Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 11. septembra 2025*

„Predhodno odločanje – Elektronska komunikacijska omrežja in storitve – Direktive 2002/20/ES, 2002/21/ES in 2002/77/ES – Pravice do uporabe radijskih frekvenc za digitalno prizemno oddajanje radia in televizije – Pretvorba pravic do uporabe – Dodelitev pravic do uporabe – Sodno varstvo – Neodvisnost nacionalnih regulativnih organov“

V združenih zadevah od C-764/23 do C-766/23,

katerih predmet so trije predlogi za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki jih je vložilo Consiglio di Stato (državni svet, Italija) z odločbami z dne 1. decembra 2023, ki so na Sodišče prispele 12. decembra 2023, v postopku

**Cairo Network Srl** (C-764/23),

**Europa Way Srl** (C-765/23),

**Persidera SpA** (C-766/23)

proti

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

**Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,**

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

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

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

ob udeležbi

**Radiotelevisione italiana SpA (RAI),**

**Persidera SpA** (C-764/23 in C-765/23),

**Mediaset SpA** (C-764/23 in C-765/23),

**Elettronica Industriale SpA,**

* Jezik postopka: italijanščina.

**Premiata Ditta Borghini e Stocchetti di Torino Srl,**

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

**Prima TV SpA,**

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

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

**Espansione Srl** (C-766/23),

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

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi C. Lycourgos (poročevalec), predsednik senata, S. Rodin, N. Piçarra, sodnika, O. Spineanu-Matei, sodnica, in N. Fenger, sodnik,

generalni pravobranilec: A. Rantos,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

– za Europa Way Srl F. Ferraro in A. Terranova, avvocati,

– za Persidera SpA E. Apa, M. V. La Rosa, M. Montinari in I. Picciano, avvocati,

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

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

– za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s S. Fiorentinom in G. Galluzzo, avvocati dello Stato,

– za hrvaško vlado G. Vidović Mesarek, agentka,

– za Evropsko komisijo G. Conte in O. Gariazzo, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 27. marca 2025

izreka naslednjo

## Sodbo

1 Predlogi za sprejetje predhodne odločbe se nanašajo na razlago člena 6 in člena 19(1), drugi pododstavek, PEU, člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), členov 3, 5, 7 in 14 Direktive 2002/20/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (Direktiva o odobritvi) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 337), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 (UL 2009, L 337, str. 37) (v nadaljevanju: Direktiva o odobritvi), člena 3(3) in (3a), člena 4(1), prvi pododstavek, ter členov 8 in 9 Direktive 2002/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 349), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140 (v nadaljevanju: Okvirna direktiva), členov 2 in 4 Direktive Komisije 2002/77/ES z dne 16. septembra 2002 o konkurenci na trgih za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 178, v nadaljevanju: Direktiva o konkurenci), uvodnih izjav 11 in 20 Sklepa (EU) 2017/899 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. maja 2017 o uporabi frekvenčnega pasu 470–790 MHz v Uniji (UL 2017, L 138, str. 131), členov 5, 6, 8, 9, 31 in 45 Direktive (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah (UL 2018, L 321, str. 36) ter načel pravičnosti, prepovedi diskriminacije, preglednosti, varstva konkurence, varstva legitimnih pričakovanj, sorazmernosti in ustreznosti.

2 Ti predlogi so bili vloženi v okviru sporov med družbami Cairo Network Srl (C-764/23), Europa Way Srl (C-765/23) in Persidera SpA (C-766/23) na eni strani ter Ministero delle Imprese e del Made in Italy (ministrstvo za podjetništvo in Made in Italy, Italija) (C-764/23 in C-766/23), Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (nadzorni organ za komunikacije, Italija) (v nadaljevanju: AGCOM), Presidenza del Consiglio dei Ministri (predsedstvo sveta ministrov, Italija) (C-765/23), Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministrstvo za gospodarstvo in finance, Italija) (C-765/23) in Ministero dello Sviluppo economico (ministrstvo za gospodarski razvoj, Italija) (C-765/23) na drugi strani v zvezi s postopki, izvedenimi v okviru preoblikovanja frekvenčnega pasu 694–790 MHz (v nadaljevanju: frekvenčni pas 700 MHz), preoblikovanja obstoječih pravic uporabe multipleksov tehnologije DVB-T v pravice uporabe prenosne zmogljivosti v multipleksih tehnologije DVB-T2 in dodelitve tovrstnih pravic uporabe.

## Pravni okvir

### *Pravo Unije*

*Direktiva o odobritvi*

3 V členu 3 Direktive o odobritvi so opredeljena pravila o splošnih odobritvah, ki veljajo za elektronska komunikacijska omrežja in storitve.

4 Člen 5(2) in (6) te direktive določa:

„2. Če je treba podeliti individualne pravice uporabe za radijske frekvence in številke, države članice take pravice na zahtevo podelijo vsakemu podjetju, ki zagotavlja omrežja ali storitve na podlagi splošne odobritve iz člena 3, vendar ob upoštevanju določb členov 6, 7 in 11(1)(c) te

direktive in vseh drugih predpisov, ki zagotavljajo učinkovito uporabo teh virov v skladu z [Okvirno direktivo].

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

[…]

6. Pristojni nacionalni organi zagotovijo, da se radijske frekvence uporabljajo smotrno in učinkovito v skladu s členoma 8(2) in 9(2) [Okvirne direktive]. Prav tako zagotovijo, da se konkurenca ne izkrivlja zaradi prenosa ali kopičenja pravic uporabe radijskih frekvenc. V te namene lahko države članice sprejmejo ustrezne ukrepe, kot je pooblastitev za prodajo ali dajanje v zakup pravic uporabe radijskih frekvenc.“

5 Člen 7(3) Direktive o odobritvi določa:

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

6 Člen 14 Direktive o odobritvi, naslovljen „Spremembe pravic in obveznosti“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da se lahko pravice, pogoji in postopki v zvezi s splošnimi odobritvami in pravicami uporabe ali pravicami do vgradnje naprav spremenijo le v objektivno utemeljenih primerih in na sorazmeren način, pri čemer se po potrebi upoštevajo posebni pogoji, ki veljajo za prenosljive pravice uporabe radijskih frekvenc. […]

2. Države članice ne omejijo ali odvzamejo pravic do vgradnje naprav ali pravic uporabe radijskih frekvenc pred iztekom roka, za katerega so bile podeljene, razen kadar je to utemeljeno in primerno v skladu s Prilogo in ustreznimi nacionalnimi določbami o odškodninah za odvzem pravic.“

*Okvirna direktiva*

7 V uvodni izjavi 11 Okvirne direktive je navedeno:

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

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

9 V uvodni izjavi 13 Direktive 2009/140, s katero je bila spremenjena Okvirna direktiva, je navedeno:

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

10 Člen 3 od (1) do (3a) Okvirne direktive določa:

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

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

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

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

[…]“

11 Člen 4(1) te direktive določa:

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

Odločba [NRO] velja, dokler ni znan rezultat pritožbe, razen če so v skladu z nacionalno zakonodajo sprejeti začasni ukrepi.“

12 Člen 8, od (1) do (4), navedene direktive določa:

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

[…]

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

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

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

13 Člen 9(1) te direktive določa:

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

Pri uporabi tega člena države članice spoštujejo ustrezne mednarodne sporazume, vključno s Pravilnikom o radiokomunikacijah Mednarodne telekomunikacijske zveze (ITU), in lahko upoštevajo javne interese.“

*Direktiva o konkurenci*

14 Člen 2 Direktive o konkurenci določa pravila v zvezi z izključnimi ali posebnimi pravicami za elektronska komunikacijska omrežja in elektronske komunikacijske storitve.

15 Člen 4 te direktive, naslovljen „Pravice do uporabe frekvenc“, določa:

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

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

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

*Sklep 2017/899*

16 V uvodnih izjavah 8, 9, 11, 15 in 20 Sklepa 2017/899 je navedeno:

„(8) Za regijo 1, ki vključuje [Evropsko u]nijo, se s pravilniki o radiokomunikacijah [ITU], sprejetimi na svetovni konferenci o radiokomunikacijah leta 2015, določa, da se frekvenčni pas 700 MHz dodeli radiodifuznim in mobilnim storitvam (z izjemo aeronavtičnih mobilnih storitev) na soprimarni osnovi. Frekvenčni pas 470–694 MHz […] pa ostane še naprej dodeljen izključno radiodifuznim storitvam na primarni osnovi ter brezžični avdio izdelavi programov in posebnim dogodkom na sekundarni osnovi.

(9) Zaradi hitro rastočega brezžičnega širokopasovnega prometa in vse večjega gospodarskega, industrijskega in družbenega pomena digitalnega gospodarstva je okrepitev brezžične omrežne zmogljivosti nujno potrebna. Spekter v frekvenčnem pasu 700 MHz omogoča hkrati dodatno zmogljivost in univerzalno pokritost, zlasti za ekonomsko zahtevna podeželska, gorska in otoška območja ter druga odročna območja, določena vnaprej v skladu z območji, ki so nacionalna prednost, vključno vzdolž glavnih kopenskih prevoznih poti, in za uporabo v zaprtih prostorih ter za širok nabor strojnih komunikacij. Pri tem bi morali biti skladni in usklajeni ukrepi za visokokakovostno prizemno brezžično pokritost po celotni Uniji, ki temeljijo na najboljših nacionalnih praksah za obveznosti, ki so operaterjem prepisane z dovoljenji, usmerjeni k doseganju cilja […], da bi vsi državljani Unije do leta 2020 imeli dostop, tako v zaprtih prostorih kot na prostem, do najhitrejših širokopasovnih hitrosti najmanj 30 [megabitov na sekundo (Mb/s)], usmerjeni pa bi morali biti tudi v doseganje ambiciozne vizije gigabitne družbe v Uniji. Taki ukrepi bodo spodbujali inovativne digitalne storitve in zagotavljali dolgoročne družbeno-ekonomske koristi.

[…]

(11) […] Zato sektorja digitalne prizemne televizije ter brezžične avdio izdelave programov in posebnih dogodkov potrebujeta dolgoročno regulativno predvidljivost glede razpoložljivosti zadostnega spektra, da lahko ohranjata vzdržno zagotavljanje in razvoj storitev, zlasti brezplačne televizije, ob hkratnem zagotavljanju okolja, primernega za naložbe, tako da se lahko uresničujejo cilji Unije in nacionalni cilji avdiovizualne politike, kot so socialna kohezija, pluralnost medijev in kulturna raznolikost. […]

[…]

(15) Države članice bi morale imeti možnost, da zaradi utemeljenih razlogov odložijo omogočanje uporabe frekvenčnega pasu 700 MHz za prizemne sisteme, ki so zmožni zagotavljati brezžične širokopasovne elektronske komunikacijske storitve, za največ dve leti po skupnem roku Unije, ki je leto 2020. Razlogi za odložitev bi morali biti omejeni na odprta čezmejna koordinacijska vprašanja, ki povzročajo škodljivo motenje, potrebo po zagotovitvi in kompleksnost zagotavljanja tehnične preselitve velikega števila prebivalcev na napredne radiodifuzne standarde, finančne stroške prehoda, ki presegajo pričakovane prihodke iz postopka podelitve frekvenc, in višjo silo. Države članice bi morale sprejeti vse potrebne ukrepe, da se čim bolj zmanjša posledično škodljivo motenje v prizadetih državah članicah. […]

[…]

(20) Države članice bi morale sprejeti skladne nacionalne časovne načrte za lažjo uporabo frekvenčnega pasu 700 MHz za prizemne brezžične širokopasovne elektronske komunikacijske storitve ob hkratnem zagotavljanju nepretrganosti televizijskih radiodifuznih storitev, ki bodo sprostile pas. Ko države članice sprejmejo nacionalne časovne načrte, bi jih morale na pregleden način dati na voljo v Uniji. Nacionalni časovni načrti bi morali zajemati dejavnosti in časovne okvire za spremembo frekvenc, tehnični razvoj omrežja in opreme za končne uporabnike, soobstoj radijske in neradijske opreme, dosedanje in nove režime odobritev, mehanizme za preprečitev škodljivega motenja pri uporabnikih spektra v sosednjih pasovih ter informacije o možnostih nadomestila za stroške prenosa, kadar ti stroški nastanejo, da se med drugim preprečijo stroški za končne uporabnike ali radiodifuzne hiše. Če nameravajo države članice ohraniti prizemno digitalno televizijo, bi bilo treba v okviru nacionalnih časovnih načrtov razmisliti o možnosti spodbujanja nadgradnje radiodifuzne opreme s tehnologijami, ki so učinkovitejše z vidika spektra, kot so napredni video formati (npr. HEVC) ali signalne prenosne tehnologije (npr. DVB-T2).“

17 Člen 1(1) tega sklepa določa:

„Države članice do 30. junija 2020 omogočijo uporabo [frekvenčnega pasu 700 MHz] za prizemne sisteme, ki so zmožni zagotavljati brezžične širokopasovne elektronske komunikacijske storitve […]

Kljub temu lahko države članice zaradi enega ali več utemeljenih razlogov iz Priloge k temu sklepu odložijo omogočanje uporabe frekvenčnega pasu 700 MHz za največ dve leti. […] Države članice po potrebi izvedejo postopek odobritve ali spremenijo zadevne obstoječe pravice do uporabe spektra v skladu z Direktivo [o odobritvi], da omogočijo tako uporabo.“

*Direktiva 2018/1972*

18 Člen 124(1) Direktive 2018/1972 določa:

„Države članice sprejmejo in objavijo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo do 21. decembra 2020. Komisiji takoj sporočijo besedilo teh predpisov.

