista kanavanippua ja konfiguraatioparametreja, joiden perusteella vahvistettiin periaate DVB-T-teknologiaa käyttävän 20 kansallisen kanavanipun korvaamisesta DVB-T2-teknologiaa käyttävällä 10 kansallisella kanavanipulla.

26 Päätöksellä nro 129/19/CONS AGCOM määritteli kriteerit, joita sovelletaan DVB-T-teknologiaa käyttävien kanavanippujen käyttöoikeuksien muuntamiseen DVB-T2-teknologiaa käyttävien kanavanippujen käyttöoikeuksiksi ja ylimääräisen lähetyskapasiteetin käyttöoikeuksien jakamiseen kansallisesti.

27 Päätöksellä nro 562/20/CONS AGCOM määritteli tämän ylimääräisen lähetyskapasiteetin käyttöoikeuksien vastikkeellista jakamismenettelyä koskevat yksityiskohtaiset säännöt. Päätöksellä nro 564/20/CONS se aloitti kyseisen menettelyn.

28 AGCOMin määrittelemien muuntamiskriteerien mukaisesti Persideralle jaettiin DVB-T2-teknologiaa käyttävän 2,5 kanavanipun lähetyskapasiteetin käyttöoikeuksia, kun taas Cairo Network ja Europa Way saivat kumpikin puolikkaan tämäntyyppisen kanavanipun lähetyskapasiteetin käyttöoikeuksia. Vastikkeellisen jakamismenettelyn päätteeksi Cairo Network ja Persidera saivat kumpikin DVB-T2-teknologiaa käyttävän puolikkaan kanavanipun lähetyskapasiteetin ylimääräisiä käyttöoikeuksia.

29 Cairo Network, Europa Way ja Persidera nostivat kumoamiskanteita useista toimista, jotka toteutettiin 700 MHz:n taajuusalueen uudelleenjärjestelyä koskevassa menettelyssä ja joihin kuuluivat AGCOMin päätökset 39/19/CONS ja 129/19/CONS.

30 Kanteet hylättiin Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazion (Latiumin alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) antamilla tuomioilla.

31 Cairo Network, Europa Way ja Persidera valittivat kyseisistä tuomioista Consiglio di Statoon (ylin hallintotuomioistuin, Italia), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin. Valitustensa tueksi kyseiset yhtiöt väittivät muun muassa, että Italian lainsäätäjä ei ollut kunnioittanut AGCOMin riippumattomuutta, että DVB-T-teknologiaa käyttävien kanavanippujen käyttöoikeuksia oli jätetty huomiotta ja että 700 MHz:n taajuusalueen uudelleenjärjestelymenettely oli toteutettu sääntöjenvastaisesti, koska huomioon ei ollut otettu sitä, että tietyt operaattorit olivat saaneet ennakolta lainvastaisesti suotuisan aseman maanpäällisten digitaalitelevisiolähetysten markkinoilla.

32 Koska Consiglio di Stato katsoo, että sen ratkaistavana on useita vaikeita unionin oikeuden tulkintakysymyksiä, se pohtii ensiksi asioissa C-764/23 ja C-765/23 Cairo Networkin ja Europa Wayn käytettävissä olevan oikeussuojan tehokkuutta. Se nimittäin epäilee sitä, mahdollistaako aiemman tilanteen palauttamista tai luontoissuoritusta koskevan mahdollisuuden täydellinen poissulkeminen sen, että DVB-T-teknologiaa käyttävien kanavanippujen käyttöoikeuksien haltijoita suojataan riittävästi ja yleinen etu turvataan.

33 Kyseinen tuomioistuin pohtii toiseksi, onko Italian lainsäätäjä rajannut liiallisesti AGCOMin harkintavaltaa ja loukannut näin sen riippumattomuutta. Se toteaa tämän osalta, että Italian lainsäädännön säännökset vaikuttivat merkittävästi AGCOMin antamiin päätöksiin 700 MHz:n taajuusalueen uudelleenjärjestelymenettelyssä. Niinpä AGCOM määritti radiotaajuuksien käyttöoikeuksien muuntokertoimen muun muassa tarkoituksenaan sallia lainsäätäjän määräämän vastikkeellisen menettelyn toteuttaminen. Lisäksi AGCOM asetti kyseisen tuomioistuimen mukaan menettelylle itse määrittämiään kriteereitä ja periaatteita – erityisesti sallimalla vakiintuneiden operaattorien, joilla on määräävä asema kyseisillä markkinoilla, osallistumisen kyseiseen menettelyyn.

34 Consiglio di Stato katsoo kolmanneksi, että radiotaajuuksien aiempien käyttöoikeuksien muuntamisen osittaisuus, joka perustuu kyseisen AGCOMin hyväksymän muuntokertoimen soveltamiseen, saattoi DVB-T-teknologiaa käyttävän yhden ainoan kanavanipun käyttöoikeuden haltijaoperaattorit epäsuotuisampaan asemaan, koska se pakotti ne turvautumaan käyttöoikeuksien vastikkeelliseen jakamismenettelyyn tai tekemään keskenään sopimuksia, jotta ne voisivat saada vastaavia lähetyskapasiteetteja kuin niillä oli ennen niiden radiotaajuuksien aiempien käyttöoikeuksien muuntamista.

35 Kyseinen tuomioistuin pohtii neljänneksi sitä, onko unionin oikeuden kannalta riittävää, että Italian viranomaiset ottavat huomioon kunkin asianomaisen operaattorin yksilöllisen tilanteen Italian audiovisuaalialalla tapahtuneen kehityksen perusteella.

36 Kyseisen alan organisointiin liittyy sen mukaan nimittäin useita sääntöjenvastaisuuksia, joista unionin tuomioistuin lausui 31.1.2008 antamassaan tuomiossa Centro Europa 7 (C-380/05, EU:C:2008:59) ja 26.7.2017 antamassaan tuomiossa Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597). Kun otetaan huomioon eri toimenpiteet, jotka on jo toteutettu kyseisten sääntöjenvastaisuuksien korjaamiseksi, AGCOM katsoi, että rakenteellisten toimenpiteiden toteuttaminen 700 MHz:n taajuusalueen uudelleenjärjestelymenettelyn aikana olisi epätarkoituksenmukaista ja sillä olisi vaikutuksia, jotka menisivät markkinoiden uudelleentasapainottamista, jota kyseisten sääntöjenvastaisuuksien korjaaminen edellytti, pidemmälle. Se katsoi näin ollen riittäväksi vahvistaa epäsymmetrisiä sääntöjä, joilla pyrittiin edistämään pluralismia ja kilpailua radiotaajuuksien käyttöoikeuksien vastikkeellisessa jakamismenettelyssä. Ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on kuitenkin epäilyjä siitä, oliko tämä AGCOMin tekemä valinta unionin oikeuden mukainen.

37 Viidenneksi ja viimeiseksi asiassa C-764/23 kyseinen tuomioistuin esittää seikkoja, joiden se katsoo osoittavan, että Cairo Networkillä on suojattava perusteltu luottamus asiassa. Niinpä se korostaa, että kyseinen yhtiö sai aiemmat radiotaajuuksien käyttöoikeutensa vastikkeellisessa menettelyssä, jota koskevassa tarjouspyynnössä täsmennettiin, että se koski DVB-järjestelmien eli DVB-T-standardin radiotaajuuksien käyttöoikeuksien jakamista mutta myös sen myöhempää teknologista kehitystä, että taajuuksien vapautuessa niiden jakamiseksi televiestintäoperaattoreille sopimuspuoleksi valittu tarjoaja saisi taajuuden, jonka kattavuus olisi sama ja jonka voimassaolo olisi sama, ja että taajuus jaettaisiin 20 vuodeksi.

38 Tässä tilanteessa Consiglio di Stato on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle asiassa C-764/23 seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko unionin oikeutta ja erityisesti SEU 6 artiklaa ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa, tulkittuina [perusoikeuskirjan] 47 artiklan, [puitedirektiivin] 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan ja direktiivin [2018/1972] 31 artiklan valossa, tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle asian kannalta merkityksellisessä Italian oikeudessa käyttöön otetun kaltaiselle kansalliselle sääntelylle (lain nro 205/2017 1 §:n 1037 momentti), jossa rajoitetaan unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvassa tilanteessa kumoamiskanteen vaikutuksia estämällä aiemman tilanteen palauttaminen tai luontoissuoritus ja rajoittamalla turvaamistoimien ulottuvuus vakuuden asettamiseen, jolloin tehokasta oikeussuojaa loukataan?

2) Onko unionin oikeutta ja erityisesti [puitedirektiivin] 3 artiklan 3 ja 3 a kohtaa sekä 8 ja 9 artiklaa ja direktiivin [2018/1972] 5, 6, 8, 9 ja 45 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sen kaltaiselle järjestelmälle, joka Italian oikeusjärjestyksessä on otettu käyttöön [lain nro 205/2017] 1 §:n 1031 bis momentilla, sikäli kuin riippumattomalta hallintoviranomaiselta otetaan tällä säännöksellä pois sille kuuluva sääntelytehtävä tai ainakin rajoitetaan sitä huomattavasti säätämällä, että ylimääräinen lähetyskapasiteetti on jaettava vastikkeellisella menettelyllä, jossa valitaan kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous, ja vakiintuneet operaattorit osallistuvat menettelyyn?

3) Onko unionin oikeutta ja erityisesti [puitedirektiivin] 8 ja 9 artiklaa, [valtuutusdirektiivin] 3, 5, 7 ja 14 artiklaa, [kilpailudirektiivin] 2 ja 4 artiklaa, päätöksen [2017/899] johdanto-osan 11 ja 20 perustelukappaletta sekä kohtuullisuusperiaatetta, syrjintäkiellon, kilpailun suojelemisen ja luottamuksensuojan periaatteita tulkittava siten, että ne ovat esteenä sen kaltaiselle järjestelmälle, joka on otettu käyttöön asian kannalta merkityksellisellä kansallisella lainsäädännöllä (lain nro 205/2017 1 §:n 1030, 1031, 1031 bis, 1031 ter ja 1032 momentti), [AGCOMin] päätöksillä nro 39/19/CONS, 128/19/CONS ja 564/20/CONS sekä niihin liittyvillä digitaalitelevisiopalvelun taajuuksien käyttöoikeuksien jakamista koskevilla päätöksillä, sikäli kuin kyseisessä järjestelmässä ’taajuuksien käyttöoikeuksien’ muuntaminen ’lähetyskapasiteetin käyttöoikeuksiksi’ ei perustu yksi yhteen -vastaavuuteen, vaan osa lähetyskapasiteetista varataan jaettavaksi vastikkeellisessa menettelyssä, mistä aiheutuu ylimääräisiä kustannuksia operaattoreille, jotka haluavat varmistaa, että ne saavat säilyttää oikeutensa, jotka ne ovat ajan mittaan laillisesti hankkineet?

4) Onko unionin oikeutta ja erityisesti [puitedirektiivin] 8 ja 9 artiklaa, [valtuutusdirektiivin] 3, 5, 7 ja 14 artiklaa, [kilpailudirektiivin] 2 ja 4 artiklaa, päätöksen [2017/899] johdanto-osan 11 ja 20 perustelukappaletta, kohtuullisuusperiaatetta, syrjintäkiellon, kilpailun suojelemisen ja luottamuksensuojan periaatteita sekä suhteellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperiaatetta tulkittava siten, että ne ovat esteenä sen kaltaiselle järjestelmälle, joka on otettu käyttöön asian kannalta merkityksellisellä kansallisella lainsäädännöllä (lain nro 205/2017 1 §:n 1030, 1031, 1031 bis, 1031 ter ja 1032 momentti), [AGCOMin] päätöksillä nro 39/19/CONS, 128/19/CONS ja 564/20/CONS sekä niihin liittyvillä digitaalitelevisiopalvelun taajuuksien käyttöoikeuksien jakamista koskevilla päätöksillä, koska kyseinen järjestelmä ei sisällä rakenteellisia toimenpiteitä aiemmin muodostuneen epäyhdenvertaisen tilanteen korjaamiseksi, kun otetaan erityisesti huomioon kansallisessa ja ylikansallisessa oikeuskäytännössä aiemmin todetut lainvastaisuudet, ja koska siinä ei oteta huomioon taajuuden vastikkeellisessa kilpailumenettelyssä hankkineen operaattorin erilaista asemaa säätämällä tämän oikeudesta säilyttää tällainen taajuus, vai onko AGCOMin

toteuttamat, niin sanottujen ylimääräisten verkkojen haltijoina alun perin olleisiin vakiintuneina operaattoreina pidettäviin yrityksiin kohdistuvat ei-rakenteelliset toimet katsottava tarkoituksenmukaisiksi ja oikeasuhteisiksi?

