Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

11. September 2025*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Elektronische Kommunikationsnetze und -dienste – Richtlinien 2002/20/EG, 2002/21/EG und 2002/77/EG – Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen für die digitale terrestrische Übertragung von Hörfunk und Fernsehen – Umwandlung von Nutzungsrechten – Zuteilung von Nutzungsrechten – Gerichtlicher Rechtsschutz – Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden“

In den verbundenen Rechtssachen C-764/23 bis C-766/23

betreffend drei Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien) mit Entscheidungen vom 1. Dezember 2023, beim Gerichtshof eingegangen am 12. Dezember 2023, in den Verfahren

Cairo Network Srl (C-764/23),

Europa Way Srl (C-765/23),

Persidera SpA (C-766/23)

gegen

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

Beteiligte:

Radiotelevisione italiana SpA (RAI),

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

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

* Verfahrenssprache: Italienisch.

Elettronica Industriale SpA,

Premiata Ditta Borghini e Stocchetti di Torino Srl,

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

Prima TV SpA,

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

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

Espansione Srl (C-766/23),

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

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. Lycourgos (Berichterstatter), der Richter S. Rodin und N. Piçarra, der Richterin O. Spineanu-Matei sowie des Richters N. Fenger,

Generalanwalt: A. Rantos,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– der Cairo Network Srl, vertreten durch L. R. Perfetti, Avvocato,

– der Europa Way Srl, vertreten durch F. Ferraro und A. Terranova, Avvocati,

– der Persidera SpA, vertreten durch E. Apa, V. La Rosa, M. Montinari und I. Picciano, Avvocati,

– der Radiotelevisione italiana SpA (RAI), vertreten durch G. de Vergottini, E. Lenzi und M. Petitto, Avvocati,

– der Mediaset SpA und der Elettronica Industriale SpA, vertreten durch C. E. Cazzato, D. Lipani, G. M. Roberti, G. Rossi und M. Serpone, Avvocati,

– der italienischen Regierung, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von S. Fiorentino und G. Galluzzo, Avvocati dello Stato,

– der kroatischen Regierung, vertreten durch G. Vidović Mesarek als Bevollmächtigte,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch G. Conte und O. Gariazzo als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 27. März 2025

folgendes

Urteil

1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Auslegung von Art. 6 und Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV, von Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta), der Art. 3, 5, 7 und 14 der Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (Genehmigungsrichtlinie) (ABl. 2002, L 108, S. 21) in der durch die Richtlinie 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 (ABl. 2009, L 337, S. 37) geänderten Fassung (im Folgenden: Genehmigungsrichtlinie), von Art. 3 Abs. 3 und 3a, Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 sowie der Art. 8 und 9 der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie) (ABl. 2002, L 108, S. 33) in der durch die Richtlinie 2009/140 geänderten Fassung (im Folgenden: Rahmenrichtlinie), der Art. 2 und 4 der Richtlinie 2002/77/EG der Kommission vom 16. September 2002 über den Wettbewerb auf den Märkten für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (ABl. 2002, L 249, S. 21, im Folgenden: Wettbewerbsrichtlinie), der Erwägungsgründe 11 und 20 des Beschlusses (EU) 2017/899 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 über die Nutzung des Frequenzbands 470-790 MHz in der Union (ABl. 2017, L 138, S. 131), der Art. 5, 6, 8, 9, 31 und 45 der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (ABl. 2018, L 321, S. 36) sowie der Grundsätze der Billigkeit, der Nichtdiskriminierung, der Transparenz, des Wettbewerbsschutzes, des Vertrauensschutzes, der Verhältnismäßigkeit und der Angemessenheit.

2 Diese Ersuchen ergehen im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten zwischen der Cairo Network Srl (C-764/23), der Europa Way Srl (C-765/23) und der Persidera SpA (C-766/23) auf der einen Seite und dem Ministero delle Imprese e del Made in Italy (Ministerium für Unternehmen und Made in Italy, Italien) (C-764/23 und C-766/23), der Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Aufsichtsbehörde für das Kommunikationswesen, Italien) (im Folgenden: AGCOM) und der Presidenza del Consiglio dei Ministri (Vorsitz des Ministerrats, Italien) (C-765/23), dem Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerium für Wirtschaft und Finanzen, Italien) (C-765/23) sowie dem Ministero dello Sviluppo economico (Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung, Italien) (C-765/23) auf der anderen Seite über Verfahren im Rahmen der Neukonfiguration des Frequenzbands 694-790 MHz (im Folgenden: 700-MHz-Frequenzband) betreffend die Umwandlung bestehender Rechte zur Nutzung von Multiplexen der DVB-T-Technologie in Rechte zur Nutzung von Übertragungskapazitäten in Multiplexen der DVB-T2-Technologie und die Zuteilung der letztgenannten Art von Nutzungsrechten.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Genehmigungsrichtlinie

3 Art. 3 der Genehmigungsrichtlinie legt die Regeln für Allgemeingenehmigungen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste fest.