Države članice te predpise uporabljajo od 21. decembra 2020.

[…]“

### *Italijansko pravo*

19 Člen 1(1031) legge n. 205 – Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 (zakon št. 205 o začasnem državnem proračunu za proračunsko leto 2018 in večletnem proračunu za triletno obdobje 2018–2020) z dne 27. decembra 2017 (GURI št. 302 z dne 29. decembra 2017), kakor je bil spremenjen z legge n. 145 – Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (zakon št. 145 o začasnem državnem proračunu za proračunsko leto 2019 in večletnem proračunu za triletno obdobje 2019–2021) z dne 30. decembra 2018 (GURI št. 302 z dne 31. decembra 2018) (v nadaljevanju: zakon št. 205/2017), določa:

„V skladu s cilji evropske in nacionalne avdiovizualne politike glede socialne kohezije, pluralizma komunikacijskih sredstev in kulturne raznolikosti ter z namenom čim učinkovitejšega upravljanja spektra z uporabo najnaprednejših tehnologij se vse frekvence, ki so na nacionalni in lokalni ravni

razporejene za storitve digitalne prizemne televizije [DPT] in dodeljene v pasu III VHF in 470–694 Mhz, sprostijo v skladu s časovnim razporedom iz odstavka 1032. Z istim namenom, kot je naveden v prvem stavku, se pravice do uporabe frekvenc, ki jih imajo nacionalni operaterji omrežij na dan začetka veljavnosti tega zakona, pretvorijo v pravice do uporabe prenosne zmogljivosti v novo zasnovanih nacionalnih multipleksih tehnologije DVB-T2 v skladu z merili, ki jih je [AGCOM] določil najpozneje 31. marca 2019 za dodelitev pravic do uporabe frekvenc. [AGCOM] do 31. marca 2019 določi merila, v skladu s katerimi se pravice do uporabe frekvenc, določene v skladu z odstavkom 1030 za storitev [DPT], na nacionalni ravni podelijo nacionalnim operaterjem omrežij [v pasu 470–694 MHz UHF], pri čemer upošteva potrebo po omejitvi morebitnih stroškov preoblikovanja in vzpostavitve omrežij, skrajšanju prehodnega obdobja iz odstavka 1032 ter znižanju stroškov in zmanjšanju učinkov na končne uporabnike. Ministrstvo za gospodarski razvoj najpozneje 30. junija 2019 nacionalnim operaterjem omrežij podeli pravice do uporabe frekvenc iz tretjega stavka na podlagi meril, ki jih opredeli [AGCOM], v smislu istega stavka. […]“

20 Člen 1(1031a) zakona št. 205/2017 določa:

„Dodatne prenosne zmogljivosti, ki so na voljo na nacionalni ravni, in prizemne frekvence poleg tistih, ki so namenjene pretvorbi pravic do uporabe iz odstavka 1031 in ki jih je [AGCOM] v [nacionalnem načrtu za razporeditev frekvenc] predvidel za storitev [DPT], ki jo izvajajo nacionalni operaterji omrežja in koncesionarka, ki opravlja javno službo na področju radija in televizije ter multimedijskih storitev, se dodelijo na podlagi odplačnega izbirnega postopka brez ponovnega odpiranja konkurence, ki ga do 30. novembra 2019 izvede ministrstvo za gospodarski razvoj v skladu s postopki, ki jih […] do 30. septembra 2019 določi [AGCOM], in sicer na podlagi teh načel in meril:

(a) prenosna zmogljivost in frekvence se dodelijo po sklopih, ki po velikosti ustrezajo polovici multipleksa;

(b) najnižja vrednost ponudb se določi na podlagi tržnih vrednosti, ki jih ugotovi [AGCOM];

(c) upošteva se vrednost oddanih ekonomskih ponudb;

(d) zagotavljajo se neprekinjenost storitve, hitrost tehnološkega prehoda in kakovost tehnološke infrastrukture, ki jo dajo na voljo nacionalni operaterji omrežja, ki poslujejo v tem sektorju, vključno s koncesionarko, ki opravlja javno službo na področju radija in televizije ter multimedijskih storitev;

(e) ovrednotijo se izkušnje, ki so jih v tem sektorju pridobili nacionalni operaterji omrežja, zlasti pri vzpostavitvi omrežij za digitalno radiodifuzijo;

(f) ovrednotijo se strukturne zmogljivosti za zagotavljanje učinkovitosti spektra, strokovnost ter znanja in izkušnje, pridobljeni v tem sektorju, tehnološke inovacije ter sposobnost optimalne, učinkovite in pravočasne uporabe prenosne zmogljivosti in dodatnih frekvenc;

(g) zagotovi se najvišja raven uporabe spektra ob upoštevanju sedanjega razširjanja visokokakovostnih vsebin s tehnologijo [DPT], ki se zagotavlja veliki večini prebivalstva v Italiji. […]“

21 Člen 1(1037) zakona št. 205/2017 določa:

„Za odločanje o zadevah, ki se nanašajo na podelitev pravic do uporabe frekvenc, razpisni postopek in druge postopke iz odstavkov od 1026 do 1036, zlasti pa postopke za sprostitev frekvenc za storitev [DPT], je pristojno izključno upravno sodišče […] Ker sta hitra sprostitev in dodelitev frekvenc v temeljnem nacionalnem interesu, odprava upravnih aktov in ukrepov, sprejetih v okviru postopkov iz odstavkov od 1026 do 1036, ni podlaga za zahtevke po vzpostavitvi prejšnjega stanja ali izpolnitvi obveznosti v naravi, za morebitno povrnitev nastale škode pa se določi le denarna odškodnina. Začasno varstvo je omejeno na plačilo začasne odškodnine.“

## Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

22 Družbi Cairo Network in Europa Way sta operaterja omrežij DPT in vsaka je imela pravico do uporabe enega multipleksa tehnologije DVB-T. Družba Persidera je operater omrežij DPT, ki je bila imetnica pravic do uporabe petih multipleksov tehnologije DVB-T.

23 Italijanski zakonodajalec je menil, da je treba za preoblikovanje frekvenčnega pasu 700 MHz sprostiti določeno število frekvenc, da bi se omogočil razvoj telefonije pete generacije (v nadaljevanju: 5G). Zato je ta zakonodajalec AGCOM pooblastil, da sprejme odločbe, namenjene, prvič, preoblikovanju obstoječih pravic uporabe multipleksov tehnologije DVB-T v pravice uporabe prenosnih zmogljivosti v multipleksih tehnologije DVB-T2, in drugič, dodelitvi pravic uporabe dodatne prenosne zmogljivosti, sproščene s prehodom med tehnologijama DVB-T in DVB-T2, na podlagi odplačnega postopka.

24 AGCOM je v ta namen sprejel vrsto odločb.

25 Natančneje, z odločbo 39/19/CONS je določil nov nacionalni načrt za razporeditev frekvenc, namenjenih za DPT. S to odločbo je bilo med drugim določeno skupno število 12 nacionalnih multipleksov tehnologije DVB-T2 in konfiguracijskih parametrov, na podlagi katerih je bilo uvedeno načelo zamenjave 20 nacionalnih multipleksov tehnologije DVB-T z 10 nacionalnimi multipleksi tehnologije DVB-T2.

26 AGCOM je z odločbo 129/19/CONS opredelil merila za pretvorbo pravic do uporabe multipleksov tehnologije DVB-T v pravice do uporabe prenosnih zmogljivosti v multipleksih tehnologije DVB-T2 in za dodelitev pravic do uporabe dodatne prenosne zmogljivosti na nacionalni ravni.

27 AGCOM je z odločbo 562/20/CONS določil podrobna pravila odplačnega postopka dodelitve pravic do uporabe te dodatne prenosne zmogljivosti. Z odločbo 564/20/CONS je začel ta postopek.

28 Družbi Persidera so bile na podlagi meril za pretvorbo, ki jih je opredelil AGCOM, dodeljene pravice do uporabe prenosnih zmogljivosti za 2,5 multipleksa tehnologije DVB-T2, medtem ko sta imeli družbi Cairo Network in Europa Way vsaka pravico do uporabe prenosnih zmogljivosti za 0,5 multipleksa te vrste. Po koncu odplačnega postopka dodelitve sta družbi Cairo Network in Persidera vsaka pridobili dodatne pravice do uporabe prenosnih zmogljivosti za 0,5 multipleksa tehnologije DVB-T2.

29 Družbe Cairo Network, Europa Way in Persidera so vložile tožbe za razglasitev ničnosti več aktov, sprejetih v okviru postopka preoblikovanja frekvenčnega pasu 700 MHz, med katerimi sta odločbi AGCOM 39/19/CONS in 129/19 CONS.

30 Te tožbe so bile s sodbami Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija) zavrnjene.

31 Družbe Cairo Network, Europa Way in Persidera so zoper te sodbe vložile pritožbe pri Consiglio di Stato (državni svet, Italija), ki je predložitveno sodišče. Te družbe so v utemeljitev pritožb med drugim navedle, da italijanski zakonodajalec ni spoštoval neodvisnosti AGCOM, da so bile pravice do uporabe multipleksov tehnologije DVB-T kršene in da je bil postopek preoblikovanja frekvenčnega pasu 700 MHz izveden nepravilno, ker ni upošteval okoliščine, da so nekateri operaterji pred tem nezakonito pridobili ugoden položaj na trgu DPT.

32 Ker Consiglio di Stato (državni svet) meni, da se pri razlagi prava Unije sooča z več težavami, se, na prvem mestu, v zadevah C-764/23 in C-765/23 sprašuje o učinkovitosti sodnega varstva, ki sta ga lahko deležni družbi Cairo Network in Europa Way. Dvomi namreč, da bi izključitev vsakršne možnosti ponovne vzpostavitve prejšnjega stanja ali izpolnitve obveznosti v naravi lahko zagotovila zadostno varstvo imetnikov pravic do uporabe frekvenc tehnologije DVB-T in zaščitila splošni interes.

33 Na drugem mestu, to sodišče se sprašuje, ali je italijanski zakonodajalec pretirano omejil diskrecijsko pravico AGCOM in s tem posegel v njegovo neodvisnost. V zvezi s tem poudarja, da so na odločitve, ki jih je AGCOM sprejel v okviru postopka preoblikovanja frekvenčnega pasu 700 MHz, znatno vplivale določbe italijanske zakonodaje. Tako naj bi koeficient za pretvorbo pravic do uporabe radijskih frekvenc določil AGCOM, zlasti zato, da se omogoči izvedba odplačnega postopka, ki ga je odredil ta zakonodajalec. Poleg tega naj bi ta za ta postopek uveljavil merila in načela, ki jih je določil sam, zlasti s tem, da je sodelovanje v navedenem postopku dovolil gospodarskim subjektom, ki so zgodovinsko prevladujoči na zadevnem trgu.

34 Consiglio di Stato (državni svet), na tretjem mestu, meni, da so bili operaterji, ki imajo pravico do uporabe le enega multipleksa tehnologije DVB-T, zaradi delnega značaja pretvorbe prejšnjih pravic do uporabe radijskih frekvenc, ki izhaja iz uporabe tega pretvorbenega koeficienta, ki ga je določil AGCOM, postavljeni v slabši položaj, ker so morali sodelovati v odplačnem postopku dodelitve pravic do uporabe ali med seboj skleniti sporazume, da bi lahko pridobili prenosne zmogljivosti, enakovredne tistim, ki so jih imeli pred pretvorbo njihovih prejšnjih pravic do uporabe radijskih frekvenc.

35 To sodišče se, na četrtem mestu, sprašuje, ali ob upoštevanju prava Unije zadostuje, da italijanski organi upoštevajo položaj vsakega od zadevnih operaterjev glede na zgodovinski razvoj italijanskega avdiovizualnega sektorja.

36 Organizacijo tega sektorja naj bi namreč zaznamovalo več nepravilnosti, o katerih naj bi se Sodišče izreklo v sodbah z dne 31. januarja 2008, Centro Europa 7 (C-380/05, EU:C:2008:59), in z dne 26. julija 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597). AGCOM je glede na različne ukrepe, ki so bili že sprejeti za odpravo teh nepravilnosti, menil, da bi bilo sprejetje strukturnih ukrepov med postopkom preoblikovanja frekvenčnega pasu 700 MHz neprimerno in bi imelo učinke, ki bi presegali ponovno uravnoteženje trga, ki je bilo potrebno za odpravo navedenih nepravilnosti.

Zato je štel, da zadostuje določitev asimetričnih pravil, namenjenih spodbujanju pluralizma in konkurence v okviru odplačnega postopka dodelitve pravic do uporabe radijskih frekvenc. Predložitveno sodišče pa dvomi o združljivosti te odločitve AGCOM s pravom Unije.