5) Onko unionin oikeutta ja erityisesti [puitedirektiivin] 8 ja 9 artiklaa, [valtuutusdirektiivin] 3, 5, 7 ja 14 artiklaa, [kilpailudirektiivin] 2 ja 4 artiklaa, päätöksen [2017/899] johdanto-osan 11 ja 20 perustelukappaletta, kohtuullisuusperiaatetta, syrjintäkiellon, kilpailun suojelemisen ja luottamuksensuojan periaatteita sekä suhteellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperiaatteita tulkittava siten, että ne ovat esteenä sen kaltaiselle järjestelmälle, joka on otettu käyttöön asian kannalta merkityksellisellä kansallisella lainsäädännöllä (lain nro 205/2017 1 §:n 1030, 1031, 1031 bis, 1031 ter ja 1032 momentti), [AGCOMin] päätöksillä nro 39/19/CONS, 128/19/CONS ja 564/20/CONS sekä niihin liittyvillä digitaalitelevisiopalvelun taajuuksien käyttöoikeuksien jakamista koskevilla päätöksillä, sikäli kuin kyseisessä järjestelmässä ei oteta huomioon sellaiselle operaattorille syntynyttä perusteltua luottamusta, joka on hankkinut taajuuden käyttöoikeuden vastikkeellisessa kilpailumenettelyssä, jossa on nimenomaisesti vahvistettu oikeus taajuuteen, joka kattavuudeltaan ja kestoltaan vastaa käyttöoikeuteen perustuvaa kattavuutta ja kestoa?”

39 Tässä tilanteessa Consiglio di Stato on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle asiassa C-765/23 neljä ennakkoratkaisukysymystä, jotka ovat analogiset asiassa C-764/23 esitettyjen neljän ensimmäisen kysymyksen kanssa.

40 Tässä samassa tilanteessa Consiglio di Stato on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle asiassa C-766/23 kaksi ennakkoratkaisukysymystä, jotka ovat analogiset asiassa C-764/23 esitettyjen toisen ja kolmannen kysymyksen kanssa, sekä seuraavan kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko unionin oikeutta ja erityisesti [puitedirektiivin] 8 ja 9 artiklaa, [valtuutusdirektiivin] 3, 5, 7 ja 14 artiklaa, [kilpailudirektiivin] 2 ja 4 artiklaa, päätöksen [2017/899] johdanto-osan 11 ja 20 perustelukappaletta, kohtuullisuusperiaatetta, syrjintäkiellon, kilpailun suojelemisen ja luottamuksensuojan periaatteita sekä suhteellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperiaatteita tulkittava siten, että ne ovat esteenä Italian oikeudessa [lain nro 145/18] 1 §:n 1101–1108 momentilla, [lain nro 205/2017] 1 §:n 1030, 1031, 1031 bis, 1031 quater, 1032, 1033, 1034 ja 1037 momentilla, – – [AGCOMin] päätöksillä nro 39/19/CONS – –, 128/19/CONS ja 129/19/CONS sekä niihin liittyvillä digitaalitelevisiopalvelun taajuuksien käyttöoikeuksien jakamista koskevilla päätöksillä käyttöön otetun kaltaiselle järjestelmälle, johon ei sisälly rakenteellisia toimenpiteitä – vaikka siihen sisältyy ei-rakenteellisia korvaavia ja/tai markkinoita tasapainottavia toimenpiteitä – aiemmin osoitetun epäyhdenvertaisen kohtelun poistamiseksi ja siinä vahvistetaan vastikkeellinen menettely, josta aiheutuu operaattorille ylimääräisiä kustannuksia ja maksuja, ja ovatko nämä [unionin] oikeussäännöt erityisesti suhteellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperiaatteen sekä 26.7.2017 annetussa tuomiossa Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597) vahvistettujen periaatteiden valossa esteenä edellä kuvatun kaltaiselle järjestelmälle, kun otetaan myös huomioon järjestelmän kokonaiskehitys sekä kansallisessa ja ylikansallisessa oikeuskäytännössä, johon on tämän välipäätöksen perusteluissa viitattu, jo todetut poikkeavuudet, puutteet ja sääntöjenvastaisuudet, vai onko [AGCOMin] toteuttamat ei-rakenteelliset toimenpiteet päinvastoin katsottava riittäviksi?”

41 Unionin tuomioistuimen presidentin 27.2.2024 antamalla päätöksellä asiat C-764/23–C-766/23 yhdistettiin asian käsittelyn kirjallista ja suullista vaihetta sekä tuomion antamista varten.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Unionin tuomioistuimen toimivalta

42 Radiotelevisione italiana SpA:n (RAI) väittää, että unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa vastata ensimmäiseen ja neljänteen kysymykseen asioissa C-764/23 ja C-765/23 eikä kolmanteen kysymykseen asiassa C-766/23, koska kyseisillä kysymyksillä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää tuomioistuinta lausumaan siitä, onko pääasiassa kyseessä oleva Italian säännöstö unionin oikeuden mukainen ja ovatko AGCOMin toteuttamat toimet laillisia.

43 Tämän osalta on muistettava, että SEUT 267 artiklassa vahvistettu yhteistyöjärjestelmä perustuu kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen tehtävien selkeään jakoon. Kyseisen artiklan nojalla vireille pannussa menettelyssä kansallisten säännösten tulkinta kuuluu jäsenvaltioiden tuomioistuimille eikä unionin tuomioistuimelle, eikä tämän tehtävänä ole lausua kansallisten oikeussääntöjen yhteensoveltuvuudesta unionin oikeuden säännösten ja määräysten kanssa. Unionin tuomioistuimella on sen sijaan toimivalta esittää kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joiden avulla tämä voi arvioida kansallisten oikeussääntöjen yhteensoveltuvuutta unionin oikeuden kanssa (ks. tuomio 21.3.1985, Celestri & C., 172/84, EU:C:1985:137, 12 kohta; tuomio 1.7.2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, 30 kohta ja tuomio 26.7.2017, Europa Way ja Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, 35 kohta).

44 Käsiteltävissä yhdistetyissä asioissa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää nimenomaisesti kysymyksillään unionin tuomioistuimelta tällaisia tulkintaan liittyviä tietoja, joten sillä on toimivalta vastata kyseisiin kysymyksiin.

Tutkittavaksi ottaminen

45 RAI ja Mediaset SpA väittävät, että kaikki ennakkoratkaisupyynnöt tai osa niistä on jätettävä tutkimatta.

46 Ne väittävät ensiksi, että ennakkoratkaisukysymykset eivät sisällä tarvittavia tietoja, jotta unionin tuomioistuin voisi vastata kaikkiin esitettyihin kysymyksiin. Täsmällisemmin todettuna RAI katsoo ensinnäkin, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole kuvaillut täydellisesti 700 MHz:n taajuusalueen uudelleenjärjestelymenettelyä. Mediaset esittää seuraavaksi, että kyseinen tuomioistuin ei ole esittänyt syitä, joiden vuoksi unionin oikeuden säännöksiä, joita kolmas kysymys asioissa C-764/23 ja C-765/23 ja toinen kysymys asiassa C-766/23 koskevat, sovellettaisiin käsiteltävässä asiassa, eikä syitä, jotka saivat sen epäilemään sitä, onko pääasioissa kyseessä oleva Italian säännöstö kyseisten säännösten mukainen. Mediaset väittää lopuksi, että kyseinen tuomioistuin ei ole esittänyt unionin tuomioistuimelle riittäviä tietoja, jotta tämä voisi vastata viidenteen kysymykseen asiassa C-764/23.

47 RAI ja Mediaset katsovat toiseksi, ettei pääasioiden ratkaisemiseksi ole tarpeen vastata kolmanteen ja neljänteen kysymykseen asioissa C-764/23 ja C-765/23 eikä toiseen ja kolmanteen kysymykseen asiassa C-766/23. Niiden mukaan Italian viranomaisten jo toteuttamat toimenpiteet riittivät korjaamaan niiden aiempien lainvastaisuuksien seuraukset Italian audiovisuaalialalla, joihin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa. Tämän lisäksi ennakkoratkaisukysymyksissä esitetty tiivistelmä kyseisistä lainvastaisuuksista sisältää niiden

mukaan virheitä ja epätarkkuuksia. Kysymykset koskevat lisäksi osittain DVB-T2-teknologiaa käyttävien kanavanippujen lähetyskapasiteetin käyttöoikeuksien vastikkeellista jakamismenettelyä, vaikka kyseinen menettely ei ole pääasioiden kohteena.

48 On muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklalla käyttöön otetussa unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisessä yhteistyössä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Kun esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimella on näin ollen periaatteessa velvollisuus antaa ennakkoratkaisu (ks. tuomio 21.4.1988, Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, 8 kohta ja tuomio 24.7.2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, 61 kohta).

49 Tästä seuraa, että unionin oikeutta koskevilla kysymyksillä oletetaan olevan merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Unionin tuomioistuin voi kieltäytyä vastaamasta kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vain, jos on ilmeistä, että unionin oikeuden tulkitsemisella, jota kansallinen tuomioistuin on pyytänyt, ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, tai jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (ks. tuomio 13.7.2000, Idéal tourisme, C-36/99, EU:C:2000:405, 20 kohta ja tuomio 24.7.2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, 62 kohta).

50 Tässä asiayhteydessä on yhtäältä korostettava väitteistä, jotka koskevat ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevien päätösten epätäydellisyyttä, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön – jota sen työjärjestyksen 94 artiklan a ja b alakohta nyttemmin ilmentää – mukaan on niin, että jotta unionin oikeutta voitaisiin tulkita kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllisellä tavalla, kansallisen tuomioistuimen on määritettävä esittämiinsä kysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat tai ainakin selostettava ne tosiseikkoja koskevat lähtökohdat, joihin nämä kysymykset perustuvat. On myös siis välttämätöntä, että – kuten työjärjestyksen 94 artiklan c alakohdassa todetaan – ennakkoratkaisupyyntöön sisältyy selostus niistä syistä, joiden vuoksi ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on ryhtynyt tarkastelemaan kysymystä unionin oikeuden tiettyjen säännösten tulkinnasta tai pätevyydestä, sekä ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen toteama yhteys kyseisten säännösten ja pääasian oikeudenkäynnissä sovellettavan kansallisen säännöstön välillä (ks. tuomio 26.1.1993, Telemarsicabruzzo ym., C-320/90-C-322/90, EU:C:1993:26, 6 kohta; määräys 28.6.2000, Laguillaumie, C-116/00, EU:C:2000:350, 16 kohta ja tuomio 4.10.2024, Bezirkshauptmannschaft Landeck (Yritys saada pääsy matkapuhelimelle tallennettuihin tietoihin), C-548/21, EU:C:2024:830, 48 kohta).

51 Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevissa päätöksissä esitetään yksityiskohtaisesti esitettyjä kysymyksiä koskevat tosiseikat ja oikeudelliset seikat sekä syyt, jotka saivat ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epäilemään sitä, onko pääasioissa kyseessä oleva Italian säännöstö unionin oikeuden mukainen.

52 Tästä seuraa, että kysymykset täyttävät työjärjestyksen 94 artiklassa vahvistetut vaatimukset ja että ne siis sisältävät riittävät tiedot, jotta unionin tuomioistuin voi vastata niihin.

53 Toisaalta on todettava, että väitteet, jotka koskevat sitä, ettei tiettyihin esitetyistä kysymyksistä tarvitse vastata pääasioiden ratkaisemiseksi, perustuvat osittain pääasioissa kyseessä olevan tosiasiallisen tilanteen kuvaukseen, joka poikkeaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämästä kuvauksesta. RAI ja Mediaset kritisoivat täten ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevissa päätöksissä olevaa esitystä Italian audiovisuaalialalla aiemmin tapahtuneista lainvastaisuuksista ja niiden seurauksista.