4 Art. 5 Abs. 2 und 6 der Genehmigungsrichtlinie sieht vor:

„(2) Müssen für Funkfrequenzen und Nummern individuelle Nutzungsrechte gewährt werden, so gewähren die Mitgliedstaaten solche Rechte auf Antrag jedem Unternehmen für die Bereitstellung von Netzen oder Diensten auf der Grundlage der in Artikel 3 genannten Allgemeingenehmigung, vorbehaltlich der Artikel 6 und 7 und des Artikels 11 Absatz 1 Buchstabe c der vorliegenden Richtlinie sowie sonstiger Vorschriften zur Sicherstellung einer effizienten Nutzung dieser Ressourcen gemäß der [Rahmenrichtlinie].

Unbeschadet der von den Mitgliedstaaten festgelegten spezifischen Kriterien und Verfahren, die Anwendung finden, wenn Erbringern von Rundfunk- oder Fernsehinhaltsdiensten Frequenznutzungsrechte gewährt werden, um Ziele von allgemeinem Interesse im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht zu erreichen, werden die Rechte zur Nutzung von Frequenzen und Nummern nach offenen, objektiven, transparenten, nicht diskriminierenden und verhältnismäßigen Verfahren sowie, im Falle von Funkfrequenzen, im Einklang mit Artikel 9 der [Rahmenrichtlinie] gewährt. Von der Anforderung offener Verfahren darf in den Fällen abgewichen werden, in denen die Gewährung individueller Frequenznutzungsrechte an die Erbringer von Rundfunk- oder Fernsehinhaltsdiensten im Hinblick auf ein von den Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht festgelegtes Ziel von allgemeinem Interesse notwendig ist.

…

(6) Die zuständigen nationalen Behörden stellen sicher, dass die Funkfrequenzen im Einklang mit Artikel 8 Absatz 2 und Artikel 9 Absatz 2 der [Rahmenrichtlinie] effizient und wirksam genutzt werden. Sie sorgen dafür, dass der Wettbewerb nicht durch Übertragungen oder eine Anhäufung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen verzerrt wird. Hierbei können die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen ergreifen, z. B. indem sie den Verkauf oder die Vermietung von Frequenznutzungsrechten anordnen.“

5 Art. 7 Abs. 3 der Genehmigungsrichtlinie lautet:

„Muss die Erteilung von Nutzungsrechten für Funkfrequenzen beschränkt werden, so erteilen die Mitgliedstaaten diese Rechte nach objektiven, transparenten, nicht diskriminierenden und verhältnismäßigen Auswahlkriterien. Bei diesen Auswahlkriterien tragen sie der Umsetzung der Ziele nach Artikel 8 der [Rahmenrichtlinie] sowie der Anforderungen ihres Artikels 9 gebührend Rechnung.“

6 Art. 14 („Änderung von Rechten und Pflichten“) der Genehmigungsrichtlinie bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Rechte, Bedingungen und Verfahren im Zusammenhang mit Allgemeingenehmigungen und Nutzungsrechten oder Rechten zur Installation von Einrichtungen nur in objektiv gerechtfertigten Fällen und unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit geändert werden können, wobei sie gegebenenfalls die besonderen, für übertragbare Frequenznutzungsrechte geltenden Bedingungen berücksichtigen. …

(2) Die Mitgliedstaaten dürfen Rechte zur Installation von Einrichtungen oder Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen nicht vor Ablauf des Zeitraums, für den sie gewährt wurden, einschränken oder entziehen, außer in begründeten Fällen und gegebenenfalls im Einklang mit dem Anhang und einschlägigen nationalen Vorschriften über Entschädigungen für den Entzug von Rechten.“

Rahmenrichtlinie

7 Im elften Erwägungsgrund der Rahmenrichtlinie heißt es:

„Nach dem Grundsatz der Trennung hoheitlicher und betrieblicher Funktionen sollten die Mitgliedstaaten die Unabhängigkeit ihrer Regulierungsbehörde(n) garantieren, um die Unparteilichkeit ihrer Beschlüsse sicherzustellen. Die Anforderung der Unabhängigkeit berührt weder die institutionelle Autonomie und die verfassungsmäßigen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten noch den Grundsatz der Neutralität im Hinblick auf die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten nach Artikel [345 AEUV]. …“

8 Nach Art. 2 Buchst. g der Rahmenrichtlinie bezeichnet der Begriff „nationale Regulierungsbehörde“ (im Folgenden: NRB) „eine oder mehrere Stellen, die von einem Mitgliedstaat mit einer der in dieser Richtlinie und den Einzelrichtlinien festgelegten Regulierungsaufgaben beauftragt werden“. Nach Buchst. l dieses Art. 2 zählt die Genehmigungsrichtlinie zu den „Einzelrichtlinien“.