37 Na petem mestu in nazadnje, v zadevi C-764/23 to sodišče opredeljuje elemente, ki bi po njegovem mnenju pri družbi Cairo Network lahko dokazali legitimno pričakovanje, vredno varstva. Tako poudarja, da je ta družba pridobila svoje prejšnje pravice do uporabe radijskih frekvenc v okviru odplačnega postopka, v razpisu katerega je bilo pojasnjeno, da se ta postopek nanaša na dodelitev pravic do uporabe radijskih frekvenc za sisteme DVB, to je standarda DVB-T, pa tudi na njegov poznejši tehnološki razvoj, da bo izbrani ponudnik ob sprostitvi frekvenc z namenom njihove dodelitve telekomunikacijskim operaterjem dobil frekvenco enake pokritosti in enakega trajanja ter da bo frekvenca dodeljena za 20 let.

38 V teh okoliščinah je Consiglio di Stato (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v zadevi C-764/23 v predhodno odločanje predložil ta vprašanja:

„1. Ali je treba pravo Unije, zlasti pa člen 6 in člen 19(1), drugi pododstavek, PEU, ki ju je treba razlagati glede na člen 47 [Listine], ter člen 4(1), prvi stavek, [Okvirne direktive] in člen 31 [Direktive 2018/1972], razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni zakonodaji, kakršna je ta, ki je upoštevna v italijanskem pravu (člen 1(1037) zakona št. 205/2017), ki v položaju, pomembnem za [pravo Unije], omejuje učinke ničnostne tožbe, saj preprečuje vzpostavitev prejšnjega stanja ali izpolnitev obveznosti v naravi, in ukrepe začasnega varstva omejuje na plačilo začasne odškodnine ter tako ogroža uveljavljanje učinkovitega sodnega varstva?

2. Ali je treba pravo Unije, zlasti pa člen 3(3) in (3a) ter člena 8 in 9 [Okvirne direktive] ter člene 5, 6, 8, 9 in 45 [Direktive 2018/1972], razlagati tako, da nasprotujejo sistemu, kakršen je ta, ki je bil v Italijanski republiki vzpostavljen s členom 1(1031a) [zakona št. 205/2017], ki neodvisnemu upravnemu organu odvzema regulativne naloge oziroma jih vsekakor znatno omejuje, saj določa, da se dodatna prenosna zmogljivost razporedi na podlagi odplačnega izbirnega postopka, ki temelji na merilu ekonomsko najugodnejše ponudbe in v katerem sodelujejo gospodarski subjekti, ki so že prisotni na trgu?

3. Ali je treba pravo Unije, zlasti pa člena 8 in 9 [Okvirne direktive], člene 3, 5, 7 in 14 Direktive [o odobritvi], člena 2 in 4 Direktive [o konkurenci], uvodni izjavi 11 in 20 Sklepa [2017/899] ter načela pravičnosti, prepovedi diskriminacije, varstva konkurence in varstva legitimnih pričakovanj, razlagati tako, da nasprotujejo sistemu, kakršen je ta, ki je bil vzpostavljen na podlagi upoštevne nacionalne zakonodaje (člen 1, odstavki 1030, 1031, 1031a, 1031b in 1032, zakona št. 205/2017) ter na podlagi odločb [AGCOM] št. 39/19/CONS, 128/19/CONS in 564/20/CONS ter ustreznih ukrepov za podelitev pravic uporabe frekvenc za storitev digitalne televizije, ki za pretvorbo ‚pravic uporabe frekvenc' v ‚pravice uporabe prenosne zmogljivosti' ne predvideva pretvorbe na podlagi enakovrednosti, ampak določa, da se del prenosne zmogljivosti pridrži za odplačni izbirni postopek, zaradi česar imajo operaterji, ki želijo ohraniti zakonito in postopno pridobljene pravice, dodatne stroške?

4. Ali pravo Unije, zlasti pa člena 8 in 9 [Okvirne direktive], členi 3, 5, 7 in 14 Direktive [o odobritvi], člena 2 in 4 Direktive [o konkurenci], uvodni izjavi 11 in 20 Sklepa [2017/899], načela pravičnosti, prepovedi diskriminacije, varstva konkurence in varstva legitimnih pričakovanj ter načeli sorazmernosti in ustreznosti, nasprotujejo [sistemu], kakršen je ta, ki je bil vzpostavljen na podlagi upoštevne nacionalne zakonodaje (člen 1, odstavki 1030, 1031, 1031a, 1031b in 1032, zakona št. 205/2017) ter na podlagi odločb [AGCOM]

št. 39/19/CONS, 128/19/CONS in 564/20/CONS ter ustreznih ukrepov za podelitev pravic uporabe frekvenc za storitev digitalne televizije, v okviru katerega tudi ob upoštevanju nepravilnosti, ki so bile v sodni praksi nacionalnih in nadnacionalnih sodišč predhodno že ugotovljene, niso bili sprejeti nobeni strukturni ukrepi za odpravo nastalega položaja neenakosti in ki ne predpisuje ločenih določb v zvezi s položajem operaterja, ki je frekvenco pridobil na podlagi odplačnega konkurenčnega postopka, in njegovo pravico do ohranitve te frekvence, ali pa so nestrukturni ukrepi, ki jih je [AGCOM] sprejel v zvezi s podjetji, ki so že prisotna na trgu in so prvotni imetniki tako imenovanih presežnih kanalov, ustrezni in sorazmerni?

5. Ali pravo Unije, zlasti pa člena 8 in 9 [Okvirne direktive], členi 3, 5, 7 in 14 Direktive [o odobritvi], člena 2 in 4 Direktive [o konkurenci], uvodni izjavi 11 in 20 Sklepa [2017/899], ter načela pravičnosti, prepovedi diskriminacije, varstva konkurence in varstva legitimnih pričakovanj ter načeli sorazmernosti in ustreznosti nasprotujejo [sistemu], kakršen je ta, ki je bil vzpostavljen na podlagi upoštevne nacionalne zakonodaje (člen 1, odstavki 1030, 1031, 1031a, 1031b in 1032, zakona št. 205/2017) ter na podlagi odločb [AGCOM] št. 39/19/CONS, 128/19/CONS in 564/20/CONS ter ustreznih ukrepov za podelitev pravic uporabe frekvenc za storitev digitalne televizije, v okviru katerega se ne upoštevajo legitimna pričakovanja operaterja, ki je pravico uporabe frekvence pridobil na podlagi odplačnega konkurenčnega postopka, v katerem je bilo izrecno določeno, da se podeli pravica do frekvence, ki zagotavlja primerljivo pokritost in ki je z vidika trajanja enakovredna pravici uporabe frekvence?“

39 V navedenih okoliščinah je Consiglio di Stato (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v zadevi C-765/23 predložil štiri vprašanja za predhodno odločanje, ki so podobna prvim štirim vprašanjem v zadevi C-764/23.

40 V istih okoliščinah je Consiglio di Stato (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v zadevi C-766/23 v predhodno odločanje predložil dve vprašanji, podobni drugemu in tretjemu vprašanju v zadevi C-764/23, ter to tretje vprašanje za predhodno odločanje:

„Ali je treba pravo Unije, zlasti pa člena 8 in 9 [Okvirne direktive], člene 3, 5, 7 in 14 Direktive [o odobritvi], člena 2 in 4 Direktive [o konkurenci], uvodni izjavi 11 in 20 Sklepa [2017/899], načela pravičnosti, prepovedi diskriminacije, varstva konkurence in varstva legitimnih pričakovanj ter načeli sorazmernosti in ustreznosti, razlagati tako, da nasprotujejo sistemu, kakršen je ta, ki je bil v Italijanski republiki vzpostavljen na podlagi člena 1, odstavki od 1101 do 1108, zakona [št. 145/18], člena 1, odstavki 1030, 1031, 1031a, 1031c, 1032, 1033, 1034 in 1037, [zakona št. 205/2017, odločb [AGCOM št.] 39/19/CONS, 128/19/CONS in 129/19/CONS ter ustreznih ukrepov za podelitev pravic uporabe frekvenc za storitev digitalne televizije, v okviru katerega za odpravo nastalega položaja neenakosti niso bili sprejeti nobeni strukturni ukrepi [in] ki – kljub obstoju nestrukturnih izravnalnih ukrepov in/ali ukrepov za uravnoteženje sistema – določa odplačni izbirni postopek, ki operaterjem nalaga dodatne stroške in bremena, ter ali to pravo [Unije], zlasti ob upoštevanju načel sorazmernosti in ustreznosti ter načel, ki so bila izoblikovana v sodbi z dne 26. julija 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597), nasprotuje sistemu, kakršen je navedeni, med drugim tudi zaradi splošnega razvoja tega sistema ter zaradi ‚anomalij‘, ‚pomislekov‘ in ‚nepravilnosti‘, ugotovljenih v sodni praksi nacionalnih in nadnacionalnih sodišč, ki so navedeni v obrazložitvi tega predloga za sprejetje predhodne odločbe, ali pa so nestrukturni ukrepi, ki jih je navedeni organ sprejel za ponovno uravnoteženje sistema, zadostni?“

41 S sklepom predsednika Sodišča z dne 27. februarja 2024 so bile zadeve od C-764/23 do C-766/23 združene za pisni in ustni del postopka ter izdajo sodbe.

## Vprašanja za predhodno odločanje

### *Pristojnost Sodišča*

42 Družba Radiotelevisione italiana SpA (RAI) trdi, da Sodišče ni pristojno za odgovor na prvo in četrto vprašanje v zadevah C-764/23 in C-765/23 ter na tretje vprašanje v zadevi C-766/23, ker predložitveno sodišče s tema vprašanjema Sodišče poziva, naj se izreče o združljivosti italijanske ureditve iz postopkov v glavni stvari s pravom Unije in o zakonitosti aktov, ki jih je sprejel AGCOM.

43 V zvezi s tem je treba opozoriti, da sistem sodelovanja, ki ga določa člen 267 PDEU, temelji na jasni ločitvi nalog med nacionalnimi sodišči in Sodiščem. V okviru postopka, začetega na podlagi tega člena, so za razlago nacionalnih določb pristojna sodišča držav članic, in ne Sodišče, ki mu ni treba odločati o združljivosti pravil nacionalnega prava z določbami prava Unije. Sodišče pa je pristojno, da nacionalnemu sodišču da vse napotke za razlago prava Unije, ki mu bodo omogočili presojo združljivosti pravil nacionalnega prava s predpisi Unije (glej sodbe z dne 21. marca 1985, Celestri & C., 172/84, EU:C:1985:137, točka 12; z dne 1. julija 2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, točka 30, in z dne 26. julija 2017, Europa Way in Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, točka 35).

44 Predložitveno sodišče v teh združenih zadevah s svojimi vprašanji Sodišče poziva prav k zagotovitvi takih napotkov za razlago, tako da je to pristojno za odgovor na ta vprašanja.

### *Dopustnost*

45 Družbi RAI in Mediaset SpA izpodbijata dopustnost celotnih predlogov za sprejetje predhodne odločbe oziroma njihovih delov.

46 Na prvem mestu, družbi RAI in Mediaset trdita, da predložitvene odločbe ne vsebujejo elementov, ki so potrebni, da bi Sodišče lahko odgovorilo na vsa postavljena vprašanja. Natančneje, družba RAI najprej meni, da predložitveno sodišče ni predložilo popolnega opisa postopka preoblikovanja frekvenčnega pasu 700 MHz. Dalje, družba Mediaset trdi, da to sodišče ni navedlo niti razlogov, zaradi katerih naj bi se v obravnavanem primeru uporabljale določbe prava Unije, na katere se nanašata tretji vprašanji v zadevah C-764/23 in C-765/23 ter drugo vprašanje v zadevi C-766/23, niti razlogov, zaradi katerih je podvomilo o združljivosti italijanske ureditve iz postopkov v glavni stvari s temi določbami. Nazadnje, po mnenju družbe Mediaset navedeno sodišče Sodišču ni predložilo zadostnih elementov, da bi lahko odgovorilo na peto vprašanje v zadevi C-764/23.

47 Na drugem mestu, družbi RAI in Mediaset menita, da za odločitev o sporih o glavni stvari ni treba odgovoriti na tretje in četrto vprašanje v zadevah C-764/23 in C-765/23 ter na drugo in tretje vprašanje v zadevi C-766/23. Ukrepi, ki so jih italijanski organi že sprejeli, naj bi namreč zadostovali za odpravo posledic preteklih nezakonitosti v italijanskem avdiovizualnem sektorju, na katere se sklicuje predložitveno sodišče. Prikaz teh nezakonitosti v predložitvenih odločbah

naj bi tudi vseboval napake in približke. Poleg tega naj bi se ta vprašanja delno nanašala na odplačni postopek dodelitve pravic do uporabe prenosnih zmogljivosti v multipleksih tehnologije DVB-T2, čeprav naj ta postopek ne bi bil predmet postopkov v glavni stvari.

48 Opozoriti je treba, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso v okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, ki ga določa člen 267 PDEU, le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločbo, ki bo izdana, pristojno, da ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po predhodni odločbi, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi upoštevnost vprašanj, ki jih postavi Sodišču. Zato je Sodišče, kadar se predložena vprašanja nanašajo na razlago prava Unije, načeloma dolžno odločiti (glej sodbi z dne 21. aprila 1988, Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, točka 8, in z dne 24. julija 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, točka 61).