54 Tämän tuomion 43 kohdassa mainitussa kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen tehtävien selkeässä jaossa oikeusriidan tosiseikaston arvioiminen kuuluu yksinomaan kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan, ja sen tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta, kun taas unionin tuomioistuimella on ainoastaan toimivalta lausua unionin oikeuden tulkinnasta tai pätevyydestä sellaisten tosiseikkojen perusteella, jotka kansallinen tuomioistuin on sille esittänyt (ks. tuomio 16.3.1978, Oehlschläger, 104/77, EU:C:1978:69, 4 kohta ja tuomio 20.4.2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, 28 kohta).

55 Näin ollen RAI:n ja Mediasetin argumentit, jotka liittyvät niiden omaan arviointiin Italian audiovisuaalialalla aiemmin tapahtuneista lainvastaisuuksista ja niiden seurauksista, eivät voi johtaa siihen, että olisi katsottava, että tietyt esitetyistä kysymyksistä on jätettävä tutkimatta.

56 Lisäksi se, että pääasioiden kanteet eivät koske suoraan AGCOMin toimia, joilla säännellään radiotaajuuksien käyttöoikeuksien vastikkeellista jakamismenettelyä, ei voi riittää osoittamaan, että esitetyt kysymykset on jätettävä tutkimatta sikäli kuin ne koskevat kyseistä menettelyä.

57 On nimittäin kiistatonta, että kyseisillä kysymyksillä pyritään siihen, että ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle annetaan tietoja, joiden perusteella se voi arvioida sitä, oliko radiotaajuuksien aiempien käyttöoikeuksien muuntamismenettely unionin oikeuden mukainen. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevista päätöksistä ilmenee, että uudelleenjärjestettäessä 700 MHz:n taajuusaluetta Italiassa kyseinen menettely toteutetaan koordinoidusti radiotaajuuksien käyttöoikeuksien vastikkeellisen jakamismenettelyn kanssa, joten ei voida katsoa, että kyseisten kysymysten näkökohdat, jotka liittyvät viimeksi mainittuun menettelyyn, eivät selvästikään liittyisi pääasioihin.

58 Kaikkiin esitettyihin kysymyksiin on näin ollen vastattava.

Asiakysymykset

59 Aluksi on todettava, että vaikka esitetyt kysymykset koskevat muun muassa direktiiviin 2018/1972 tulkintaa, sen 124 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että jäsenvaltiot soveltavat sääntöjä, joilla direktiivi on tarkoitus panna täytäntöön, 21.12.2020 lukien. Koska kyseiset kysymykset liittyvät siihen, onko ennen kyseistä päivämäärää annettu Italian säännöstö unionin oikeuden mukainen, kysymyksiä on näin ollen tutkittava ennen kyseistä päivämäärää voimassa olleiden unionin säädösten perusteella.

Ensimmäinen kysymys asioissa C-764/23 ja C-765/23

60 Ensimmäisellä kysymyksellään asioissa C-764/23 ja C-765/23, joka on molemmissa sama, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä SEU 6 ja SEU 19 artiklan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa yhtäältä talouden toimijoiden 700 MHz:n taajuusalueen uudelleenjärjestelyn yhteydessä toteutetuista radiotaajuuksien käyttöoikeuksien jakamista koskevista toimista nostamien kanteiden vaikutukset rajoitetaan rahallisen korvauksen myöntämiseen ja toisaalta supistetaan turvaamistoimien, joita voidaan määrätä odotettaessa tällaisen kanteen tutkimista, laajuutta vakuuden asettamiseen.

61 Vaikka kysymyksissä viitataan SEU 6 artiklaan, on aluksi todettava, että kyseessä on laajuudeltaan yleinen määräys, jolla ei ole merkitystä kyseisten kysymysten analyysin kannalta (ks. analogisesti tuomio 23.11.2021, IS (Välipäätöksen lainvastaisuus) (C-564/19, EU:C:2021:949, 98 kohta).

62 Puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus säätää tehokkaista muutoksenhakujärjestelmistä, joiden avulla jokainen käyttäjä tai sähköisiä viestintäverkkoja ja/tai -palveluja tarjoava yritys, johon kansallisen sääntelyviranomaisen tekemä päätös vaikuttaa, voi hakea muutosta kyseiseen päätökseen riippumattomalta muutoksenhakuelimeltä, jolla on tehtäviensä tehokkaan hoitamisen edellyttämä asiantuntemus.

63 Kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että kansallisen sääntelyviranomaisen päätös on voimassa, kunnes muutoksenhakuprosessissa on annettu ratkaisu, jollei määrätä tilapäisiä toimenpiteitä kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

64 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että kyseisen direktiivin 4 artikla on perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun tehokkaan oikeussuojan periaatteen, johon viitataan SEU 19 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan jäsenvaltioiden tuomioistuinten on varmistettava yksityisillä oikeussubjekteilla unionin oikeuden perusteella olevien oikeuksien oikeussuoja, ilmentymä (ks. vastaavasti tuomio 21.2.2008, Tele2 Telecommunication, C-426/05, EU:C:2008:103, 30 kohta ja tuomio 13.10.2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej ja Petrotel, C-231/15, EU:C:2016:769, 20 kohta).

65 Kyseisen direktiivin 4 artiklassa ei kuitenkaan säädetä täsmällisistä menettelysäännöistä, joilla on tarkoitus panna täytäntöön jäsenvaltioiden velvollisuus säätää tehokkaista muutoksenhakujärjestelmistä, eikä siinä erityisesti määritellä toimivaltaa, joka sellaisella kansallisella tuomioistuimella on oltava, jota on pyydetty lausumaan kanteesta, joka on nostettu radiotaajuuksien käyttöoikeuksien jakamista koskevasta toimesta.

66 Silloin, kun alalla ei ole unionin säännöstöä, on lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden asiana menettelyllisen itsemääräämisoikeutensa rajoissa määritellä kyseinen toimivalta, kunhan se ei ole unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa suppeampi kuin samankaltaisista kansallisen oikeuden soveltamisalaan kuuluvista tilanteista lausumaan pyydetyllä tuomioistuimella (vastaavuusperiaate) ja kunhan toimivallan laajuus ei ole sellainen, että sillä tehdään unionin oikeudessa tunnustettujen oikeuksien käyttäminen käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi (tehokkuusperiaate) (ks. analogisesti tuomio 13.10.2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej ja Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

67 Vastaavuusperiaatteesta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että järjestelmää, jota ensimmäinen kysymys asioissa C-764/23 ja C-765/23 koskee, sovelletaan samalla tavalla kansalliseen oikeuteen ja unionin oikeuteen perustuviin muutoksenhakuihin.

68 Tehokkuusperiaatteesta on todettava, että unionin tuomioistuin katsoi 13.10.2016 antamansa tuomion Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej ja Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769) 25 ja 31 kohdassa, että kansallisen tuomioistuimen, jolta on haettu muutosta kansallisen sääntelyviranomaisen päätökseen, on voitava kumota päätös taannehtivasti, jos se katsoo, että tämä on tarpeen muutosta hakeneen yrityksen tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi.

69 Tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että tehokkuusperiaate merkitsisi välttämättä, että kansallisen tuomioistuimen, jolta tällaista muutosta on haettu, olisi oltava toimivaltainen kumoamaan kaikki puitedirektiivin soveltamisalaan kuuluvat kansallisen sääntelyviranomaisen päätökset.

70 Ensinnäkin kysymyksellä, joka esitettiin tapauksessa, joka johti 13.10.2016 annettuun tuomioon Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej et Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), ei nimittäin pyritty määrittämään, velvoitetaanko puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa siihen, että tuomioistuimella, jolta on haettu muutosta kansallisen sääntelyviranomaisen päätökseen, on toimivalta kumota kyseinen päätös, vaan yksinomaan, onko kyseinen säännös esteenä sille, että tällaiselle tuomioistuimelle voidaan kansallisessa säännöstössä tunnustaa tällainen toimivalta.

71 Seuraavaksi on todettava, että – kuten unionin tuomioistuin sitä paitsi totesi vastauksessaan – kysymys liittyi nimenomaisesti tilanteeseen, jossa kyseisessä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin oli jo vahvistanut, että riidanalaisen päätöksen kumoaminen oli tarpeen asianomaisen yrityksen oikeuksien turvaamiseksi. Ensimmäisellä kysymyksellään asioissa C-764/23 ja C-765/23 ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää sen sijaan unionin tuomioistuinta nimenomaisesti arvioimaan, missä määrin voidaan katsoa, että kumoaminen on tarpeen kantajan oikeuksien takaamiseksi pääasiassa kyseessä oleva kaltaisessa tilanteessa.

72 Lopuksi on todettava, että tapauksessa, joka johti 13.10.2016 annettuun tuomioon Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej ja Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), unionin tuomioistuimelta tiedusteltiin yksityiskohtaisista säännöistä, jotka koskivat matkaviestinverkkoon liittyvien maksujen mukauttamista koskeneen päätöksen tuomioistuinvalvontaa. Koska tällaisella päätöksellä on luonteeltaan erilaisia vaikutuksia kuin päätöksellä, joka koskee radiotaajuuksien käyttöoikeuksien jakamista, ei voida olettaa, että toimivalta, joka toimivaltaisella tuomioistuimella on oltava kyseistä kahta päätöstyyppiä koskevien muutoksenhakujen tutkimiseksi, olisi molemmissa tapauksissa välttämättä samankaltaista.

73 Tässä asiayhteydessä sen määrittämiseksi, onko pääasiassa kyseessä olevan kaltainen järjestelmä tehokkuusperiaatteen mukainen, on muistutettava, että kaikkia sellaisia tapauksia, joissa on kyse siitä, tekeekö kansallinen menettelysäännös unionin oikeuden soveltamisen käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, on tarkasteltava ottaen huomioon kyseisen säännöksen merkitys koko menettelyssä, menettelyn kulku sekä sen erityispiirteet sekä tarvittaessa kansallisen tuomioistuinjärjestelmän perustana olevat periaatteet, joita ovat muun muassa puolustautumisoikeuksien suojaaminen, oikeusvarmuuden periaate sekä oikeudenkäynnin moitteeton kulku (ks. vastaavasti tuomio 17.5.2022, Unicaja Banco, C-869/19, EU:C:2022:397, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

74 Tämän osalta on todettava, että – kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa – sellaisen taloudellisen korvauksen myöntäminen, johon liittyy tarvittaessa vakuuden asettaminen, ei kylläkään ole sen luonteinen, että sillä taattaisiin, että radiotaajuuksien käyttöoikeuksien sääntöjenvastaiseen jakamiseen perustuva lainvastainen tilanne todella kyseenalaistettaisiin ja että muutosta hakenut operaattori voisi saada sellaisia radiotaajuuksien käyttöoikeuksia, joihin sillä on oikeus.

75 On kuitenkin todettava, että tällaisten käyttöoikeuksien jakamista koskevan toimen kumoamisella tai sen vaikutusten pitkäaikaisella lykkäämisellä odotettaessa muutoksenhakua koskevaa ratkaisua voi olla sellaisia merkittäviä seurauksia radiotaajuuksien käyttöön, joilla saatetaan käytännössä estää 700 MHz:n taajuusalueen uudelleenjärjestely, jota päätöksellä 2017/899 edellytetään.

76 Kyseisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdasta nimittäin ilmenee, että tämän uudelleenjärjestelyn, jonka tarkoituksena on mahdollistaa se, että langattomat sähköiset laajakaistaviestintäpalvelut voivat käyttää 700 MHz:n taajuusaluetta, olisi lähtökohtaisesti pitänyt toteutua 30.6.2020 ja – viimeistään – 30.6.2022, ja kyseisen uudelleenjärjestelyn lykkäämisestä viimeksi mainittuun päivään oli ilmoitettava muille jäsenvaltiolle ja komissiolle ja sen piti perustua asianmukaisesti perusteltuihin syihin.

77 Kyseien päätöksen 8, 9 ja 15 perustelukappaleesta ilmenee myös, että 700 MHz:n taajuusalueen vapauttamisen viivästyminen jäsenvaltiossa ei ole yksinomaan omiaan estämään 5G:n käyttöönottoa kyseisessä jäsenvaltiossa vaan se uhkaa myös aiheuttaa haitallisia häiriöitä muissa jäsenvaltioissa, mihin Kroatian hallitus sitä paitsi vetosi unionin tuomioistuimessa.