49 Iz tega sledi, da za vprašanja, ki se nanašajo na pravo Unije, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko zavrne odločanje o vprašanju nacionalnega sodišča za predhodno odločanje samo, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na postavljena vprašanja dalo koristne odgovore (glej sodbi z dne 13. julija 2000, Idéal tourisme, C-36/99, EU:C:2000:405, točka 20, in z dne 24. julija 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, točka 62).

50 V tem okviru je treba na eni strani v zvezi s trditvami, ki se nanašajo na domnevno nepopolnost predložitvenih odločb, poudariti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča, ki se zdaj odraža v členu 94(a) in (b) Poslovnika Sodišča, nujnost razlage prava Unije, ki je koristna za nacionalno sodišče, od tega sodišča zahteva, da opredeli dejanski in pravni okvir, v katerega se umeščajo vprašanja, ki jih postavlja, ali vsaj pojasni dejanske okoliščine, na katerih ta vprašanja temeljijo. Poleg tega mora predlog za sprejetje predhodne odločbe, kot določa ta člen 94(c), nujno vsebovati razloge, ki so predložitvenemu sodišču vzbudili dvom glede razlage ali veljavnosti nekaterih določb prava Unije, in pojasnitev zveze, ki po mnenju predložitvenega sodišča obstaja med temi določbami in nacionalno zakonodajo, ki jo je treba uporabiti v sporu o glavni stvari (glej sodbo z dne 26. januarja 1993, Telemarsicabruzzo in drugi, od C-320/90 do C-322/90, EU:C:1993:26, točka 6; sklep z dne 28. junija 2000, Laguillaumie, C-116/00, EU:C:2000:350, točka 16, in sodbo z dne 4. oktobra 2024, Bezirkshauptmannschaft Landeck (Poskus dostopa do osebnih podatkov, shranjenih v mobilnem telefonu), C-548/21, EU:C:2024:830, točka 48).

51 V obravnavanem primeru so v predložitvenih odločbah podrobno navedeni dejanski in pravni okvir, v katerega se umeščajo postavljena vprašanja, ter razlogi, ki so predložitvenemu sodišču vzbudili dvom o združljivosti italijanske ureditve iz postopkov v glavni stvari s pravom Unije.

52 Iz tega sledi, da te odločbe izpolnjujejo zahteve iz člena 94 Poslovnika in da torej vsebujejo zadostne elemente, ki Sodišču omogočajo, da odgovori na ta vprašanja.

53 Na drugi strani je treba ugotoviti, da trditve, ki se nanašajo na nepotrebnost odgovora na nekatera od navedenih vprašanj za rešitev sporov o glavni stvari, delno temeljijo na opisu dejanskega stanja iz postopkov v glavni stvari, ki se razlikuje od opisa, ki ga je podalo predložitveno sodišče. Družbi RAI in Mediaset tako grajata predstavitev preteklih nezakonitosti v italijanskem avdiovizualnem sektorju in njihovih posledic v predložitvenih odločbah.

54 V okviru jasne ločitve nalog nacionalnih sodišč in Sodišča, omenjene v točki 43 te sodbe, pa je za presojo zadevnega dejanskega stanja pristojno nacionalno sodišče, ki mora ob upoštevanju posebnosti zadeve presoditi tako o potrebnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe za izdajo svoje sodbe kot o upoštevnosti vprašanj, ki jih predloži Sodišču, medtem ko je Sodišče pristojno le, da se na podlagi dejstev, ki jih je navedlo nacionalno sodišče, izreče o razlagi ali veljavnosti akta Unije (glej sodbi z dne 16. marca 1978, Oehlschläger, 104/77, EU:C:1978:69, točka 4, in z dne 20. aprila 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, točka 28).

55 Zato trditve družb RAI in Mediaset, povezane z njuno presojo nezakonitosti v italijanskem avdiovizualnem sektorju in njihovih posledic, ne morejo pripeljati do ugotovitve, da nekatera postavljena vprašanja niso dopustna.

56 Poleg tega okoliščina, da se tožbe v postopkih v glavni stvari ne nanašajo neposredno na akte AGCOM, ki urejajo odplačni postopek dodelitve pravic do uporabe radijskih frekvenc, ne more zadostovati za dokaz, da je treba postavljena vprašanja razglasiti za nedopustna v delu, v katerem se nanašajo na ta postopek.

57 Ni namreč sporno, da je namen teh vprašanj predložitvenemu sodišču zagotoviti elemente, na podlagi katerih bo lahko presodilo, ali je postopek pretvorbe prejšnjih pravic do uporabe radijskih frekvenc združljiv s pravom Unije. Iz predložitvenih odločb pa je razvidno, da se v okviru preoblikovanja frekvenčnega pasu 700 MHz v Italiji ta postopek izvaja usklajeno z odplačnim postopkom dodelitve pravic do uporabe radijskih frekvenc, tako da ni mogoče šteti, da vidiki navedenih vprašanj, ki se nanašajo na zadnjenavedeni postopek, očitno niso povezani s spori o glavni stvari.

58 Zato je treba odgovoriti na vsa postavljena vprašanja.

### *Vsebinska presoja*

59 Najprej je treba navesti, da se postavljena vprašanja sicer nanašajo zlasti na razlago Direktive 2018/1972, vendar iz člena 124(1) te direktive izhaja, da države članice pravila za prenos te direktive uporabljajo od 21. decembra 2020. Ker se ta vprašanja nanašajo na združljivost italijanske ureditve, ki je bila sprejeta pred tem datumom, s pravom Unije, je treba navedena vprašanja preučiti na podlagi aktov Unije, ki so veljali pred navedenim datumom.

#### *Prvi vprašanji v zadevah C-764/23 in C-765/23*

60 Predložitveno sodišče želi s prvima vprašanjema v zadevah C-764/23 in C-765/23, ki sta enaki, v bistvu izvedeti, ali je treba člen 4(1) Okvirne direktive v povezavi s členoma 6 in 19 PEU ter členom 47 Listine razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki na eni strani učinke tožb, ki jih gospodarski subjekti vložijo zoper akte o dodelitvi pravic do uporabe radijskih frekvenc v okviru preoblikovanja frekvenčnega pasu 700 MHz, omejuje na dodelitev finančnega nadomestila, na drugi strani pa obseg zaščitnih ukrepov, ki se lahko odredijo do obravnave take tožbe, omejuje na plačilo začasne odškodnine.

61 Čeprav se ta vprašanja nanašajo na člen 6 PEU, je treba že na začetku opozoriti, da je ta člen splošna določba, ki za analizo navedenih vprašanj ni upoštevna (glej po analogiji sodbo z dne 23. novembra 2021, IS (Nezakonitost predložitvene odločbe), C-564/19, EU:C:2021:949, točka 98).

62 Člen 4(1), prvi pododstavek, Okvirne direktive od držav članic zahteva, da zagotovijo učinkovite pritožbene mehanizme, po katerih ima vsak uporabnik ali podjetje, ki zagotavlja elektronska komunikacijska omrežja ali storitve in je prizadet z odločbo NRO, pravico do pritožbe zoper to odločbo pri neodvisnem organu, ki ima ustrezno strokovno znanje in izkušnje, da lahko učinkovito izpolni svoje naloge.

63 Člen 4(1), drugi pododstavek, te direktive določa, da odločitev NRO velja, dokler ni znan rezultat pritožbe, razen če so v skladu z nacionalno zakonodajo sprejeti začasni ukrepi.

64 Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da člen 4 navedene direktive pomeni odraz načela učinkovitega sodnega varstva, ki je zagotovljeno s členom 47 Listine in na katerega napotuje člen 19(1) PEU ter na podlagi katerega morajo sodno varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije, zagotoviti sodišča držav članic (glej v tem smislu sodbi z dne 21. februarja 2008, Tele2 Telecommunication, C-426/05, EU:C:2008:103, točka 30, in z dne 13. oktobra 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej in Petrotel, C-231/15, EU:C:2016:769, točka 20).

65 Vendar člen 4 te direktive ne določa natančnih postopkovnih pravil za izpolnitev obveznosti, ki jo nalaga državam članicam, da zagotovijo učinkovite pritožbene mehanizme, in zlasti ne opredeljuje pooblastil, ki jih mora imeti nacionalno sodišče, ki odloča o pravnem sredstvu, vloženem zoper akt o dodelitvi pravic do uporabe radijskih frekvenc.

66 Če pravo Unije nekega področja ne ureja, morajo države članice ta pooblastila opredeliti v okviru svoje postopkovne avtonomije, vendar pod pogojem, da navedena pooblastila v položajih, za katere velja pravo Unije, niso manj široka od tistih, ki bi jih imelo sodišče, ki mora odločiti o podobnih položajih, za katere velja nacionalno pravo (načelo enakovrednosti), in da obseg teh pooblastil v praksi ne onemogoča ali pretirano ne otežuje uveljavljanja pravic, ki jih priznava pravo Unije (načelo učinkovitosti) (glej po analogiji sodbo z dne 13. oktobra 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej in Petrotel, C-231/15, EU:C:2016:769, točka 23 in navedena sodna praksa).

67 V zvezi z načelom enakovrednosti je predložitveno sodišče navedlo, da se ureditev, na katero se nanašata prvi vprašanji v zadevah C-764/23 in C-765/23, brez razlikovanja uporablja za pravna sredstva, ki temeljijo na nacionalnem pravu in na pravu Unije.

68 V zvezi z načelom učinkovitosti je treba navesti, da je Sodišče v točkah 25 in 31 sodbe z dne 13. oktobra 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej in Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), razsodilo, da mora imeti nacionalno sodišče, ki odloča o pritožbi zoper odločbo NRO, možnost, da to odločbo razveljavi z retroaktivnim učinkom, če meni, da je to nujno za zagotovitev učinkovitega varstva pravic podjetja, ki je vložilo to pritožbo.

69 Vendar iz tega ni mogoče sklepati, da načelo učinkovitosti nujno pomeni, da mora biti nacionalno sodišče, ki odloča o taki pritožbi, pristojno za razveljavitev vsake odločbe NRO, ki spada na področje uporabe Okvirne direktive.

70 Najprej, namen vprašanja, postavljenega v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 13. oktobra 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej in Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), namreč ni bil ugotoviti, ali člen 4(1) Okvirne direktive zahteva, da ima sodišče, ki odloča o pritožbi zoper odločbo NRO, pristojnost za razveljavitev te odločbe, ampak le, ali ta določba nasprotuje temu, da se to pooblastilo z nacionalno ureditvijo lahko prizna takemu sodišču.

71 Dalje, to vprašanje se je, kot je tudi Sodišče navedlo v svojem odgovoru, izrecno nanašalo na položaj, v katerem je predložitveno sodišče v tej zadevi že ugotovilo, da je treba izpodbijano odločbo razveljaviti za ohranitev pravic zadevnega podjetja. Nasprotno pa predložitveno sodišče s prvima vprašanjema v zadevah C-764/23 in C-765/23 Sodišče poziva, naj presodi, v kolikšnem obsegu je mogoče šteti, da je taka razveljavitev nujna za zagotovitev pravic tožečih strank v položaju, kakršen je ta v postopkih v glavni stvari.

72 Nazadnje, v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 13. oktobra 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej in Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), je bilo Sodišču postavljeno vprašanje o načinih sodnega nadzora nad odločbo, s katero je bila naložena prilagoditev cen, povezanih z omrežjem mobilne telefonije. Ker pa ima taka odločba drugačne učinke kot odločba o dodelitvi pravic do uporabe radijskih frekvenc, ni mogoče domnevati, da so pooblastila, ki jih mora imeti pristojno sodišče za preučitev pritožb, vloženih zoper ti vrsti odločb, nujno podobna.

73 V tem okviru je treba za ugotovitev, ali je ureditev, kakršna je ta iz postopkov v glavni stvari, združljiva z načelom učinkovitosti, opozoriti, da je treba vsak primer, v katerem se postavlja vprašanje, ali neka nacionalna postopkovna določba v praksi onemogoča ali preveč otežuje uporabo prava Unije, preizkusiti ob upoštevanju umestitve te določbe v celotnem postopku, poteka tega postopka in njegovih posebnosti, po potrebi skupaj z načeli, na katerih temelji nacionalni sodni sistem, kot so načelo varstva pravice do obrambe, načelo pravne varnosti in načelo učinkovitega poteka postopka (glej v tem smislu sodbo z dne 17. maja 2022, Unicaja Banco, C-869/19, EU:C:2022:397, točka 28 in navedena sodna praksa).

74 V zvezi s tem, kot poudarja predložitveno sodišče, dodelitev finančnega nadomestila, po potrebi skupaj s plačilom začasne odškodnine, kot taka sicer ne more zagotoviti, da se dejansko izpodbija nezakonit položaj, ki izhaja iz nezakonite dodelitve pravic do uporabe radijskih frekvenc, in da lahko operater, ki je vložil tožbo, doseže dodelitev pravic do uporabe radijskih frekvenc, do katerih bi bil upravičen.

75 Vendar je treba poudariti, da ima razglasitev ničnosti akta o dodelitvi takih pravic do uporabe ali trajna odložitev učinkov takega akta, dokler ni odločeno o tožbi, lahko velike posledice za uporabo radijskih frekvenc, ki bi v praksi lahko ovirale preoblikovanje frekvenčnega pasu 700 MHz, ki se zahteva s Sklepom 2017/899.