78 Sellaisten toimien kumoaminen, jotka koskevat radiotaajuuksien käyttöoikeuksien jakamista ja jotka on toteutettu 700 MHz:n taajuusalueen uudelleenjärjestelyn mahdollistamiseksi, merkitsisi loogisesti asianomaisten radiotaajuuksien uudelleenjakamista niiden aiemmille haltijoille, mukaan lukien tämän tuomion 76 kohdassa mainittujen päivämäärien jälkeen, millä uhataan tehdä tyhjäksi kyseinen uudelleenjärjestely ja haitata täten 5G:n asianmukaista toimintaa unionissa.

79 Samalla tavoin radiotaajuuksien käyttöoikeuksien jakamista koskevien toimien vaikutusten pitkäaikainen lykkääminen voisi joko estää 5G:n kehityksen, jos aiemmat käyttöoikeudet kattaisivat edelleen asianomaiset radiotaajuudet, tai estää maanpäällisen digitaalitelevisiolähetystoiminnan jatkamisen, jos kyseiset radiotaajuudet vapautettaisiin antamatta maanpäällisten digitaalitelevisiolähetysten lähetystoiminnan harjoittajien käyttöön muita radiotaajuuksia, joiden avulla ne voisivat jatkaa toimintaansa.

80 Vaikka voi olla niin, että korjaava luontoissuoritustoimenpide, joka muodostuu sellaisten radiotaajuuksien käyttöoikeuksien suorasta uudelleenjakamisesta, joiden jakaminen on ollut sääntöjenvastaista, ei lähtökohtaisesti voi estää 5G:n käyttöönottoa, se voi sen sijaan haitata maanpäällisen digitaalitelevisiolähetystoiminnan jatkamista, koska kun otetaan huomion niiden investointien suuruus, joita tarvitaan maanpäällisten digitaalitelevisiolähetysten jakeluverkon ylläpitoon, ei voida sulkea pois sitä, että jo käytettyjen radiotaajuuksien käyttöoikeuksien uudelleenjakaminen jälkikäteen haittaisi kyseisen toiminnan jatkamista.

81 On lisäksi niin, että radiotaajuuksien käyttöoikeuksien jakamista koskevan toimen kumoaminen tai korjaava luontoissuoritustoimenpide, joka muodostuu jo jaettujen käyttöoikeuksien suorasta uudelleenjakamisesta, voi tietyissä tapauksissa loukata sellaisten vilpittömässä mielessä toimineiden operaattorien oikeuksia, joille kyseisiä käyttöoikeuksia on jaettu.

82 On lisäksi todettava, että pääasioissa kyseessä olevan kaltaisilla kanteilla pyritään yksinomaan puolustamaan audiovisuaalialan talouden toimijoiden intressejä, joita pitäisi tavanomaisesti voida arvioida aineellisesti ja jotka pitäisi siis voida korvata taloudellisesti.

83 Tässä tilanteessa tehokkuusperiaatteen vastaisena ei voida välttämättä pitää sitä, että radiotaajuuksien käyttöoikeuksien jakamista 700 MHz:n taajuusalueen uudelleenjärjestelyn yhteydessä koskevista toimista nostettujen kanteiden tutkimiseen toimivaltaisen tuomioistuimen toimivalta on rajattu taloudellisen korvauksen myöntämiseen.

84 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 36 kohdassa, tällaisen korvauksen myöntäminen antaa kuitenkin tehokasta oikeussuojaa asianomaisille talouden toimijoille ainoastaan sikäli kuin kyseistä korvausta koskevat yksityiskohtaiset säännöt mahdollistavat sen, että kyseisille toimijoille sen toimen soveltamisen vuoksi, jonka toimivaltainen tuomioistuin on katsonut lainvastaiseksi, aiheutuneet vahingot korvataan täysimääräisesti.

85 Erityisesti tilapäisistä toimenpiteistä on todettava, että koska unionin lainsäätäjä ei ole määrittänyt täsmällisesti niiden tilapäisten toimenpiteiden tyyppiä, jotka toimivaltaisen tuomioistuimen on voitava toteuttaa, on katsottava, että kun toimivalta, jota kyseinen tuomioistuin voi käyttää tutkittuaan käsiteltäväkseen saatetun kanteen, on pätevästi rajattu taloudellisen korvauksen myöntämiseen, vakuuden asettaminen riittää varmistamaan väliaikaisen oikeussuojan, jolla voidaan tarvittaessa ennakoida kyseisen muutoksenhaun lopputulosta.

86 Ensimmäiseen kysymykseen asioissa C-764/23 ja C-765/23 on näin ollen vastattava, että puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä SEU 19 artiklan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että se ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa yhtäältä talouden toimijoiden 700 MHz:n taajuusalueen uudelleenjärjestelyn yhteydessä toteutetuista radiotaajuuksien käyttöoikeuksien jakamista koskevista toimista nostamien kanteiden vaikutukset rajoitetaan rahallisen korvauksen myöntämiseen ja toisaalta supistetaan turvaamistoimien, jotka voidaan määrätä odotettaessa tällaisen kanteen tutkimista, laajuutta vakuuden asettamiseen, kunhan kyseistä korvausta koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen perusteella kyseisille talouden toimijoille mainittujen toimien soveltamisen vuoksi aiheutuneet vahingot voidaan korvata täysimääräisesti.

Toinen kysymys asioissa C-764/23 ja C-765/23 ja ensimmäinen kysymys asiassa C-766/23

87 Toisella kysymyksellään asioissa C-764/23 ja C-765/23 sekä ensimmäisellä kysymyksellään asiassa C-766/23, jotka ovat samankaltaisia, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko puitedirektiivin 3, 8 ja 9 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että kansallinen lainsäätäjä säätää, että ylimääräisen lähetyskapasiteetin, joka on vapautunut siirryttäessä yhdestä lähetysteknologiasta toiseen, käyttöoikeudet jaetaan vastikkeellisella menettelyllä, jonka tietyt ominaisuudet, jotka liittyvät kyseisten oikeuksien jakamisedellytyksiin ja operaattoreihin, jotka voivat osallistua kyseiseen menettelyyn, kyseinen lainsäätäjä itse määrittelee.

88 Ensinnäkin puitedirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kustakin kyseisessä direktiivissä ja erityisdirektiiveissä kansallisille sääntelyviranomaisille osoitetusta tehtävästä huolehtii toimivaltainen elin. Direktiivin 3 artiklan 2 ja 3 kohdan, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin johdanto-osan 11 perustelukappaleen kanssa, mukaan on lisäksi niin, että jäsenvaltioiden on taattava kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuus, jotta ne voivat käyttää toimivaltaansa puolueettomasti, avoimesti ja oikea-aikaisesti (tuomio 26.07.2017, Europa Way ja Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

89 Vaikka puitedirektiivin 3 artiklan alkuperäisessä sanamuodossa pyrittiin mainitun 11 perustelukappaleen mukaisesti pääasiallisesti takaamaan kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuus ja puolueettomuus varmistamalla sääntelytehtävien ja toiminnan harjoittamista koskevien tehtävien erottaminen toisistaan, unionin lainsäätäjä on pyrkinyt direktiivillä 2009/140, kuten sen johdanto-osan 13 perustelukappaleesta ilmenee, lujittamaan kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuutta sääntelyjärjestelmän tehokkaamman soveltamisen varmistamiseksi, viranomaisten määräysvallan lisäämiseksi ja viranomaisten tekemien päätösten ennakoitavuuden parantamiseksi (tuomio 26.7.2017, Europa Way ja Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

90 Tämä kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuuden ja puolueettomuuden lujittamisen tavoite on ilmaistu puitedirektiivin 3 artiklan 3 a kohdassa. Kyseisen säännöksen 1 kohdassa säädetään, että markkinoiden ennakkosääntelystä tai yritysten välisten riitojen ratkaisemisesta vastaavien kansallisten sääntelyviranomaisten on oltava toiminnassaan riippumattomia eivätkä ne saa pyytää tai ottaa vastaan miltään muulta elimeltä ohjeita sellaisten tehtävien hoitamisessa, jotka niille on annettu, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kansallisten sääntelyviranomaisten ja muiden kansallisten viranomaisten keskinäistä kuulemista ja yhteistyötä (ks. vastaavasti tuomio 26.7.2017, Europa Way ja Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, 53 kohta).

91 Toiseksi on täsmennettävä, että puitedirektiivissä annetaan kansalliselle sääntelyviranomaiselle erityisiä sääntelytehtäviä, jotka on määritelty direktiivin 8–13 artiklassa. Direktiivin 9 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan perusteella kanavanipun sähköisiin viestintäpalveluihin käytettävien taajuuksien varaaminen ja yleisvaltuuksien tai radiotaajuuksien yksittäisten käyttöoikeuksien myöntäminen ovat erityisiä sääntelytehtäviä, jotka kuuluvat näille viranomaisille (ks. vastaavasti tuomio 26.7.2017, Europa Way ja Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, 54 kohta).

92 Radiotaajuuksien käyttöoikeuksien jakamismenettelyjen – joita ovat esimerkiksi pääasioissa kyseessä olevien radiotaajuuksien aiempien käyttöoikeuksien muuntamista ja vastikkeellista jakamista koskevat menettelyt – organisointi kuuluu näin ollen puitedirektiivissä tarkoitetun sääntelytehtävän hoitamiseen, joka kuuluu kansalliselle sääntelyviranomaiselle.

93 Tästä seuraa, että sitä, että kansallinen lainsäätäjä puuttuu tällaisten menettelyjen organisointiin, rajataan velvollisuudella kunnioittaa kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuutta. Unionin tuomioistuin on näin ollen katsonut, että tällaisen viranomaisen riippumattomuus vaarantuisi, jos kansallisen lainsäätäjän kaltaisten ulkopuolisten tahojen olisi muissa kuin puitedirektiivissä tarkoitetuissa valvonta- ja muutoksenhakutilanteissa sallittua keskeyttää tai jopa kumota kyseisen viranomaisen vastuulla järjestetty valintamenettely radiotaajuuksien jakamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 26.7.2017, Europa Way ja Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, 56 kohta).

94 Käsiteltävissä yhdistetyissä asioissa esitetyt kysymykset koskevat kuitenkin sitä, onko sellainen kansallisen lainsäätäjän asiaan puuttuminen unionin oikeuden mukaista, jolla ei pyritä asettamaan kyseenalaiseksi kansallisen sääntelyviranomaisen suorittamaa radiotaajuuksien käyttöoikeuksien jakamismenettelyä sen aloittamisen jälkeen vaan määrittämään ennakoivasti tietyt vaatimukset, joita kansallisen sääntelyviranomaisen on noudatettava, kun se organisoi tällaisen menettelyn ja panee sen täytäntöön.

95 Vaikka kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuuden periaate ei ole mitenkään esteenä sille, että sen on noudatettava lakia, on kuitenkin niin, että kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuutta loukkaamatta kansallinen lainsäätäjä ei voi poistaa siltä toimivaltuuksia, joka sille puitedirektiivissä ja erityisdirektiiveissä annetaan, eikä käyttää kyseisiä toimivaltuuksia kansallisen sääntelyviranomaisen sijaan (ks. analogisesti tuomio 2.9.2021, komissio v. Saksa (Direktiivien 2009/72 ja 2009/73 täytäntöönpano), C-718/18, EU:C:2021:662, 126 ja 130 kohta).

96 Tämän osalta on korostettava, että puitedirektiivin 8 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kansallisten sääntelyviranomaisten on niille kuuluvia erityisiä sääntelytehtäviä hoitaessaan toteutettava kaikki aiheelliset toimenpiteet, joilla pyritään kyseisessä artiklassa säädettyihin tavoitteisiin, joita ovat kilpailun edistäminen sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen tarjonnassa, myötävaikuttaminen sisämarkkinoiden kehittymiseen ja unionin kansalaisten etujen edistäminen (ks. vastaavasti tuomio 19.6.2014, TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, 39 kohta).

97 Tässä yhteydessä kansallisten sääntelyviranomaisten – ei kansallisten lainsäätäjien – on suoritettava puitedirektiivin 8 artiklassa säädettyjen tavoitteiden painottaminen (ks. vastaavasti tuomio 3.12.2009, komissio v. Saksa, C-424/07, EU:C:2009:749, 91 kohta).

98 On kuitenkin niin, että vaikka puitedirektiivin 9 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kansallisen sääntelyviranomaisen on jaettava radiotaajuuksien käyttöoikeudet, kyseisessä säännöksessä täsmennetään myös, että on yleisemmin ”jäsenvaltioiden” eikä erityisesti kansallisen sääntelyviranomaisen tehtävänä varmistaa, että jakaminen perustuu puolueettomiin, avoimiin, syrjimättömiin ja oikeasuhteisiin perusteisiin.

99 Unionin tuomioistuin on sitä paitsi katsonut muun muassa kyseisen säännöksen perusteella, että jäsenvaltioilla oli harkintavaltaa päättää korvata radiotaajuuksien käyttöoikeuksien vastikkeeton jakamismenettely tällaisten oikeuksien vastikkeellisella jakamismenettelyllä tilanteessa, jossa kansallinen lainsäätäjä oli tehnyt tällaisen päätöksen (ks. vastaavasti tuomio 26.7.2017, Europa Way ja Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, 65 ja 71 kohta).

100 Kun otetaan huomion roolit, jotka jäsenvaltioiden kansalliselle sääntelyviranomaiselle ja poliittisille elimille on tällä tavoin annettu, on näin ollen katsottava, että kansallinen lainsäätäjä voi määritellä radiotaajuuksien käyttöoikeuksien jakamismenettelyjen organisointia koskevat periaatteet, joilla on taattava puitedirektiivin 9 artiklan 1 kohdassa säädettyjen vaatimusten noudattaminen.

101 Samanaikaisesti on niin, että koska se, että lainsäätäjä puuttuu kyseisten menettelyjen organisointiin, ei voi johtaa siihen, että kansalliselta sääntelyviranomaiselta viedään sen erityinen sääntelytehtävä kyseisellä alalla, lainsäätäjä ei voi antaa sääntöjä, joiden seurauksena on se, että kansallisella sääntelyviranomaisella ei enää ole huomattavaa harkintavaltaa määritellessään kyseisten oikeuksien jakamismenettelyn teknisiä yksityiskohtia ja että sen on siis tyydyttävä panemaan täytäntöön lainsäätäjän määrittelemä menettely.

102 Vaikka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä onkin tutkia, onko kyseistä edellytystä noudatettu pääasioissa, unionin tuomioistuin voi kuitenkin SEUT 267 artiklalla perustetussa tuomioistuinten välisessä yhteistyössä esittää asiakirjoista ilmenevien seikkojen perusteella kyseiselle tuomioistuimelle sellaisia unionin oikeuden tulkintaan liittyviä seikkoja, jotka voivat olla sille hyödyllisiä sen arvioidessa unionin oikeuden tietyn säännöksen tai määräyksen vaikutuksia (ks. vastaavasti tuomio 19.12.2024, Vivacom Bulgaria, C-369/23, EU:C:2024:1043, 41 kohta).

103 Tältä kannalta katsoen on ensinnäkin muistutettava – kuten tämän tuomion 99 kohdassa mieleen palautetusta oikeuskäytännöstä ilmenee –, että kansallinen lainsäätäjä voi lähtökohtaisesti valita radiotaajuuksien käyttöoikeuksien vastikkeellisen jakamismenettelyn, jos se katsoo tämän asianmukaiseksi.

104 Kun otetaan huomioon harkintavalta, joka kansallisella lainsäätäjällä täten on, pääasioissa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa teknologinen siirtymä merkitsee sellaisten uusien kanavanippujen jakamista, joiden lähetyskapasiteetti on selvästi suurempi kuin aiemmin jaettujen kanavanippujen, ei voida katsoa, että valinnan tähän siirtymään perustuvan ylimääräisen lähetyskapasiteetin käyttöoikeuksien jakamisesta vastikkeetta tai vastikkeellisesti tulisi välttämättä kuulua kansallisen sääntelyviranomaisen toimivaltaan.

105 Seuraavaksi on todettava kyseisten käyttöoikeuksien vastikkeellista jakamista koskevan menettelyn yksityiskohtaisista säännöistä, että ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tehdyistä päätöksistä ilmenee, että Italian lainsäätäjä hyväksyi joukon tätä menettelyä ohjaavia periaatteita. Kyseiset periaatteet koskevat lähinnä menettelyssä jaettujen erien koon määrittelyä, velvollisuutta määrittää tarjousten vähimmäisarvo ja tarjousten valinnassa huomioon otettavien tiettyjen tavoitteiden vahvistamista.

106 Kun otetaan huomion kyseisten periaatteiden yleisyys, on ensinnäkin ilmeistä, että sen vaikutuksena, että kansallinen lainsäätäjä vahvisti tällaisia periaatteita, ei ollut merkittävän harkintavallan vieminen kansalliselta sääntelyviranomaiselta niiden täsmällisten yksityiskohtaisten sääntöjen määrittämisessä, jotka koskevat radiotaajuuksien käyttöoikeuksien vastikkeellista jakamismenettelyä, muun muassa kun on kyse tarjousten vähimmäisarvosta, konkreettisista kriteereistä, joiden perusteella tarjouksia on lopulta arvioitava, sekä kyseisten kriteerien painotuksesta taikka mahdollisuudesta, joka koskee menettelyyn osallistumista koskevien epäsymmetristen sääntöjen vahvistamista.

107 Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, vaikka on totta, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisset periaatteet vaikuttavat merkitsevän sitä, että perinteisesti määräävässä asemassa asianomaisen jäsenvaltion audiovisuaalialalla olevat operaattorit voivat osallistua radiotaajuuksien käyttöoikeuksien jakamismenettelyyn, tämä seikka ei voi riittää osoittamaan, ettei kansallisella sääntelyviranomaisella ole merkittävää harkintavaltaa kyseisen menettelyn organisoimisessa, mikä sitä paitsi saa vahvistuksen siitä, että AGCOM päätti lopulta, että yksinomaan tietyt erät voitiin jakaa kyseisille operaattoreille, ja että se vahvisti sääntöjä, joiden tarkoituksena oli muiden operaattorien suosiminen.

108 Lopuksi on todettava, että vaikka ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevista päätöksistä ilmenee, että kansallisen lainsäätäjän tekemä valinta järjestää radiotaajuuksien käyttöoikeuksien vastikkeellinen jakamismenettely otettiin muiden tekijöiden ohella huomioon, kun kansallinen sääntelyviranomainen määritteli radiotaajuuksien aikaisempien käyttöoikeuksien muuntamista koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä, tällainen huomioon ottaminen on pelkkä seuraus lainsäätäjällä olevasta mahdollisuudesta valita radiotaajuuksien käyttöoikeuksien vastikkeellinen jakamismenettely tilanteessa, jossa käytettävissä oleva lähetyskapasiteetti on objektiivisesti tarkasteltuna kasvanut. Tällaisen seikan ei kuitenkaan voida katsoa osoittavan, että kansallinen lainsäätäjä olisi loukannut kansallisen sääntelyviranomaisen omaa toimivaltaa.

109 Edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen asioissa C-764/23 ja C-765/23 sekä ensimmäiseen kysymykseen asiassa C-766/23 on vastattava, että puitedirektiivin 3, 8 ja 9 on artiklaa tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä sille, että kansallinen lainsäätäjä säätää, että ylimääräisen

lähetyskapasiteetin, joka on vapautunut siirryttäessä yhdestä lähetysteknologiasta toiseen, käyttöoikeudet jaetaan vastikkeellisella menettelyllä, jonka tietyt ominaisuudet, jotka liittyvät kyseisten oikeuksien jakamisedellytyksiin ja operaattoreihin, jotka voivat osallistua kyseiseen menettelyyn, kyseinen lainsäätäjä itse määrittelee, kunhan se tyytyy määrittämään periaatteet, joiden seurauksena ei ole se, että kansallisella sääntelyviranomaisella ei enää ole huomattavaa harkintavaltaa kyseisten oikeuksien jakamismenettelyn teknisten yksityiskohtien määrittelyssä ja sen on siis tyydyttävä panemaan täytäntöön lainsäätäjän määrittelemä menettely.

Kolmas ja viides kysymys asiassa C-764/23, kolmas kysymys asiassa C-765/23 ja toinen kysymys asiassa C-766/23

110 Kolmannella ja viidennellä kysymyksellään asiassa C-764/23, kolmannella kysymyksellään asiassa C-765/23 ja toisella kysymyksellään asiassa C-766/23, joita on tutkittava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko puitedirektiivin 8 ja 9 artiklaa, valtuutusdirektiivin 3, 5, 7 ja 14 artiklaa, kilpailudirektiivin 2 ja 4 artiklaa sekä luottamuksensuojan periaatetta tulkittava siten, että ne ovat esteenä radiotaajuuksien käyttöoikeuksien jakamista koskevalle kansalliselle lainsäädännölle, jossa ei 700 MHz:n taajuusalueen uudelleenjärjestelyyn liittyvän teknologisen siirtymän yhteydessä säädetä radiotaajuuksien aiempien käyttöoikeuksien muuntamisesta yksi yhteen ja velvoitetaan siis operaattori, joka haluaa säilyttää lähetyskapasiteettinsa, osallistumaan vastikkeelliseen menettelyyn tai tekemään sopimus toisen operaattorin kanssa.

111 Aluksi on todettava, että valtuutusdirektiivin 3 artikla, jossa määritellään sähköisiin viestintäverkoihin ja -palveluihin sovellettavia yleisvaltuutuksia koskevat säännöt, ja kilpailudirektiivin 2 artikla, jossa vahvistetaan kyseisten verkkojen ja palvelujen yksinoikeuksia ja erityisoikeuksia koskevat säännöt, eivät sisällä hyödyllisiä seikkoja edellä mainittuihin kysymyksiin vastaamiseksi.

112 Kun tämä täsmennys on tehty, on todettava, ettei puitedirektiivissä, valtuutusdirektiivissä tai kilpailudirektiivissä ole säännöksiä, joissa säädettäisiin nimenomaisesti yleisestä velvollisuudesta muuntaa radiotaajuuksien olemassa olevia käyttöoikeuksia yksi yhteen, kun kyseiset oikeudet on jaettava uudelleen teknologisen siirtymän yhteydessä.

113 Valtuutusdirektiivin 14 artiklan 1 kohdassa tosin säädetään, että radiotaajuuksien käyttöoikeuksia voidaan muuttaa ainoastaan objektiivisesti perustelluissa tapauksissa ja oikeasuhteisesti. Kyseisen direktiivin 14 artiklan 2 kohdassa säädetään lisäksi, että käyttöoikeuksia voidaan rajoittaa tai peruuttaa ennen niiden voimassaoloajan päättymistä vain perustelluissa tapauksissa.

114 Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen tilanne, jossa jäsenvaltion on uudelleenjärjesteltävä 700 MHz:n taajuusalue ja se haluaa tässä yhteydessä suorittaa teknologisen siirtymän DVB-T- ja DVB-T2-lähetysstandardien välillä, merkitsee samanaikaisesti niiden kanavanippujen määrän vähenemistä, jotka voidaan jakaa talouden toimijoille maanpäällisten digitaalitelevisiolähetysten lähettämiseksi, ja kunkin kyseisten operaattorien käytössä olevan kanavanipun lähetyskapasiteetin huomattavaa kehittymistä.

115 On näin ollen katsottava, että tällainen tilanne muodostaa tapauksen, jossa radiotaajuuksien olemassa olevien käyttöoikeuksien rajoittaminen tai peruuttaminen voi olla oikeutettua valtuutusdirektiivin 14 artiklan nojalla.

116 Kyseistä artiklaa ei näin ollen voida tulkita siten, että siinä velvoitettaisiin jäsenvaltiot takaamaan tällaisessa tilanteessa kaikkien DVB-T-teknologiaa käyttävien kanavanippujen olemassa olevien käyttöoikeuksien säilyminen muuntamalla ne DVB-T2-teknologiaa käyttävien kanavanippujen käyttöoikeuksiksi.