76 Iz člena 1(1) tega sklepa namreč izhaja, da bi moralo biti to preoblikovanje, katerega namen je omogočiti uporabo frekvenčnega pasu 700 MHz za brezžične širokopasovne elektronske komunikacijske storitve, načeloma izvedeno 30. junija 2020 oziroma najpozneje 30. junija 2022, o odlogu navedenega preoblikovanja na zadnjenavedeni datum pa je treba obvestiti druge države članice in Komisijo, pri čemer mora ta odlog temeljiti na utemeljenih razlogih.

77 Poleg tega je iz uvodnih izjav 8, 9 in 15 navedenega sklepa razvidno, da zamuda pri sprostitvi frekvenčnega pasu 700 MHz v državi članici ne le ovira razvoj 5G v tej državi članici, ampak tudi tvega povzročitev škodljivega motenja v drugih državah članicah, kar je tveganje, na katero se je hrvaška vlada tudi sklicevala pred Sodiščem.

78 Razglasitev ničnosti aktov o dodelitvi pravic do uporabe radijskih frekvenc, sprejetih z namenom, da se omogoči preoblikovanje frekvenčnega pasu 700 MHz, pa bi logično pomenila predodelitev zadevnih radijskih frekvenc njihovim prejšnjim imetnikom, tudi po datumih, navedenih v točki 76 te sodbe, s čimer bi se to preoblikovanje lahko izničilo, dobro delovanje 5G v Uniji pa bi lahko bilo ogroženo.

79 Prav tako bi lahko trajna odložitev učinkov aktov o dodelitvi pravic do uporabe radijskih frekvenc bodisi preprečila razvoj 5G, če bi zadevne radijske frekvence ostale zajete s prejšnjimi pravicami do uporabe, bodisi ovirala neprekinjenost oddajanja DPT, če bi se te radijske frekvence sprostile, ne da bi se izdajateljem DPT dale na voljo druge radijske frekvence, ki bi jim omogočale nadaljevanje njihovih dejavnosti.

80 Poleg tega, čeprav je mogoče, da ukrep izpolnitve obveznosti v naravi, s katerim bi se pravice do uporabe radijskih frekvenc, ki ne bi bile dodeljene zakonito, neposredno predodelile, načeloma ne bi oviral razvoja 5G, pa bi, nasprotno, lahko škodil neprekinjenosti oddajanja DPT, ker glede na obseg naložb, potrebnih za upravljanje omrežja za oddajanje DPT, ni mogoče izključiti, da naknadna predodelitev pravic do uporabe radijskih frekvenc, ki so že bile uveljavljene, posega v neprekinjenost tega oddajanja.

81 Razglasitev ničnosti akta o dodelitvi pravic do uporabe radijskih frekvenc oziroma ukrep izpolnitve obveznosti v naravi, s katerim se že dodeljene pravice uporabe neposredno predodelijo, bi lahko v nekaterih primerih posegla tudi v pravice dobrovernih operaterjev, ki so jim bile podeljene te pravice do uporabe.

82 Poudariti je treba še, da je edini namen tožb, kakršne so te iz postopkov v glavni stvari, varstvo interesov gospodarskih subjektov, ki delujejo v avdiovizualnem sektorju, to je interesov, ki bi običajno morali biti predmet vsebinske presoje in zato finančnega nadomestila.

83 V teh okoliščinah ni mogoče šteti, da je omejitev pristojnosti sodišča, pristojnega za preučitev tožb, vloženih zoper akte o dodelitvi pravic do uporabe radijskih frekvenc v okviru preoblikovanja frekvenčnega pasu 700 MHz, na dodelitev finančnega nadomestila, nujno nezdružljiva z načelom učinkovitosti.

84 Vendar, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 36 sklepnih predlogov, dodelitev takega nadomestila zadevnim gospodarskim subjektom zagotavlja učinkovito sodno varstvo le, če načini dodelitve tega nadomestila omogočajo popolno povrnitev škode, ki so jo ti gospodarski subjekti utrpeli zaradi uporabe akta, za katerega je pristojno sodišče ugotovilo, da je nezakonit.

85 Natančneje, v zvezi z začasnimi ukrepi je treba glede na to, da zakonodajalec Unije ni natančno določil, med katerimi vrstami začasnih ukrepov lahko izbira pristojno sodišče, ugotoviti, da če je bila pristojnost, ki jo lahko to sodišče izvaja po preučitvi tožbe, o kateri odloča, veljavno omejena na dodelitev finančnega nadomestila, plačilo začasne odškodnine zadostuje za zagotovitev začasnega varstva, ki po potrebi omogoča predvidevanje končnega izida te tožbe.

86 Zato je treba na prvi vprašanji v zadevah C-764/23 in C-765/23 odgovoriti, da je treba člen 4(1) Okvirne direktive v povezavi s členom 19 PEU in členom 47 Listine razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki na eni strani učinke tožb, ki jih gospodarski subjekti vložijo zoper akte o dodelitvi pravic do uporabe radijskih frekvenc v okviru preoblikovanja frekvenčnega pasu 700 MHz, omejuje na dodelitev finančnega nadomestila, na drugi strani pa obseg zaščitnih ukrepov, ki se lahko odredijo do obravnave take tožbe, omejuje na plačilo začasne odškodnine, če načini dodelitve tega finančnega nadomestila omogočajo popolno povrnitev škode, ki so jo ti gospodarski subjekti utrpeli zaradi uporabe teh aktov.

*Drugi vprašanji v zadevah C-764/23 in C-765/23 ter prvo vprašanje v zadevi C-766/23*

87 Predložitveno sodišče želi z drugima vprašanjema v zadevah C-764/23 in C-765/23 ter prvim vprašanjem v zadevi C-766/23, ki so si podobna, v bistvu izvedeti, ali je treba člene 3, 8 in 9 Okvirne direktive razlagati tako, da nasprotujejo temu, da nacionalni zakonodajalec določi, da se dodelitev pravic do uporabe dodatne prenosne zmogljivosti, sproščene v okviru prehoda med dvema tehnologijama oddajanja, izvede po odplačnem postopku, v katerem ta zakonodajalec sam opredeli nekatere značilnosti pogojev za dodelitev teh pravic in operaterjev, ki lahko sodelujejo v tem postopku.

88 Na prvem mestu, v skladu s členom 3(1) Okvirne direktive države članice poskrbijo, da vsako nalogo, dodeljeno NRO s to direktivo ali posebnimi direktivami, prevzame pristojni organ. Poleg tega morajo države članice v skladu s členom 3(2) in (3) te direktive v povezavi z njeno uvodno izjavo 11 zagotoviti neodvisnost NRO, da lahko ti svoje pristojnosti izvajajo neodvisno, pregledno in pravočasno (sodba z dne 26. julija 2017, Europa Way in Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, točka 50 in navedena sodna praksa).

89 Čeprav je bil namen člena 3 Okvirne direktive v prvotni različici v skladu s to uvodno izjavo 11 predvsem zagotoviti neodvisnost in nepristranskost NRO z uveljavljanjem ločevanja regulativnih in obratovalnih funkcij, je želel zakonodajalec Unije z Direktivo 2009/140 – in kot je to razvidno iz njene uvodne izjave 13 – okrepiti neodvisnost NRO, da bi se zagotovila učinkovitejša uporaba regulativnega okvira ter povečala njihova pooblastila in predvidljivost njihovih odločitev (sodba z dne 26. julija 2017, Europa Way in Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, točka 51 in navedena sodna praksa).

90 Ta cilj krepitve neodvisnosti in nepristranskosti NRO je izražen v členu 3(3a) Okvirne direktive. V skladu s prvim pododstavkom te določbe morajo NRO, ki so pristojni za *ex ante* urejanje trga ali reševanje sporov med podjetji, brez poseganja v primere posvetovanja in sodelovanja z drugimi nacionalnimi organi iz tega člena delovati neodvisno in ne smejo prositi nobenega drugega organa za navodila v zvezi z opravljanjem nalog, ki so jim bile dodeljene, oziroma tovrstnih navodil ne smejo sprejeti (glej v tem smislu sodbo z dne 26. julija 2017, Europa Way in Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, točka 53).

91 Na drugem mestu, pojasniti je treba, da Okvirna direktiva NRO nalaga posebne regulativne naloge, ki so določene v členih od 8 do 13 te direktive. V skladu s členom 9(1), prvi pododstavek, navedene direktive sta med posebnimi regulativnimi nalogami, za katere so pristojni ti organi, razporeditev radijskih frekvenc, ki se uporabljajo za zagotavljanje elektronskih komunikacijskih storitev, ter dodelitev splošnih odobritev in individualnih pravic uporabe radijskih frekvenc (glej v tem smislu sodbo z dne 26. julija 2017, Europa Way in Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, točka 54).

92 Zato organizacija postopkov za dodelitev pravic do uporabe radijskih frekvenc, kakršna sta postopka pretvorbe prejšnjih pravic do uporabe radijskih frekvenc in odplačne dodelitve iz postopkov v glavni stvari, spada na področje izvajanja regulativne naloge v smislu Okvirne direktive, za katero je pristojen NRO.

93 Iz tega sledi, da so posredovanja nacionalnega zakonodajalca pri organizaciji takih postopkov omejena z obveznostjo spoštovanja neodvisnosti NRO. Sodišče je tako razsodilo, da bi bila neodvisnost takega organa ogrožena, če bi bilo zunanjim subjektom, kot je nacionalni zakonodajalec, dovoljeno, da izven predpostavk za nadzor in pritožbo iz člena 3(3a), prvi

pododstavek, Okvirne direktive izbirni postopek za dodelitev radijskih frekvenc, ki je v teku in za organizacijo katerega je pristojen navedeni organ, prekinejo ali celo razveljavijo (glej v tem smislu sodbo z dne 26. julija 2017, Europa Way in Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, točka 56).

94 Vendar se vprašanja, postavljena v teh združenih zadevah, nanašajo na združljivost posredovanja nacionalnega zakonodajalca – pri katerem ne gre za izpodbijanje postopka dodelitve pravic do uporabe radijskih frekvenc, ki ga je izvedel NRO po tem, ko je bil ta postopek uveden, ampak za to, da se vnaprej opredelijo nekatere zahteve, ki jih bo moral NRO izpolniti pri organizaciji in izvajanju takega postopka – s pravom Unije.

95 Toda čeprav načelo neodvisnost NRO nikakor ne ovira tega, da ta postopek ostane podrejen zakonu, nacionalni zakonodajalec NRO vseeno ne more odvzeti pristojnosti, ki mu jih dajejo Okvirna direktiva in posebne direktive, oziroma izvajati te pristojnosti namesto NRO, ne da bi posegel v njegovo neodvisnost (glej po analogiji sodbo z dne 2. septembra 2021, Komisija/Nemčija (Prenos direktiv 2009/72 in 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, točki 126 in 130).

96 V zvezi s tem je treba poudariti, da člen 8(1) Okvirne direktive določa, da morajo NRO pri opravljanju svojih posebnih regulativnih nalog sprejeti vse primerne ukrepe za dosego ciljev iz tega člena, ki so podpiranje konkurence pri zagotavljanju elektronskih komunikacijskih omrežij, prispevanje k razvoju notranjega trga in podpiranje interesov državljanov Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 19. junija 2014, TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, točka 39).

97 V tem okviru morajo NRO – in ne nacionalni zakonodajalci – uravnotežiti cilje, navedene v členu 8 Okvirne direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 3. decembra 2009, Komisija/Nemčija, C-424/07, EU:C:2009:749, točka 91).

98 Toda čeprav člen 9(1) Okvirne direktive res določa, da morajo NRO dodeliti pravice do uporabe radijskih frekvenc, je v tej določbi tudi pojasnjeno, da morajo, splošneje, „države članice“ – in ne specifično NRO – zagotoviti, da ta dodelitev temelji na objektivnih, preglednih, nediskriminatornih in sorazmernih merilih.

99 Sodišče je poleg tega med drugim na podlagi navedene določbe državam članicam priznalo polje proste presoje pri odločitvi, da neodplačni postopek dodelitve pravic do uporabe radijskih frekvenc nadomestijo z odplačnim postopkom dodelitve takih pravic v okoliščinah, v katerih je to odločitev sprejel nacionalni zakonodajalec (glej v tem smislu sodbo z dne 26. julija 2017, Europa Way in Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, točki 65 in 71).

100 Zato je treba glede na vloge, ki so tako podeljene NRO in političnim organom držav članic, ugotoviti, da lahko načela, ki morajo usmerjati organizacijo postopkov dodeljevanja pravic do uporabe radijskih frekvenc in ki morajo zagotavljati spoštovanje zahtev iz člena 9(1) Okvirne direktive, opredeli nacionalni zakonodajalec.

101 Ker poseg tega zakonodajalca v organizacijo teh postopkov ne more iti tako daleč, da bi NRO odvzel njegovo posebno regulativno nalogo na tem področju, navedeni zakonodajalec hkrati ne sme sprejeti pravil, ki bi povzročila, da NRO ne bi več imel širokega polja proste presoje pri določitvi tehničnih podrobnosti postopka dodelitve teh pravic in da bi se moral tako omejiti na izvajanje postopka, ki ga je določil isti zakonodajalec.