117 Näin ollen vaikka päätöksessä 2017/899 vahvistetaan säännöt, jotka koskevat 700 MHz:n taajuusalueen uudelleenjärjestelyä, mikä merkitsee väistämättä radiotaajuuksien käyttöoikeuksien osittaista uudelleen jakamista, on todettava, että kyseisessä päätöksessä ei mitenkään todeta, että tämän uudelleenjakamisen pitäisi väistämättä merkitä radiotaajuuksien olemassa olevien käyttöoikeuksien muuntamista yksi yhteen, mukaan lukien silloin, kun uudelleenjakamiseen liittyy kyseisen päätöksen 20 perustelukappaleessa tarkoitettu teknologinen siirtymä.

118 Edellä esitetystä ei kuitenkaan voida päätellä, että jäsenvaltioilla olisi pääasioissa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa täysin vapaa harkintavalta jakaa DVB-T2-teknologiaa käyttävien kanavanippujen käyttöoikeuksia.

119 Kilpailudirektiivin 4 artiklan 2 kohdan, valtuutusdirektiivin 5 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan ja 7 artiklan 3 kohdan sekä puitedirektiivin 9 artiklan 1 kohdan nojalla radiotaajuuksien käyttöoikeudet on nimittäin jaettava puolueettomin, avoimin, syrjimättömin ja oikeasuhteisin perustein. Näitä perusteita on noudatettava paitsi jaettaessa radiotaajuuksia ensimmäisen kerran myös silloin, kun on kyse radiotaajuuksien mistä tahansa myöhemmin tapahtuvasta jakamisesta, uudistamisesta tai muuntamisesta teknologisen siirtymän yhteydessä (ks. vastaavasti tuomio 26.7.2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, 39 ja 40 kohta).

120 Vaikka radiotaajuuksien uusien käyttöoikeuksien vastikkeeton jakaminen operaattoreille, jotka olivat radiotaajuuksien aiempien käyttöoikeuksien haltijoita, sellaisena kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin sitä tarkoittaa, voi olla kyseisen vaatimuksen mukaista (ks. vastaavasti tuomio 26.7.2017, Europa Way ja Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, 70 kohta), unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei ilmene, että kyseisten käyttöoikeuksien tällainen muuntaminen johtuisi väistämättä mainitusta vaatimuksesta.

121 Unionin tuomioistuin on päinvastoin korostanut, että radiotaajuuksien käyttöoikeuksien jakamisen vastikkeettomuus ei kuulu unionin oikeudessa säädettyihin periaatteisiin, joiden perusteella valintamenettelyt on organisoitava (ks. vastaavasti tuomio 26.7.2017, Europa Way ja Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, 64 kohta).

122 Vaikka siis tämän tuomion 119 kohdassa tarkoitetut säännökset eivät lähtökohtaisesti ole esteenä sille, että jäsenvaltiot toteuttavat 700 MHz:n taajuusalueen uudelleenjärjestelyn yhdistämällä radiotaajuuksien aiempien käyttöoikeuksien osittaisen muuntamismenettelyn ja radiotaajuuksien käyttöoikeuksien vastikkeellisen jakamismenettelyn, niissä velvoitetaan sen sijaan siihen, että kyseiset menettelyt toteutetaan puolueettomin, avoimin, syrjimättömin ja oikeasuhteisin perustein ja että kyseiset menettelyt ovat tämän tuomion 96 kohdassa mieleen palautettujen tavoitteiden mukaiset (ks. analogisesti tuomio 26.7.2017, Europa Way ja Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, 66 kohta).

123 Ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on kuitenkin epäilyjä ensinnäkin valinnasta muuntaa radiotaajuuksien kaikki aikaisemmat käyttöoikeudet käyttämällä yhtä ainoaa muuntokerrointa, jonka mukaisesti DVB-T-teknologiaa käyttävän kanavanipun käyttöoikeus muunnetaan DVB-T2-teknologiaa käyttävän puolikkaan kanavanipun lähetyskapasiteetin

käyttöoikeudeksi, säätämättä järjestelmästä, joka on suotuisampi talouden toimijoille, joilla oli yksinomaan DVB-T-teknologiaa käyttävän kanavanipun käyttöoikeuksia (jäljempänä pienet operaattorit).

124 Näistä epäilyistä, jotka lähinnä koskevat tämän tuomion 119 kohdassa mainittua vaatimusta, jonka mukaan muuntamismenettelyn on perustuttava syrjimättömiin perusteisiin, on muistutettava, että yhdenvertaisen kohtelun yleinen periaate edellyttää paitsi, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavalla, myös että erilaisia tilanteita ei kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella. Tilanteiden rinnastettavuus on muun muassa määritettävä ja sitä on arvioitava sen toimen tavoitteen ja tarkoituksen valossa, jolla kyseessä oleva erottelu otetaan käyttöön. Lisäksi on otettava huomioon sen alan periaatteet ja tavoitteet, johon kyseinen toimi kuuluu (ks. vastaavasti tuomio 26.7.2017, Europa Way ja Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, 69 kohta).

125 Tämän osalta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että erilaisten muuntokertoimien soveltaminen toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa oleviin operaattoreihin merkitsee kyseisten operaattorien erilaista kohtelua (ks. vastaavasti tuomio 26.7.2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, 49 kohta).

126 Unionin tuomioistuin on lisäksi katsonut, että operaattorit, jotka ovat hallinnoineet analogisia kanavia Italiassa, ovat lähtökohtaisesti toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa, kun kyseisiä kanavia muunnetaan digitaalisiksi verkoiksi (ks. vastaavasti tuomio 26.7.2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, 47 kohta).

127 Ei kuitenkaan voida sulkea pois sitä, että operaattorien, joilla on useita DVB-T-teknologiaa käyttäviä kanavanippuja, voidaan – erityisesti niiden käytössä oleva lähetyskapasiteetti ja asema audiovisuaalialalla huomioiden – katsoa olevan erilaisessa tilanteessa kuin pienten operaattorien, kun on kyse kyseisten käyttöoikeuksien muuntamisesta.

128 Sen arvioimiseksi, onko tällainen arviointi perusteltua, kun otetaan huomion radiotaajuuksien olemassa olevien käyttöoikeuksien muuntamismenettelyn tavoitteet, on korostettava, että kyseisessä menettelyssä on kunnioitettava kaikkia puitedirektiivin 8 artiklassa tarkoitettuja tavoitteita, jotka palautettiin mieleen tämän tuomion 96 kohdassa, sekä tarvetta radiotaajuuksien tehokkaaseen hallinnointiin, mitä direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa edellytetään (ks. vastaavasti tuomio 26.7.2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, 51 kohta).

129 Käsiteltävässä asiassa on niin, että ero, jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo olevan operaattorien, joilla on useiden DVB-T-teknologiaa käyttävien kanavanippujen käyttöoikeuksia, ja pienien operaattorien tilanteen välillä, johtuu siitä, että yhden ainoan muuntokertoimen soveltaminen voisi estää viimeksi mainittuja jatkamasta toimintaansa, joten näiden tilanteiden erilainen kohtelu perustuisi tavoitteeseen edistää kilpailua sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen tarjonnassa.

130 Koska kyseinen tavoite kuuluu puitedirektiivin 8 artiklassa tarkoitettuihin tavoitteisiin ja se on siis otettava huomioon, kun määritetään radiotaajuuksien käyttöoikeuksien jakamisperusteita, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on määritettävä, olisiko pienille operaattoreille – niiden erityinen tilanne huomioiden – suotuisamman muuntokertoimen soveltaminen ollut tosiasiallisesti tarpeen kilpailun edistämiseksi Italian audiovisuaalialalla 700 MHz:n taajuusalueen

uudelleenjärjestelyn jälkeen, jättämättä kuitenkaan huomiotta suhteellisuusperiaatetta sillä tavoin, että saadaan aikaan vaikutuksia, jotka ylittävät sen, mikä on tarpeen kyseisen kilpailun edistämiseksi.

131 Vaikka tällainen arviointi on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä, unionin tuomioistuin voi kuitenkin, kuten tämän tuomion 102 kohdasta ilmenee, SEUT 267 artiklalla perustetussa tuomioistuinten välisessä yhteistyössä esittää asiakirja-aineistosta ilmenevien seikkojen perusteella kyseiselle tuomioistuimelle sellaisia unionin oikeuden tulkintaan liittyviä seikkoja, jotka voivat olla sille hyödyllisiä sen arvioidessa unionin oikeuden tietyn säännöksen tai määräyksen vaikutuksia.

132 Tämän osalta on todettava ensiksi, että ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevista päätöksistä ilmenee, että pienten operaattorien kannalta suotuisamman muuntokertoimen soveltaminen takaisi sen, että ne voisivat jatkaa toimintaansa itsenäisesti 700 MHz:n taajuusalueen uudelleenjärjestelyn jälkeen, koska olisi teknisesti mahdotonta jatkaa itsenäistä lähetystoimintaa ilman DVB-T2-teknologiaa käyttävää kokonaista kanavanippua ja koska se, että kaikkiin operaattoreihin sovelletaan yhtä ainoaa muuntokerrointa, merkitsee sitä, että pienellä operaattorilla ei ole DVB-T2-teknologiaa käyttävän kokonaisen kanavanipun käyttöoikeuksia.

133 Toiseksi on kuitenkin niin, että koska tämän tuomion 112–117 kohdasta ilmenee, että unionin oikeudessa ei säädetä velvollisuudesta muuntaa radiotaajuuksien aiempia käyttöoikeuksia yksi yhteen pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on niiden seurausten arvioimiseksi, jotka johtuvat siitä, että kyseessä olevia radiotaajuuksia on teknisesti mahdotonta jakaa osiin, otettava huomioon paitsi radiotaajuuksien aiempien käyttöoikeuksien muuntamismenettelyn vaikutukset myös kaikkien niiden menettelyjen vaikutukset, jotka Italian viranomaiset ovat ottaneet käyttöön 700 MHz:n taajuusalueen uudelleenjärjestelyn sekä DVB-T-lähetystekniikan ja DVB-T2-lähetystekniikan välisen teknologisen siirtymän varmistamiseksi.

134 Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevista päätöksistä ja unionin tuomioistuimessa esitetyistä huomautuksista ilmenee, että kyseiset viranomaiset ottivat käyttöön erilaisia järjestelyjä, joiden tarkoituksena oli mahdollistaa se, että pienillä operaattoreilla on etusija käyttää resursseja, jotka ovat tarpeen vastikkeettomasti saadun, DVB-T2-teknologiaa käyttävän puolikkaan kanavanipun lähetyskapasiteetin käyttöoikeuden täydentämisen mahdollistamiseksi radiotaajuuksien aiempien käyttöoikeuksien muuntamismenettelyssä. Näin ollen kyseiset viranomaiset määrittivät ensiksi tässä tarkoituksessa käyttöoikeuksien vastikkeellista jakamismenettelyä koskevat yksityiskohtaiset säännöt, antoivat sitten asianomaisille operaattoreille luvan tehdä sopimuksia niiden DVB-T2-teknologiaa käyttävien kanavanippujen lähetyskapasiteetin käyttöoikeuksien yhdistämiseksi ja käynnistivät lopuksi uuden menettelyn, jonka tarkoituksena oli mahdollistaa se, että kaksi pientä operaattoria saisi DVB-T2-teknologiaa käyttävän kanavanipun lähetyskapasiteetin käyttöoikeuksia, joita ei ollut alun perin jaettu.

135 Ennakkoratkaisupyyntöjen ja unionin tuomioistuimelle esitettyjen huomautusten perusteella on ilmeistä – mikäli ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tarkistuksista ei muuta johdu –, että Italian viranomaisten pienten operaattorien toiminnan säilyttämiseksi käyttöön ottamat erilaiset järjestelyt toimivat tehokkaasti, koska unionin tuomioistuimelle esitettyjen tietojen perusteella jotkin Italian audiovisuaalialalla toimivat pienet operaattorit ovat käyttäneet niistä kaikkia jatkaakseen toimintaansa 700 MHz:n taajuusalueen uudelleenjärjestelyn jälkeen.

136 Kolmanneksi on todettava suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta yhtäältä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vaikuttaa odottavan sellaisen erityisen muuntokertoimen soveltamista pieniin operaattoreihin, joka mahdollistaisi sen, että kullakin pienellä operaattorilla olisi radiotaajuuksien aiempien käyttöoikeuksien muuntamisen jälkeen oikeus käyttää kanavanippua. Kun otetaan huomioon ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemat DVB-T2-teknologiaa käyttävien kanavanippujen ominaispiirteet, tällaisen muuntokertoimen soveltaminen olisi merkinnyt kyseisten pienten operaattorien lähetyskapasiteetin selvää kasvua.

137 Ei voida katsoa, että tällainen kasvu olisi radiotaajuuksien käyttöoikeuksien muuntamismenettelyn tavanomainen seuraus. Unionin tuomioistuin on sitä paitsi jo todennut, että toimenpiteellä, joka johtaisi siihen, että markkinoilla jo oleville operaattoreille jaetaan enemmän radiotaajuuksia kuin on riittävää niiden tarjonnan jatkuvuuden turvaamiseksi, saattaisi olla suhteetonta ja estää uusien operaattorien pääsyn markkinoille (ks. vastaavasti tuomio 26.7.2017, Europa Way ja Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, 76 kohta ja tuomio 26.7.2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, 53 kohta).

138 Toisaalta on niin, että ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevista päätöksistä olevista tiedoista, jotka koskevat käytettävissä olevien DVB-T2-teknologiaa käyttävien kanavanippujen määrää ja DVB-T-teknologiaa käyttävien kanavanippujen käyttöoikeuksien haltijaoperaattoreiden määrää, näyttää ilmenevän, että DVB-T2-teknologiaa käyttävän kanavanipun myöntäminen kullekin pienelle operaattorille olisi myös merkinnyt muiden operaattorien lähetyskapasiteetin huomattavaa vähenemistä.

139 Tällainen samoilla markkinoilla olevien erityyppisten operaattorien erilainen kohtelu voisi sen seuraukset huomioiden olla oikeasuhteinen toimenpide vain, jos se vaikuttaisi välttämättömältä kilpailun säilyttämiseksi asianomaisella audiovisuaalialalla.

140 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii toiseksi, onko se, ettei radiotaajuuksien aiempia käyttöoikeuksia ole muunnettu yksi yhteen, luottamuksensuojan periaatteen mukaista.

141 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luottamuksensuojan periaate kuuluu unionin perusperiaatteisiin ja paitsi unionin toimielinten myös jäsenvaltioiden on noudatettava sitä, kun ne käyttävät niille unionin direktiiveissä annettua toimivaltaa (tuomio 26.7.2017, Europa Way ja Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, 79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

142 Oikeus vedota kyseiseen periaatteeseen on kaikilla henkilöillä, joille hallintoviranomaisen toiminnan vuoksi on syntynyt perusteltuja odotuksia, jotka perustuvat hallintoviranomaisen antamiin täsmällisiin vakuutteluihin. Vakuutteluja, jotka voivat synnyttää tällaisia odotuksia riippumatta siitä muodosta, jossa ne on annettu tiedoksi, ovat täsmälliset, ehdottomat ja yhtäpitävät tiedot, jotka on saatu toimivaltaisista ja luotettavista lähteistä (tuomio 26.7.2017, Europa Way ja Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

143 Talouden toimija ei kuitenkaan voi luottaa siihen, ettei lainsäädäntöä mitenkään muutettaisi, vaan se voi ainoastaan kyseenalaistaa tavan, jolla tällaiset muutokset on toteutettu (tuomio 20.12.2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

144 Yksinomaan se, että operaattori on radiotaajuuksien käyttöoikeuksien haltija, ei siis voi synnyttää perusteltua luottamusta siihen, että kyseiset oikeudet pysyvät koskemattomina ja että teknologisen siirtymän tapauksessa ne väistämättä muunnetaan siten, että operaattori voi käyttää uusia radiotaajuuksia, jotka tarjoavat sille vastaavan tai suuremman lähetyskapasiteetin. Tämän tuomion 114–116 kohdasta ilmenee lisäksi, että käsiteltävissä yhdistetyissä asioissa kyseessä olevan kaltainen teknologinen siirtymä muodostaa päinvastoin tilanteen, joka voi oikeuttaa valtuutusdirektiivin 14 artikla huomioiden sen, että radiotaajuuksien olemassa olevia käyttöoikeuksia muutetaan, rajoitetaan tai peruutetaan.

145 Operaattorilla on sen sijaan oikeus vedota luottamuksensuojan periaatteeseen, jos hallintoviranomainen antaa sille täsmälliset, ehdottomat ja yhtäpitävät takeet siitä, että mahdollisella teknologisella siirtymällä ei aseta kyseenalaiseksi sille jaettujen radiotaajuuksien käyttöoikeuksia tai että tällaisessa tilanteessa sillä on oikeus kyseisten käyttöoikeuksien muuntamiseen sen varmistamiseksi, että sillä on vähintäänkin vastaava lähetyskapasiteetti kuin sillä oli kyseisten käyttöoikeuksien nojalla.

146 Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Cairo Network sai radiotaajuuksien käyttöoikeutensa vastikkeellisessa menettelyssä, jota koskevassa tarjouspyynnössä täsmennettiin, että se koski DVB-järjestelmien eli DVB-T-standardin taajuuksien käyttöoikeuksien jakamista ja niin ikään sen myöhempää teknologista kehitystä, että taajuuksien vapautuessa niiden jakamiseksi televiestintäoperaattoreille sopimuspuoleksi valittu tarjoaja saisi taajuuden, jonka kattavuus olisi sama ja jonka voimassaolo olisi sama, ja että taajuus jaettaisiin 20 vuodeksi.

147 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 68 kohdassa, on katsottava, että tällaiset tiedot riittävät siihen, että ne saanut operaattori voi vedota luottamuksensuojan periaatteeseen niiden oikeuksien säilyttämisen tai yksi yhteen muuntamisen osalta, jotka se sai 700 MHz:n taajuusalueen uudelleenjärjestelyssä ja DVB-T- ja DVB-T2-standardien välisessä teknologisessa siirtymässä.

148 Edellä esitetyn perusteella kolmanteen ja viidenteen kysymykseen asiassa C-764/23, kolmanteen kysymykseen asiassa C-765/23 ja toiseen kysymykseen asiassa C-766/23 on vastattava, että puitedirektiivin 8 ja 9 artiklaa, valtuutusdirektiivin 5, 7 ja 14 artiklaa ja kilpailudirektiivin 4 artiklaa sekä luottamuksensuojan periaatetta on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä radiotaajuuksien käyttöoikeuksien jakamista koskevalle kansalliselle säännöstölle, jossa ei 700 MHz:n taajuusalueen uudelleenjärjestelyyn liittyvän teknologisen siirtymän yhteydessä säädetä radiotaajuuksien aiempien käyttöoikeuksien muuntamisesta yksi yhteen ja velvoitetaan siis operaattori, joka haluaa säilyttää lähetyskapasiteettinsa, osallistumaan vastikkeelliseen menettelyyn tai tekemään sopimus toisen operaattorin kanssa, kunhan tällainen muuntaminen ei ole tarpeen kilpailun säilyttämiseksi asianomaisilla markkinoilla ja kunhan asianomaiset operaattorit eivät ole saaneet hallintoviranomaisilta täsmällisiä, ehdottomia ja yhtäpitäviä takeita lähetyskapasiteettinsa säilyttämisestä radiotaajuuksien käyttöoikeuksien uudelleenjärjestelytapauksessa.

Neljäs kysymys asioissa C-764/23 ja C-765/23 ja kolmas kysymys asiassa C-766/23

149 Neljännellä kysymyksellään asioissa C-764/23 ja C-765/23 sekä kolmannella kysymyksellään asiassa C-766/23, joita on tutkittava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko puitedirektiivin 8 ja 9 artiklaa, valtuutusdirektiivin 3, 5, 7 ja 14 artiklaa ja kilpailudirektiivin 2 ja 4 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä radiotaajuuksien

käyttöoikeuksien uudelleenjärjestelylle, johon ei sisälly rakenteellisia toimenpiteitä, joilla on tarkoitus korjata lainvastaisuuksia, jotka koskevat tällaisten oikeuksien aiempia jakamismenettelyjä tai radiotaajuuksien aiempia hyödyntämisedellytyksiä.

150 Aluksi on todettava, että valtuutusdirektiivin 3 artikla, jossa määritellään sähköisiin viestintäverkoihin ja -palveluihin sovellettavia yleisvaltuutuksia koskevat säännöt, ja kilpailudirektiivin 2 artikla, jossa vahvistetaan kyseisten verkkojen ja palvelujen yksinoikeuksia ja erityisoikeuksia koskevat säännöt, eivät sisällä hyödyllisiä seikkoja näihin kysymyksiin vastaamiseksi.

151 Puitedirektiivin 8 artiklassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus varmistaa, että kansalliset sääntelyviranomaiset toteuttavat kaikki aiheelliset toimenpiteet edistääkseen kilpailua sähköisten viestintäpalvelujen tarjoamisessa ja huolehtivat siitä, ettei kilpailua sähköisen viestinnän palvelujen alalla vääristetä tai rajoiteta, sekä poistavat jäljellä olevat esteet kyseisten palvelujen unionin laajuiselta tarjonnalta (tuomio 26.7.2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

152 Kuten tämän tuomion 96 ja 119 kohdassa jo todettiin, kansallisen sääntelyviranomaisen on radiotaajuuksien käyttöoikeuksien jakamistehtäväänsä täyttäessään toteutettava kaikki aiheelliset toimenpiteet puitedirektiivin 8 artiklassa säädettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi ja jaettava käyttöoikeudet puolueettomin, avoimin, syrjimättömin ja oikeasuhteisin perustein.

153 Valtuutusdirektiivin 5 artiklan 6 kohdasta ilmenee lisäksi, että kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava, ettei muun muassa radiotaajuuksien käyttöoikeuksien kerääminen vääristä kilpailua.

154 Unionin tuomioistuin on päätellyt kyseisistä säännöksistä, että sähköisten viestintäpalvelujen, sähköisten viestintäverkkojen ja niihin liittyvien muiden resurssien uusi yhteinen sääntelyjärjestelmä perustuu etenkin tehokkaan ja vääristymättömän kilpailun tavoitteeseen ja sillä pyritään tällaisen kilpailun edistämiseen ottaen erityisesti huomioon yhdenvertaisen kohtelun periaate ja suhteellisuusperiaate (tuomio 26.7.2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, 42 kohta).

155 Täsmällisemmin todettuna unionin tuomioistuin on jo katsonut, että puitedirektiivin 9 artiklan 1 kohta, valtuutusdirektiivin 5 artiklan 1 kohta ja kilpailudirektiivin 4 artiklan 1 alakohta ovat esteenä kansallisille toimenpiteille, joiden vaikutuksena on kansallisten markkinoiden rakenteiden jähmettyminen ja kyseisillä markkinoilla jo toimivien kansallisten toimijoiden aseman suojaaminen estämällä uusien toimijoiden pääsy kyseisille markkinoille tai rajoittamalla sitä, jolleivat kyseiset toimenpiteet ole perusteltavissa yleistä etua koskevilla tavoitteilla ja perustu puolueettomiin, avoimiin, syrjimättömiin ja oikeasuhteisiin perusteisiin (tuomio 26.7.2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

156 Unionin tuomioistuin on lisäksi katsonut, että unionin oikeuden vastaista olisi myös se, että markkinoilla jo olevan toimijan hyväksi jatketaan tai jopa vahvistetaan sellaista perusteetonta kilpailuetua, joka on saatu jättämällä noudattamatta laillisia vaatimuksia ja joka on tehokasta ja vääristymätöntä kilpailua koskevan tavoitteen vastainen, estämällä samalla uusien toimijoiden pääsy markkinoille tai rajoittamalla sitä (tuomio 26.7.2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, 44 kohta).

157 Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, unionin tuomioistuin on päätellyt näistä seikoista, että lainvastaisesti hallinnoituja analogisia kanavia ei voitu ottaa huomioon radiotaajuuksien käyttöoikeuksien muuntamismenettelyssä, joka toteutettiin digitaalisen siirtymän yhteydessä, koska asianomaisten käyttöoikeuksien muuntaminen johtaisi perusteettoman kilpailuedun jatkumiseen tai jopa vahvistamiseen (ks. vastaavasti tuomio 26.7.2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, 45 kohta).