102 Čeprav mora predložitveno sodišče preučiti, ali je ta zahteva v sporih o glavni stvari izpolnjena, lahko Sodišče v okviru pravosodnega sodelovanja, vzpostavljenega s členom 267 PDEU, na podlagi elementov v spisu temu sodišču vseeno predloži elemente razlage prava Unije, ki bi mu lahko koristili pri presoji učinkov neke določbe tega prava (glej v tem smislu sodbo z dne 19. decembra 2024, Vivacom Bulgaria, C-369/23, EU:C:2024:1043, točka 41).

103 S tega vidika je treba najprej opozoriti, da lahko nacionalni zakonodajalec, kot izhaja iz sodne prakse, na katero je bilo opozorjeno v točki 99 te sodbe, načeloma izbere odplačni postopek dodelitve pravic do uporabe radijskih frekvenc, če se mu to zdi primerno.

104 Ob upoštevanju polja proste presoje, ki ga ima tako nacionalni zakonodajalec, v položaju, kakršen je ta v postopkih v glavni stvari, v katerem tehnološki prehod pomeni dodelitev novih multipleksov, katerih prenosna zmogljivost je bistveno večja od zmogljivosti predhodno dodeljenih multipleksov, ni mogoče šteti, da bi morala izbira neodplačne ali odplačne dodelitve pravic do uporabe dodatne prenosne zmogljivosti, ki izhaja iz tega prehoda, nujno spadati na področje pristojnosti NRO.

105 Dalje, glede podrobnosti odplačnega postopka dodelitve teh pravic do uporabe je iz predložitvenih odločb razvidno, da je italijanski zakonodajalec sprejel vrsto načel, ki urejajo ta postopek. Ta načela se nanašajo predvsem na opredelitev velikosti sklopov, dodeljenih v okviru navedenega postopka, obveznost določitve najnižje vrednosti ponudb in določitev vrste ciljev, ki jih je treba upoštevati pri izbiri ponudb.

106 Glede na splošen značaj navedenih načel se na prvi pogled zdi, da to, da nacionalni zakonodajalec določi taka načela, NRO ne odvzema širokega polja proste presoje pri določanju podrobnosti odplačnega postopka dodelitve pravic do uporabe radijskih frekvenc, zlasti glede ravni najnižje vrednosti ponudb, glede konkretnih meril, na podlagi katerih bi bilo treba nazadnje presojati ponudbe, in glede ponderiranja teh meril oziroma tudi glede možnosti določitve asimetričnih pravil za dostop do tega postopka.

107 Čeprav se zdi, da načela, kakršna so ta v postopku v glavni stvari, kot poudarja predložitveno sodišče, pomenijo, da operaterji, ki so zgodovinsko prevladujoči v avdiovizualnem sektorju zadevne države članice, lahko sodelujejo v postopku dodelitve pravic do uporabe radijskih frekvenc, ta okoliščina ne more zadostovati za dokaz, da NRO nima širokega polja proste presoje pri organizaciji tega postopka, kar poleg tega potrjuje dejstvo, da je AGCOM nazadnje odločil, da je tem operaterjem mogoče dodeliti le nekatere sklope, in da je določil pravila, namenjena spodbujanju drugih operaterjev.

108 Nazadnje, čeprav je iz predložitvenih odločb razvidno, da je bila odločitev nacionalnega zakonodajalca, da organizira odplačni postopek za dodelitev pravic do uporabe radijskih frekvenc, upoštevana skupaj z drugimi dejavniki, ko je NRO opredelil način pretvorbe prejšnjih pravic do uporabe radijskih frekvenc, je tako upoštevanje zgolj posledica možnosti, ki jo ima ta zakonodajalec, da izbere odplačni postopek dodelitve pravic do uporabe radijskih frekvenc v okoliščinah, v katerih so se razpoložljive prenosne zmogljivosti objektivno povečale. Zato ni mogoče šteti, da taka okoliščina dokazuje, da je nacionalni zakonodajalec posegel v pristojnosti NRO.

109 Glede na te elemente je treba na drugi vprašanji v zadevah C-764/23 in C-765/23 ter na prvo vprašanje v zadevi C-766/23 odgovoriti, da je treba člene 3, 8 in 9 Okvirne direktive razlagati tako, da ne nasprotujejo temu, da nacionalni zakonodajalec določi, da se dodelitev pravic do

uporabe dodatne prenosne zmogljivosti, sproščene v okviru prehoda med dvema tehnologijama oddajanja, izvede po odplačnem postopku, v katerem ta zakonodajalec sam opredeli nekatere značilnosti pogojev za dodelitev teh pravic in operaterjev, ki lahko sodelujejo v tem postopku, če navedeni zakonodajalec zgolj opredeli načela, ki ne povzročijo tega, da NRO nima več širokega polja proste presoje pri določitvi tehničnih podrobnosti postopka dodelitve navedenih pravic in da se mora tako omejiti na izvajanje postopka, ki ga je določil isti zakonodajalec.

*Tretje in peto vprašanje v zadevi C-764/23, tretje vprašanje v zadevi C-765/23 in drugo vprašanje v zadevi C-766/23*

110 Predložitveno sodišče želi s tretjim in petim vprašanjem v zadevi C-764/23, tretjim vprašanjem v zadevi C-765/23 in drugim vprašanjem v zadevi C-766/23, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu izvedeti, ali je treba člena 8 in 9 Okvirne direktive, člene 3, 5, 7 in 14 Direktive o odobritvi, člena 2 in 4 Direktive o konkurenci ter načelo varstva legitimnih pričakovanj razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi v zvezi z dodelitvijo pravic do uporabe radijskih frekvenc, ki pri tehnološkem prehodu, ki spremlja preoblikovanje frekvenčnega pasu 700 MHz, ne določa enakovredne pretvorbe prejšnjih pravic do uporabe radijskih frekvenc in tako od operaterja, ki želi ohraniti svojo prenosno zmogljivost, zahteva, da sodeluje v odplačnem postopku ali sklene dogovor z drugim operaterjem.

111 Najprej je treba ugotoviti, da člen 3 Direktive o odobritvi, ki opredeljuje pravila o splošnih odobritvah za elektronska komunikacijska omrežja in storitve, in člen 2 Direktive o konkurenci, ki določa pravila v zvezi z izključnimi ali posebnimi pravicami za ta omrežja in te storitve, ne vsebujeta koristnih elementov za odgovor na ta vprašanja.

112 Po tem pojasnilu je treba poudariti, da niti Okvirna direktiva, niti Direktiva o odobritvi, niti Direktiva o konkurenci ne vsebujejo določbe, ki bi izrecno nalagala splošno obveznost enakovredne pretvorbe obstoječih pravic do uporabe radijskih frekvenc, kadar morajo biti te pravice predodeljene v okviru tehnološkega prehoda.

113 Res je, da člen 14(1) Direktive o odobritvi določa, da se pravice do uporabe radijskih frekvenc lahko spremenijo le v objektivno utemeljenih primerih in ob upoštevanju sorazmernosti. Poleg tega člen 14(2) te direktive določa, da se te pravice do uporabe lahko omejijo ali odvzamejo pred iztekom roka, za katerega so bile podeljene, le kadar je to utemeljeno.

114 Vendar položaj, kakršen je ta v postopkih v glavni stvari, v katerem mora država članica preoblikovati frekvenčni pas 700 MHz in želi ob tem izvesti tehnološki prehod med standardi oddajanja DVB-T in DVB-T2, hkrati pomeni zmanjšanje števila multipleksov, ki se lahko dodelijo gospodarskim subjektom za oddajanje DPT, in občuten razvoj prenosnih zmogljivosti vsakega multipleksa, ki je na voljo tem operaterjem.

115 Tako je treba tak položaj šteti za primer, v katerem je spremembo, omejitev ali odvzem obstoječih pravic do uporabe radijskih frekvenc mogoče upravičiti na podlagi člena 14 Direktive o odobritvi.

116 Tega člena zato ni mogoče razlagati tako, da državam članicam nalaga, naj v tem položaju zagotovijo ohranitev vseh obstoječih pravic do uporabe multipleksov tehnologije DVB-T, tako da jih pretvorijo v pravice do uporabe multipleksov tehnologije DVB-T2.

117 Poleg tega, čeprav Sklep 2017/899 določa pravila, ki urejajo preoblikovanje frekvenčnega pasu 700 MHz, ki nujno vključuje delno predodelitev pravic do uporabe radijskih frekvenc, je treba ugotoviti, da ta sklep nikakor ne določa, da bi morala ta predodelitev nujno vključevati enakovredno pretvorbo obstoječih pravic do uporabe radijskih frekvenc, tudi kadar se navedena predodelitev izvede skupaj s tehnološkim prehodom, kot je navedeno v točki 20 obrazložitve navedenega sklepa.

118 Kljub temu iz zgoraj navedenega ni mogoče sklepati, da imajo države članice v položaju, kakršen je ta v postopkih v glavni stvari, popolno diskrecijsko pravico pri dodelitvi pravic do uporabe multipleksov tehnologije DVB-T2.

119 Iz člena 4(2) Direktive o konkurenci, členov 5(2), drugi pododstavek, in 7(3) Direktive o odobritvi ter člena 9(1) Okvirne direktive namreč izhaja, da je treba pravice uporabe radijskih frekvenc dodeliti na podlagi objektivnih, preglednih, nediskriminatornih in sorazmernih meril. Ta merila je treba spoštovati ne le ob prvotni dodelitvi radijskih frekvenc, temveč tudi ob vsaki poznejši dodelitvi, obnovitvi ali pretvorbi radijskih frekvenc v okviru tehnološkega prehoda (glej v tem smislu sodbo z dne 26. julija 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, točki 39 in 40).

120 Čeprav je neodplačna dodelitev pravic do uporabe radijskih frekvenc operaterjem, ki so bili imetniki prejšnjih do uporabe radijskih frekvenc, kot opaža nacionalno sodišče, lahko združljiva s to zahtevo (glej v tem smislu sodbo z dne 26. julija 2017, Europa Way in Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, točka 70), iz sodne prakse Sodišča ne izhaja, da bi taka pretvorba teh pravic do uporabe nujno izhajala iz navedene zahteve.

121 Sodišče je, nasprotno, poudarilo, da neodplačnosti dodelitve pravic do uporabe radijskih frekvenc ni med načeli, določenimi s pravom Unije, na podlagi katerih je treba organizirati izbirne postopke (glej v tem smislu sodbo z dne 26. julija 2017, Europa Way in Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, točka 64).

122 Določbe, navedene v točki 119 te sodbe, torej načeloma ne nasprotujejo temu, da države članice preoblikovanje frekvenčnega pasu 700 MHz izvedejo v kombinaciji s postopkom delne pretvorbe prejšnjih pravic do uporabe radijskih frekvenc in odplačnim postopkom dodelitve pravic do uporabe radijskih frekvenc, vendar nalagajo, da se ti postopki vodijo na podlagi objektivnih, preglednih, nediskriminatornih in sorazmernih meril ter da so navedeni postopki v skladu s cilji, navedenimi v točki 96 te sodbe (glej po analogiji sodbo z dne 26. julija 2017, Europa Way in Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, točka 66).

123 Predložitveno sodišče pa dvomi, na prvem mestu, o odločitvi, da se vse prejšnje pravice do uporabe radijskih frekvenc pretvarjajo z uporabo enotnega koeficienta, na podlagi katerega se pravica do uporabe multipleksa tehnologije DVB-T pretvori v pravico do uporabe prenosnih zmogljivosti za 0,5 multipleksa tehnologije DVB-T2, ne da bi bila določena ugodnejša ureditev za gospodarske subjekte, ki so imeli pravice do uporabe le za multipleks tehnologije DVB-T (v nadaljevanju: majhni operaterji).

124 Glede teh dvomov, ki se v bistvu nanašajo na zahtevo, navedeno v točki 119 te sodbe, v skladu s katero mora postopek pretvorbe temeljiti na nediskriminatornih merilih, je treba opozoriti, da splošno načelo enakega obravnavanja ne nalaga le, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno, ampak tudi, da se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno utemeljeno. Ali so položaji primerljivi, je treba ugotavljati in presojati med drugim

glede na cilj in namen akta, s katerim je uvedeno zadevno razlikovanje. Poleg tega je treba upoštevati načela in cilje področja, na katero spada ta akt (glej v tem smislu sodbo z dne 26. julija 2017, Europa Way in Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, točka 69).

125 V zvezi s tem iz sodne prakse Sodišča izhaja, da uporaba različnih pretvorbenih koeficientov za operaterje, ki so v primerljivem položaju, pomeni različno obravnavanje teh operaterjev (glej v tem smislu sodbo z dne 26. julija 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, točka 49).

126 Sodišče je poleg tega že razsodilo, da so bili operaterji, ki so upravljali z analognimi postajami, pri pretvorbi teh postaj v digitalna omrežja načeloma v primerljivem položaju (glej v tem smislu sodbo z dne 26. julija 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, točka 47).

127 Vendar ni mogoče izključiti, da bi se za operaterje, ki imajo pravice do uporabe več multipleksov tehnologije DVB-T, zlasti glede na prenosne zmogljivosti, ki jih imajo, in njihov položaj v avdiovizualnem sektorju, lahko štelo, da so za namene pretvorbe teh pravic do uporabe v drugačnem položaju kot majhni operaterji.