158 Vaikka tämä ratkaisu on loogisesti siirrettävissä radiotaajuuksien käyttöoikeuksien muuntamismenettelyyn, on todettava, että pääasioissa kyseessä oleva tilanne eroaa selvästi tilanteesta, josta oli kyse tapauksessa, joka johti 26.7.2017 annettuun tuomioon Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597).

159 Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevista päätöksistä nimittäin ilmenee, että kaikkia DVB-T-teknologiaa käyttäviä kanavanippuja, joiden käyttöoikeudet olivat pääasioissa kyseessä olevan muuntamismenettelyn kohteena, oli ennen 700 MHz:n taajuusalueen uudelleenjärjestelyä hyödynnetty sovellettavien Italian sääntöjen mukaisesti.

160 Ei kuitenkaan voida sulkea kokonaan pois sitä, että jopa tällaisessa tilanteessa kansallisen sääntelyviranomaisen velvollisuutena voi olla – tämän tuomion 154 kohdassa mainitun tehokkaan ja vääristymättömän kilpailun tavoitteen saavuttamiseksi – sellaisten toimenpiteiden toteuttaminen, jotka vaikuttavat tarpeellisilta niiden huomattavien kilpailun vääristymien korjaamiseksi, jotka perustuvat lainvastaisuuksiin, jotka koskevat radiotaajuuksien käyttöoikeuksien aiempia jakamismenettelyjä tai radiotaajuuksien aiempia hyödyntämisedellytyksiä.

161 Tilanne olisi tämä, jos osoitettaisiin, että tällaiset kilpailun vääristymät todennäköisesti jatkuisivat asianomaisella alalla 700 MHz:n taajuusalueen uudelleenjärjestelyn jälkeen.

162 Ei kuitenkaan voida katsoa, että unionin oikeudessa velvoitettaisiin kansallisia sääntelyviranomaisia turvautumaan tällaisten kilpailun vääristymien korjaamiseksi ensi sijassa rakenteellisiin toimenpiteisiin, jotka sisältävät muutoksia radiotaajuuksien käyttöoikeuksien jakamiseen. On päinvastoin niin, että suhteellisuusperiaatteen noudattaminen merkitsee sitä, että kansalliset sääntelyviranomaiset voivat toteuttaa tällaisia toimenpiteitä ainoastaan silloin, kun suppeammilla toimenpiteillä ei todennäköisesti saavutettaisi tämän tuomion 96 kohdassa mieleen palautettuja tavoitteita.

163 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on siis määritettävä, onko asetettava kyseenalaiseksi AGCOMin arviointi, jonka mukaan Italian viranomaisten jo toteuttamat toimenpiteet riittävät korjaamaan kilpailun huomattavat vääristymät, jotka saattoivat perustua Italian audiovisuaalialalla tapahtuneisiin radiotaajuuksien käyttöoikeuksien aiempiin jakamismenettelyihin tai radiotaajuuksien aiempiin hyödyntämisedellytyksiin liittyneisiin lainvastaisuuksiin.

164 Vaikka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tehtävä kyseinen arviointi, unionin tuomioistuin voi kuitenkin, kuten tämän tuomion 102 ja 131 kohdasta ilmenee, SEUT 267 artiklalla perustetussa tuomioistuinten välisessä yhteistyössä esittää asiakirjoista ilmenevien seikkojen perusteella kyseiselle tuomioistuimelle sellaisia unionin oikeuden tulkintaan liittyviä seikkoja, jotka voivat olla sille hyödyllisiä sen arvioidessa unionin oikeuden tietyn säännöksen tai määräyksen vaikutuksia.

165 Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa useisiin lainvastaisuuksiin, jotka ovat voineet vaikuttaa Italian audiovisuaalialaan. Ensinnäkin televisiolähetysten analogisella aikakaudella sekä RAI että Mediaset hallinnoivat sen mukaan kumpikin yhtä kanavaa sääntöjenvastaisesti. Se toteaa seuraavaksi, että samalla aikakaudella Centro Europa 7 Srl:lle, johon Europa Way kuuluu, myönnettiin toimilupa televisiolähetystoimintaan, mutta se ei kuitenkaan saanut taajuutta toimintansa harjoittamisen mahdollistamiseksi. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin toteaa lopuksi, että digitaalisen siirtymän aikana Italian lainsäätäjä peruutti lainvastaisesti radiotaajuuksien käyttöoikeuksien jakamismenettelyn ja Italian viranomaiset käyttivät radiotaajuuksien aiempien käyttöoikeuksien muuntamismenettelyä, joka oli epäsuotuisa Persideralle.

166 Kyseinen tuomioistuin ei kuitenkaan täsmennä, miten näillä aiemmilla lainvastaisuuksilla olisi edelleen huomattavia vaikutuksia operaattorien väliseen kilpailuun Italian audiovisuaalialalla. Tällaiset vaikutukset eivät ilmene myöskään unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta. Kyseisestä aineistosta ilmenee päinvastoin muun muassa, että jopa ennen 700 MHz:n taajuusalueen uudelleenjärjestelyä Europa Waylla oli DVB-T-teknologiaa käyttävän kanavanipun käyttöoikeuksia, joiden perusteella se saattoi harjoittaa toimintaansa, ja että Persideralla oli DVB-T-teknologiaa käyttävien kanavanippujen enimmäiskäyttöoikeudet, jotka operaattorilla saattoi Italian oikeuden mukaan olla.

167 Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevissa päätöksissä todetaan lisäksi, että Italian viranomaiset ovat toteuttaneet useita toimenpiteitä, joiden tarkoituksena oli korjata tämän tuomion 165 kohdassa mainitut lainvastaisuudet, muun muassa asettamalla erityisiä velvoitteita RAI:lle ja Mediasetille sekä järjestämällä radiotaajuuksien käyttöoikeuksien jakamismenettelyjä, joihin kuului toimenpiteitä, joilla suosittiin toimijoita, joihin kyseiset lainvastaisuudet olivat vaikuttaneet kielteisesti tai joilla ei ollut vahvaa asemaa Italian audiovisuaalialalla. Vaikuttaa siltä, että tämäntyyppisiä toimenpiteitä suunniteltiin myös 700 MHz:n taajuusalueen uudelleenjärjestelyn yhteydessä, koska tässä yhteydessä käyttöön otetussa radiotaajuuksien käyttöoikeuksien vastikkeellisessa jakamismenettelyssä oli tiettyjä sääntöjä, joiden tarkoituksena oli suosia pieniä operaattoreita ja Persideraa.

168 Tässä tilanteessa unionin tuomioistuimen käytettävissä olevista tiedoista ei ilmene, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen tilanteen ominaispiirteiden perusteella olisi oikeutettua toteuttaa rakenteellisia toimenpiteitä, jotka sisältäisivät muutoksia radiotaajuuksien käyttöoikeuksien jakamiseen, aiempien lainvastaisuuksien seurausten korjaamiseksi. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on siis tarkistettava, ilmeneekö seikoista, joihin se ei viitannut ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevissa päätöksissä, että rakenteellisten toimenpiteiden toteuttaminen olisi tässä tarkoituksessa välttämätöntä.

169 Neljänteen kysymykseen asioissa C-764/23 ja C-765/23 sekä kolmanteen kysymykseen asiassa C-766/23 on näin ollen vastattava, että puitedirektiivin 8 ja 9 artiklaa, valtuutusdirektiivin 5, 7 ja 14 artiklaa ja kilpailudirektiivin 4 artiklaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä radiotaajuuksien käyttöoikeuksien uudelleenjärjestelylle, johon ei sisälly rakenteellisia toimenpiteitä, joilla on tarkoitus korjata lainvastaisuuksia, jotka koskevat tällaisten oikeuksien aiempia jakamismenettelyjä tai radiotaajuuksien aiempia hyödyntämisedellytyksiä, kunhan muut toimivaltaisten viranomaisten toteuttamat toimenpiteet riittävät korjaamaan merkittävät kilpailun vääristymät, jotka voivat perustua kyseisiin lainvastaisuuksiin.

Oikeudenkäyntikulut

170 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY (puitedirektiivi), sellaisena kuin se on muutettuna 25.11.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/140/EY, 4 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä SEU 19 artiklan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa,

on tulkittava siten, että

se ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa yhtäältä talouden toimijoiden 694–790 MHz:n taajuusalueen uudelleenjärjestelyn yhteydessä toteutetuista radiotaajuuksien käyttöoikeuksien jakamista koskevista toimista nostamien kanteiden vaikutukset rajoitetaan taloudellisen korvauksen myöntämiseen ja toisaalta supistetaan turvaamistoimien, jotka voidaan määrätä odotettaessa tällaisen kanteen tutkimista, laajuutta vakuuden asettamiseen, kunhan kyseistä korvausta koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen perusteella kyseisille talouden toimijoille mainittujen toimien soveltamisen vuoksi aiheutuneet vahingot voidaan korvata täysimääräisesti.

2) Direktiivin 2002/21, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/140, 3, 8 ja 9 artiklaa

on tulkittava siten, että

ne eivät ole esteenä sille, että kansallinen lainsäätäjä säätää, että ylimääräisen lähetyskapasiteetin, joka on vapautunut siirryttäessä yhdestä lähetysteknologiasta toiseen, käyttöoikeudet jaetaan vastikkeellisella menettelyllä, jonka tietyt ominaisuudet, jotka liittyvät kyseisten oikeuksien jakamisedellytyksiin ja operaattoreihin, jotka voivat osallistua kyseiseen menettelyyn, kyseinen lainsäätäjä itse määrittelee, kunhan se tyytyy määrittämään periaatteet, joiden seurauksena ei ole se, että kansallisella sääntelyviranomaisella ei enää ole huomattavaa harkintavaltaa kyseisten oikeuksien jakamismenettelyn teknisten yksityiskohtien määrittelyssä ja sen on siis tyydyttävä panemaan täytäntöön lainsäätäjän määrittelemä menettely.

3) Direktiivin 2002/21, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/140, 8 ja 9 artiklaa, sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista (valtuutusdirektiivi) 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/20/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/140, 5, 7 ja 14 artiklaa, kilpailusta sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen markkinoilla 16.9.2002 annetun komission direktiivin 2002/77/EY 4 artiklaa sekä luottamuksensuojan periaatetta

on tulkittava siten, että

ne eivät ole esteenä radiotaajuuksien käyttöoikeuksien jakamista koskevalle kansalliselle säännöstölle, jossa ei 694–790 MHz:n taajuusalueen uudelleenjärjestelyyn liittyvän teknologisen siirtymän yhteydessä säädetä radiotaajuuksien aiempien käyttöoikeuksien muuntamisesta yksi yhteen ja velvoitetaan siis operaattori, joka haluaa säilyttää lähetyskapasiteettinsa, osallistumaan vastikkeelliseen menettelyyn tai tekemään sopimus toisen operaattorin kanssa, kunhan tällainen muuntaminen ei ole tarpeen kilpailun säilyttämiseksi asianomaisilla markkinoilla ja kunhan asianomaiset operaattorit eivät ole saaneet hallintoviranomaisilta täsmällisiä, ehdottomia ja yhtäpitäviä takeita lähetyskapasiteettinsa säilyttämisestä radiotaajuuksien käyttöoikeuksien uudelleenjärjestelytapauksessa.

4) **Direktiivin 2009/21, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/140, 8 ja 9 artiklaa, direktiivin 2002/20, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/140, 5, 7 ja 14 artiklaa sekä direktiivin 2002/77 4 artiklaa**

on tulkittava siten, että

ne eivät ole esteenä radiotaajuuksien käyttöoikeuksien uudelleenjärjestelylle, johon ei sisälly rakenteellisia toimenpiteitä, joilla on tarkoitus korjata lainvastaisuuksia, jotka koskevat tällaisten oikeuksien aiempia jakamismenettelyjä tai radiotaajuuksien aiempia hyödyntämisedellytyksiä, kunhan muut toimivaltaisten viranomaisten toteuttamat toimenpiteet riittävät korjaamaan merkittävät kilpailun vääristymät, jotka voivat perustua kyseisiin lainvastaisuuksiin.

Allekirjoitukset