128 Za preučitev, ali je taka presoja utemeljena glede na cilje postopka pretvorbe obstoječih pravic do uporabe radijskih frekvenc, je treba poudariti, da mora ta postopek spoštovati vse cilje iz člena 8 Okvirne direktive, na katere je bilo opozorjeno v točki 96 te sodbe, in dolžnost učinkovitega upravljanja z radijskimi frekvencami, kot se zahteva s členom 9(1) te direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 26. julija 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, točka 51).

129 V obravnavanem primeru naj bi bila razlika, ki jo opaža predložitveno sodišče, med položajem, v katerem so operaterji, ki imajo pravico do uporabe več multipleksov tehnologije DVB-T, in položajem, v katerem so majhni operaterji, v tem, da bi uporaba enotnega pretvorbenega koeficienta lahko ovirala nadaljevanje dejavnosti zadnjenavedenih, tako da naj bi različno obravnavanje teh položajev izhajalo iz cilja spodbujanja konkurence pri zagotavljanju elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev.

130 Ker je ta cilj eden od ciljev iz člena 8 Okvirne direktive in ga je torej treba upoštevati pri opredelitvi meril za dodelitev pravic do uporabe radijskih frekvenc, mora predložitveno sodišče ugotoviti, ali bi bila uporaba pretvorbenega koeficienta, ki je ugodnejši za majhne operaterje, glede na njihov poseben položaj dejansko potrebna za spodbujanje konkurence v italijanskem avdiovizualnem sektorju po preoblikovanju frekvenčnega pasu 700 MHz, ne da bi bilo pri tem kršeno načelo sorazmernosti z ustvarjanjem učinkov, ki presegajo to, kar je potrebno za spodbujanje te konkurence.

131 Čeprav mora tako presojo opraviti predložitveno sodišče, lahko Sodišče, kot je razvidno iz točke 102 te sodbe, v okviru pravosodnega sodelovanja, vzpostavljenega s členom 267 PDEU, na podlagi elementov v spisu temu sodišču predloži elemente razlage prava Unije, ki bi mu lahko koristili pri presoji učinkov neke določbe tega prava.

132 V zvezi s tem je, prvič, iz predložitvenih odločb razvidno, da bi uporaba ugodnejšega koeficienta za majhne operaterje zagotovila, da bi ti lahko po preoblikovanju frekvenčnega pasu 700 MHz svojo dejavnost še naprej opravljali samostojno, saj samostojno oddajanje brez celotnega multipleksa DVB-T2 tehnično ne bi bilo mogoče in uporaba enotnega pretvorbenega koeficienta za vse operaterje pomeni, da majhni operater ne bo imel pravic do uporabe celotnega multipleksa tehnologije DVB-T2.

133 Ker pa, drugič, iz točk od 112 do 117 te sodbe izhaja, da pravo Unije ne določa obveznosti enakovredne pretvorbe prejšnjih pravic do uporabe radijskih frekvenc v položaju, kakršen je ta v postopkih v glavni stvari, mora predložitveno sodišče pri presoji posledic tehnične nezmožnosti razdelitve zadevnih radijskih frekvenc upoštevati ne le učinke postopka pretvorbe prejšnjih pravic do uporabe radijskih frekvenc, ampak učinke vseh postopkov, ki so jih italijanski organi uvedli za zagotovitev preoblikovanja frekvenčnega pasu 700 MHz in tehnološkega prehoda med standardi oddajanja DVB-T in DVB-T2.

134 Iz predložitvenih odločb in stališč, predloženih Sodišču, pa je razvidno, da so ti organi vzpostavili različne mehanizme, katerih namen je majhnim operaterjem omogočiti prednostni dostop do virov, potrebnih za dopolnitev pravice do uporabe zmogljivosti prenosa 0,5 multipleksa tehnologije DVB-T2, pridobljene neodplačno v okviru postopka pretvorbe prejšnjih pravic do uporabe radijskih frekvenc. Navedeni organi naj bi tako za to najprej opredelili podrobnosti odplačnega postopka dodelitve pravic do uporabe, nato zadevnim operaterjem dovolili, da sklenejo sporazume za združitev svojih pravic do uporabe prenosne zmogljivosti multipleksov tehnologije DVB-T2, nazadnje pa začeli nov postopek, ki naj bi dvema majhnima operaterjema omogočil dostop do pravic do uporabe prenosne zmogljivosti multipleksov tehnologije DVB-T2, ki sprva niso bile dodeljene.

135 Na podlagi predlogov za sprejetje predhodne odločbe in stališč, predloženih Sodišču, se zdi – kar mora preveriti predložitveno sodišče – da so različni mehanizmi, ki so jih italijanski organi vzpostavili za ohranitev dejavnosti majhnih operaterjev, delovali učinkovito, saj so po informacijah, predloženih Sodišču, nekateri majhni operaterji, dejavni v italijanskem avdiovizualnem sektorju, vsakega od teh mehanizmov uporabili za nadaljevanje svoje dejavnosti po preoblikovanju frekvenčnega pasu 700 MHz.

136 Tretjič, v zvezi s spoštovanjem načela sorazmernosti je treba na eni strani navesti, da se zdi, da ima predložitveno sodišče v mislih, da bi se za majhne operaterje uporabil poseben pretvorbeni koeficient, ki bi vsakemu majhnemu operaterju omogočil, da bi imel po pretvorbi prejšnjih pravic do uporabe radijskih frekvenc pravico do uporabe multipleksa. Glede na značilnosti multipleksov tehnologije DVB-T2, ki jih je navedlo predložitveno sodišče, bi uporaba takega pretvorbenega faktorja povzročila znatno povečanje prenosnih zmogljivosti teh majhnih operaterjev.

137 Takšnega povečanja ni mogoče šteti za običajno posledico postopka pretvorbe pravic do uporabe radijskih frekvenc. Sodišče je sicer že ugotovilo, da bi ukrep, ki bi pripeljal do tega, da bi se operaterjem, ki so že prisotni na trgu, dodelilo večje število radijskih frekvenc od tistega, ki bi zadostovalo za zagotovitev neprekinjenosti njihove ponudbe, lahko bil nesorazmeren in škodil dostopu novih operaterjev do trga (glej v tem smislu sodbi z dne 26. julija 2017, Europa Way in Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, točka 76, in z dne 26. julija 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, točka 53).

138 Na drugi strani se zdi, da iz informacij iz predložitvenih odločb o številu multipleksov tehnologije DVB-T2, ki so na voljo, in o številu operaterjev, ki so imetniki pravic do uporabe multipleksov tehnologije DVB-T, izhaja, da bi dodelitev multipleksa tehnologije DVB-T2 vsem majhnim operaterjem pomenila tudi veliko zmanjšanje prenosnih zmogljivosti drugih operaterjev.

139 Tako različno obravnavanje različnih vrst operaterjev na istem trgu pa bi lahko glede na njegove posledice pomenilo sorazmeren ukrep le, če bi bilo nujno za ohranitev konkurence v zadevnem avdiovizualnem sektorju.

140 Na drugem mestu se predložitveno sodišče sprašuje o združljivosti neobstoja enakovredne pretvorbe prejšnjih pravic do uporabe radijskih frekvenc z načelom varstva legitimnih pričakovanj.

141 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je načelo varstva legitimnih pričakovanj eno od temeljnih načel Unije in ga morajo spoštovati institucije Unije, prav tako pa države članice pri izvrševanju pooblastil, ki jim jih podeljujejo direktive Unije (sodba z dne 26. julija 2017, Europa Way in Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, točka 79 in navedena sodna praksa).

142 Pravico do sklicevanja na to načelo ima vsak pravni subjekt, pri katerem je upravni organ vzbudil pričakovanja, oprta na natančna zagotovila, ki so mu bila dana. Zagotovila, ki lahko – ne glede na obliko, v kateri so bila sporočena – vzbudijo takšna pričakovanja, so natančne, brezpogojne in usklajene informacije iz pooblaščenih in zanesljivih virov (sodba z dne 26. julija 2017, Europa Way in Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, točka 80 in navedena sodna praksa).

143 Vendar se gospodarski subjekt ne more zanašati na to, da ne bo nikakršnih zakonskih sprememb, ampak lahko le izpodbija način izvajanja take spremembe (sodba z dne 20. decembra 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, točka 47 in navedena sodna praksa).

144 Zato zgolj dejstvo, da je operater imetnik pravic do uporabe radijskih frekvenc, ne more utemeljiti legitimnega pričakovanja, da bodo te pravice ostale nedotakljive in da bodo v primeru tehnološkega prehoda nujno pretvorjene, tako da bo lahko upravljal z novimi radijskimi frekvencami, ki mu bodo omogočale enakovredne ali večje prenosne zmogljivosti. Poleg tega je iz točk od 114 do 116 te sodbe razvidno, da tehnološki prehod, kakršen je ta v obravnavanih združenih zadevah, nasprotno, pomeni položaj, ki z vidika člena 14 Direktive o odobritvi lahko upraviči spremembo, omejitev ali odvzem obstoječih pravic do uporabe radijskih frekvenc.

145 Nasprotno pa se lahko operater sklicuje na načelo varstva legitimnih pričakovanj, če mu je upravni organ dal natančna, brezpogojna in skladna zagotovila glede tega, da morebitni tehnološki prehod ne bo tak, da bi ogrožal pravice do uporabe radijskih frekvenc, ki so mu bile dodeljene, ali če bi imel v takem primeru pravico do pretvorbe teh pravic do uporabe, da bi mu bila zagotovljena vsaj enakovredna zmogljivost prenosa, kot jo je imel na podlagi navedenih pravic do uporabe.

146 V obravnavanem primeru predložitveno sodišče navaja, da je družba Cairo Network pridobila svoje pravice do uporabe radijskih frekvenc v okviru odplačnega postopka, v razpisu katerega je bilo pojasnjeno, da se ta postopek nanaša na dodelitev pravic do uporabe frekvenc za sisteme DVB, to je standarda DVB-T, pa tudi na njegov poznejši tehnološki razvoj, da bo izbrani ponudnik ob sprostitvi frekvenc z namenom njihove dodelitve telekomunikacijskim operaterjem dobil frekvenco enake pokritosti in enakega trajanja ter da bo frekvenca dodeljena za 20 let.

147 Kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 68 sklepnih predlogov, je treba take navedbe šteti za zadostne za to, da se operater, na katerega so bile naslovljene, lahko sklicuje na načelo varstva legitimnih pričakovanj v zvezi z ohranitvijo ali enakovredno pretvorbo pravic, ki jih je pridobil ob preoblikovanju frekvenčnega pasu 700 MHz, kot ob tehnološkem prehodu med standardoma DVB-T in DVB-T2.

148 Glede na navedeno je treba na tretje in peto vprašanje v zadevi C-764/23, tretje vprašanje v zadevi C-765/23 in drugo vprašanje v zadevi C-766/23 odgovoriti, da je treba člena 8 in 9 Okvirne direktive, člene 5, 7 in 14 Direktive o odobritvi, člen 4 Direktive o konkurenci ter načelo varstva legitimnih pričakovanj razlagati tako, da ne nasprotujejo nacionalni ureditvi v zvezi z dodelitvijo pravic do uporabe radijskih frekvenc, ki pri tehnološkem prehodu, ki spremlja preoblikovanje

frekvenčnega pasu 700 MHz, ne določa enakovredne pretvorbe prejšnjih pravic do uporabe radijskih frekvenc in tako od operaterja, ki želi ohraniti svojo prenosno zmogljivost, zahteva, da sodeluje v odplačnem postopku ali sklene dogovor z drugim operaterjem, če taka pretvorba ni nujna za ohranitev konkurence na zadevnem trgu in če zadevni operaterji od upravnih organov niso prejeli natančnih, brezpogojnih in skladnih zagotovil glede ohranitve njihove prenosne zmogljivosti v primeru preoblikovanja pravic do uporabe radijskih frekvenc.

*Četrti vprašanji v zadevah C-764/23 in C-765/23 ter tretje vprašanje v zadevi C-766/23*

149 Predložitveno sodišče želi s četrtima vprašanjema v zadevah C-764/23 in C-765/23 ter s tretjim vprašanjem v zadevi C-766/23, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu izvedeti, ali je treba člena 8 in 9 Okvirne direktive, člene 3, 5, 7 in 14 Direktive o odobritvi ter člena 2 in 4 Direktive o konkurenci razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi preoblikovanja pravic do uporabe radijskih frekvenc, ki ne vsebuje strukturnih ukrepov, namenjenih kompenziranju nezakonitosti v zvezi s prejšnjimi postopki dodelitve takih pravic ali preteklimi pogoji za upravljanje z radijskimi frekvencami.

150 Najprej je treba ugotoviti, da člen 3 Direktive o odobritvi, ki opredeljuje pravila o splošnih odobritvah za elektronska komunikacijska omrežja in storitve, in člen 2 Direktive o konkurenci, ki določa pravila v zvezi z izključnimi ali posebnimi pravicami za ta omrežja in te storitve, ne vsebujeta koristnih elementov za odgovor na ta vprašanja.

151 Člen 8 Okvirne direktive državam članicam nalaga dolžnost zagotoviti, da NRO sprejmejo vse primerne ukrepe za spodbujanje konkurence pri zagotavljanju elektronskih komunikacijskih storitev, tako da skrbijo za to, da v sektorju elektronskih komunikacij ni izkrivljanja ali omejevanja konkurence, in odpravijo preostale ovire pri zagotavljanju teh storitev na ravni Unije (sodba z dne 26. julija 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, točka 37 in navedena sodna praksa).

152 Kot je bilo navedeno v točkah 96 in 119 te sodbe, morajo NRO pri opravljanju svoje naloge dodeljevanja pravic do uporabe radijskih frekvenc sprejeti vse primerne ukrepe za uresničitev ciljev iz člena 8 Okvirne direktive in to dodelitev izvesti na podlagi objektivnih, preglednih, nediskriminatornih in sorazmernih meril.

153 Poleg tega iz člena 5(6) Direktive o odobritvi izhaja, da morajo NRO zagotoviti, da se konkurenca ne izkrivlja, med drugim zaradi kopičenja pravic uporabe radijskih frekvenc.

154 Sodišče je iz teh določb sklepalo, da novi regulativni okvir, ki je skupen za elektronske komunikacijske storitve, elektronska komunikacijska omrežja ter pripadajoče naprave in storitve, med drugim temelji na cilju dejanske in neizkrivljene konkurence ter da si prizadeva za njen razvoj ob spoštovanju zlasti načel enakega obravnavanja in sorazmernosti (sodba z dne 26. julija 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, točka 42).

155 Natančneje, Sodišče je razsodilo, da člen 9(1) Okvirne direktive, člen 5(1) Direktive o odobritvi in člen 4, točka 1, Direktive o konkurenci nasprotujejo nacionalnim ukrepom, ki bi povzročili ohromitev struktur nacionalnega trga, zavarovali položaj nacionalnih operaterjev, ki že delujejo na navedenem trgu, in preprečevali ali omejevali dostop novih operaterjev do navedenega trga, če ti ukrepi niso utemeljeni s cilji v splošnem interesu in določeni na podlagi objektivnih, preglednih, nediskriminatornih in sorazmernih meril (sodba z dne 26. julija 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, točka 43 in navedena sodna praksa).

156 Sodišče je poleg tega menilo, da bi bilo tudi to, da bi se v korist operaterja, ki je že prisoten na trgu, ohranila ali celo okrepila neupravičena konkurenčna prednost, pridobljena ob kršitvi pravnih zahtev in v nasprotju s ciljem dejanske in neizkrivljene konkurence, pri čemer se hkrati novim operaterjem preprečuje ali omejuje dostop do trga, v nasprotju s pravom Unije (sodba z dne 26. julija 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, točka 44).

157 Kot navaja predložitveno sodišče, je Sodišče iz teh preudarkov sklepalo, da se nezakonito upravljanih analognih postaj ne sme upoštevati v postopku pretvorbe pravic do uporabe radijskih frekvenc, ki poteka v okviru digitalizacije, če bi pretvorba zadevnih pravic do uporabe povzročila nadaljnje trajanje ali celo okrepitev neupravičene konkurenčne prednosti (glej v tem smislu sodbo z dne 26. julija 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, točka 45).

158 Čeprav je to rešitev logično mogoče prenesti na postopek pretvorbe pravic do uporabe radijskih frekvenc, je treba poudariti, da se položaj iz postopkov v glavni stvari bistveno razlikuje od položaja v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 26. julija 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597).

159 Iz predložitvenih odločb je namreč razvidno, da so se vsi multipleksi tehnologije DVB-T, katerih pravice do uporabe so bile predmet postopka pretvorbe iz postopkov v glavni stvari, pred preoblikovanjem frekvenčnega pasu 700 MHz upravljali v skladu z veljavnimi italijanskimi pravili.

160 Vendar ni mogoče popolnoma izključiti, da bi moral NRO tudi v takem položaju za uresničitev cilja dejanske in neizkrivljene konkurence, navedenega v točki 154 te sodbe, sprejeti ukrepe, ki bi se izkazali kot nujni za odpravo znatnega izkrivljanja konkurence, ki bi bilo posledica nezakonitosti v zvezi s prejšnjimi postopki dodelitve pravic do uporabe radijskih frekvenc ali preteklimi pogoji za upravljanje z radijskimi frekvencami.

161 Tako bi bilo, če bi se ugotovilo, da so se taka izkrivljanja konkurence v zadevnem sektorju nadaljevala po preoblikovanju frekvenčnega pasu 700 MHz.

162 Vendar ni mogoče šteti, da pravo Unije NRO nalaga, da za odpravo takih izkrivljanj konkurence prednostno uporabijo strukturne ukrepe, ki vključujejo spremembo dodelitve pravic do uporabe radijskih frekvenc. Nasprotno, spoštovanje načela sorazmernosti NRO omogoča sprejetje takih ukrepov le, če jim bolj omejeni ukrepi ne bi mogli omogočiti uresničitve ciljev, navedenih v točki 96 te sodbe.

163 Predložitveno sodišče mora torej ugotoviti, ali je treba izpodbijati presojo AGCOM, v skladu s katero ukrepi, ki so jih italijanski organi že sprejeli, zadostujejo za odpravo znatnih izkrivljanj konkurence, ki bi lahko izhajala iz nezakonitosti v zvezi s prejšnjimi postopki dodelitve pravic do uporabe radijskih frekvenc ali preteklimi pogoji za uporabo radijskih frekvenc, storjenimi v italijanskem avdiovizualnem sektorju.

164 Čeprav mora to presojo opraviti predložitveno sodišče, lahko Sodišče, kot je razvidno iz točk 102 in 131 te sodbe, v okviru pravosodnega sodelovanja, vzpostavljenega s členom 267 PDEU, na podlagi elementov v spisu temu sodišču predloži elemente razlage prava Unije, ki bi mu lahko koristili pri presoji učinkov neke določbe tega prava.

165 V obravnavanem primeru predložitveno sodišče navaja več nezakonitosti, ki so morda vplivale na italijanski avdiovizualni sektor. Najprej, družbi RAI in Mediaset naj bi v času, ko je bila televizija predmet analognega oddajanja, nezakonito upravljali vsaka z eno postajo. Dalje, v istem obdobju

naj bi bila družbi Centro Europa 7 Srl, ki ji pripada družba Europa Way, podeljena koncesija za televizijsko radiodifuzijo, ne da bi pridobila frekvenco, ki bi ji omogočala opravljanje njene dejavnosti. Nazadnje, italijanski zakonodajalec naj bi pri digitalizaciji nezakonito razveljavil postopek dodelitve pravic do uporabe radijskih frekvenc, italijanski organi pa naj bi uporabili metodo pretvorbe prejšnjih pravic do uporabe radijskih frekvenc, ki je bila za družbo Persidera neugodna.

166 Vendar to sodišče ne pojasnjuje, kako naj bi te pretekle nezakonitosti še naprej znatno vplivale na konkurenco med operaterji v italijanskem avdiovizualnem sektorju. Tako vplivanje ni razvidno niti iz spisa, ki je na voljo Sodišču. Nasprotno, iz tega spisa zlasti izhaja, da je bila družba Europa Way že pred preoblikovanjem frekvenčnega pasu 700 MHz imetnica pravic do uporabe multipleksa tehnologije DVB-T, ki ji je omogočal opravljanje njene dejavnosti, in da je imela družba Persidera pravice do uporabe največjega števila multipleksov tehnologije DVB-T, s katerimi je operater lahko upravljal v skladu z italijanskim pravom.

167 Poleg tega je v predložitvenih odločbah navedeno, da so italijanski organi sprejeli številne ukrepe za odpravo učinkov nezakonitosti, navedenih v točki 165 te sodbe, zlasti s tem, da so družbama RAI in Mediaset naložili posebne obveznosti, ter z organizacijo postopkov za dodelitev pravic do uporabe radijskih frekvenc, ki so vsebovali ukrepe v korist operaterjev, na katere so te nezakonitosti negativno vplivale oziroma ki niso imeli močnega položaja v italijanskem avdiovizualnem sektorju. Razvidno je, da so bili taki ukrepi predvideni tudi ob preoblikovanju frekvenčnega pasu 700 MHz, saj je odplačni postopek za dodelitev pravic do uporabe radijskih frekvenc, ki je bil uveden ob tej priložnosti, vključeval nekatera pravila, namenjena spodbujanju majhnih operaterjev in družbe Persidera.

168 V teh okoliščinah iz elementov, s katerimi razpolaga Sodišče, ni razvidno, da bi značilnosti položaja, kakršen je ta v postopkih v glavni stvari, upravičevale sprejetje strukturnih ukrepov, ki vključujejo spremembo dodelitve pravic do uporabe radijskih frekvenc, da bi se odpravile posledice preteklih nezakonitosti. Predložitveno sodišče mora torej preveriti, ali iz elementov, ki jih v predložitvenih odločbah ni navedlo, izhaja, da je sprejetje strukturnih ukrepov za to nujno.

169 Zato je treba na četrti vprašanji v zadevah C-764/23 in C-765/23 ter na tretje vprašanje v zadevi C-766/23 odgovoriti, da je treba člena 8 in 9 Okvirne direktive, člene 5, 7 in 14 Direktive o odobritvi ter člen 4 Direktive o konkurenci razlagati tako, da ne nasprotujejo ureditvi preoblikovanja pravic do uporabe radijskih frekvenc, ki ne vsebuje strukturnih ukrepov, namenjenih kompenziranju nezakonitosti v zvezi s prejšnjimi postopki dodelitve takih pravic ali preteklimi pogoji za upravljanje z radijskimi frekvencami, če so drugi ukrepi, ki so jih sprejeli pristojni organi, zadostni za odpravo znatnih izkrivljanj konkurence, ki bi lahko izhajala iz teh nezakonitosti.

## Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

1. **Člen 4(1) Direktive 2002/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009, v povezavi s členom 19 PEU in členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah**

   **je treba razlagati tako, da**

   **ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki na eni strani učinke tožb, ki jih gospodarski subjekti vložijo zoper akte o dodelitvi pravic do uporabe radijskih frekvenc v okviru preoblikovanja frekvenčnega pasu 694–790 MHz, omejuje na dodelitev finančnega nadomestila, na drugi strani pa obseg zaščitnih ukrepov, ki se lahko odredijo do obravnave take tožbe, omejuje na plačilo začasne odškodnine, če načini dodelitve tega finančnega nadomestila omogočajo popolno povrnitev škode, ki so jo ti gospodarski subjekti utrpeli zaradi uporabe teh aktov.**

2. **Člene 3, 8 in 9 Direktive 2002/21, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140,**

   **je treba razlagati tako, da**

   **ne nasprotujejo temu, da nacionalni zakonodajalec določi, da se dodelitev pravic do uporabe dodatne prenosne zmogljivosti, sproščene v okviru prehoda med dvema tehnologijama oddajanja, izvede po odplačnem postopku, v katerem ta zakonodajalec sam opredeli nekatere značilnosti pogojev za dodelitev teh pravic in operaterjev, ki lahko sodelujejo v tem postopku, če navedeni zakonodajalec zgolj opredeli načela, ki ne povzročijo tega, da nacionalni regulativni organ nima več širokega polja proste presoje pri določitvi tehničnih podrobnosti postopka dodelitve navedenih pravic in da se mora tako omejiti na izvajanje postopka, ki ga je določil isti zakonodajalec.**

3. **Člena 8 in 9 Direktive 2002/21, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140, člene 5, 7 in 14 Direktive 2002/20/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (Direktiva o odobritvi), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140, člen 4 Direktive Komisije 2002/77/ES z dne 16. septembra 2002 o konkurenci na trgih za elektronska komunikacijska omrežja in storitve in načelo varstva legitimnih pričakovanj**

   **je treba razlagati tako, da**

   **ne nasprotujejo nacionalni ureditvi v zvezi z dodelitvijo pravic do uporabe radijskih frekvenc, ki pri tehnološkem prehodu, ki spremlja preoblikovanje frekvenčnega pasu 694–790 MHz, ne določa enakovredne pretvorbe prejšnjih pravic do uporabe radijskih frekvenc in tako od operaterja, ki želi ohraniti svojo prenosno zmogljivost, zahteva, da sodeluje v odplačnem postopku ali sklene dogovor z drugim operaterjem, če taka pretvorba ni nujna za ohranitev konkurence na zadevnem trgu in če zadevni operaterji od upravnih organov niso prejeli natančnih, brezpogojnih in skladnih zagotovil glede ohranitve njihove prenosne zmogljivosti v primeru preoblikovanja pravic do uporabe radijskih frekvenc.**

**4. Člena 8 in 9 Direktive 2002/21, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140, člene 5, 7 in 14 Direktive 2002/20, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140, in člen 4 Direktive 2002/77**

**je treba razlagati tako, da**

**ne nasprotujejo ureditvi preoblikovanja pravic do uporabe radijskih frekvenc, ki ne vsebuje strukturnih ukrepov, namenjenih kompenziranju nezakonitosti v zvezi s prejšnjimi postopki dodelitve takih pravic ali preteklimi pogoji za upravljanje z radijskimi frekvencami, če so drugi ukrepi, ki so jih sprejeli pristojni organi, zadostni za odpravo znatnih izkrivljanj konkurence, ki bi lahko izhajala iz teh nezakonitosti.**

Podpisi