9 Im 13. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/140, mit der die Rahmenrichtlinie geändert wurde, heißt es:

„Die Unabhängigkeit der [NRB] sollte gestärkt werden, um eine wirksamere Anwendung des Rechtsrahmens zu gewährleisten und sowohl ihre Amtsgewalt zu stärken als auch ihre Entscheidungen vorhersehbarer zu machen. Hierfür sollten ausdrückliche Bestimmungen des nationalen Rechts gewährleisten, dass die für die Vorabregulierung des Markts oder für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen Unternehmen zuständigen [NRB] bei der Durchführung ihrer Aufgaben vor äußerer Einflussnahme und politischem Druck geschützt werden, die sie an der unabhängigen Beurteilung der von ihnen bearbeiteten Angelegenheiten hindern könnten. Wegen einer derartigen äußeren Einflussnahme eignen sich nationale rechtssetzende Organe nicht dazu, als [NRB] nach dem Rechtsrahmen zu fungieren. …“

10 Art. 3 Abs. 1 bis 3a der Rahmenrichtlinie bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass alle den [NRB] mit dieser Richtlinie und den Einzelrichtlinien übertragenen Aufgaben von einer zuständigen Stelle wahrgenommen werden.

(2) Die Mitgliedstaaten gewährleisten die Unabhängigkeit der [NRB], indem sie dafür sorgen, dass sie rechtlich und funktional von allen Unternehmen unabhängig sind, die elektronische Kommunikationsnetze, -geräte oder -dienste anbieten. Wenn Mitgliedstaaten weiterhin an Unternehmen beteiligt sind, die elektronische Kommunikationsnetze und/oder -dienste bereitstellen, oder diese kontrollieren, müssen sie eine wirksame strukturelle Trennung der hoheitlichen Funktion von Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Eigentum oder der Kontrolle sicherstellen.

(3) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die [NRB] ihre Befugnisse unparteiisch, transparent und innerhalb eines angemessenen Zeitraums ausüben. Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass den [NRB] angemessene finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung stehen, damit sie die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen können.

(3a) Unbeschadet der Absätze 4 und 5 handeln die für die Vorabregulierung des Markts oder für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen Unternehmen … zuständigen [NRB] unabhängig und holen im Zusammenhang mit der laufenden Erfüllung der ihnen nach den nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts übertragenen Aufgaben weder Weisungen einer anderen Stelle ein noch nehmen sie solche entgegen. Dies steht einer Aufsicht im Einklang mit dem nationalen Verfassungsrecht nicht entgegen. Ausschließlich Beschwerdestellen nach Artikel 4 sind befugt, Entscheidungen der [NRB] auszusetzen oder aufzuheben.

…“

11 In Art. 4 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie heißt es:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass es auf nationaler Ebene wirksame Verfahren gibt, nach denen jeder Nutzer oder Anbieter elektronischer Kommunikationsnetze und/oder -dienste, der von einer Entscheidung einer [NRB] betroffen ist, bei einer von den beteiligten Parteien unabhängigen Beschwerdestelle einen Rechtsbehelf gegen diese Entscheidung einlegen kann. Diese Stelle, die auch ein Gericht sein kann, muss über angemessenen Sachverstand verfügen, um ihrer Aufgabe wirksam gerecht zu werden. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass den Umständen des Falles angemessen Rechnung getragen wird und wirksame Einspruchsmöglichkeiten gegeben sind.

Bis zum Abschluss eines Beschwerdeverfahrens bleibt die Entscheidung der [NRB] wirksam, sofern nicht nach Maßgabe des nationalen Rechts einstweilige Maßnahmen erlassen werden.“

12 Art. 8 Abs. 1 bis 4 der Rahmenrichtlinie sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die [NRB] bei der Wahrnehmung der in dieser Richtlinie und den Einzelrichtlinien festgelegten regulatorischen Aufgaben alle angezeigten Maßnahmen treffen, die den in den Absätzen 2, 3 und 4 vorgegebenen Zielen dienen. Die Maßnahmen müssen in angemessenem Verhältnis zu diesen Zielen stehen.

…

(2) Die [NRB] fördern den Wettbewerb bei der Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste sowie zugehöriger Einrichtungen und Dienste …

(3) Die [NRB] tragen zur Entwicklung des Binnenmarktes bei …

(4) Die [NRB] fördern die Interessen der Bürger der Europäischen Union …“

13 In Art. 9 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie heißt es:

„Die Mitgliedstaaten sorgen für die effiziente Verwaltung der Funkfrequenzen für elektronische Kommunikationsdienste in ihrem Hoheitsgebiet im Einklang mit den Artikeln 8 und 8a, wobei sie gebührend berücksichtigen, dass die Funkfrequenzen ein öffentliches Gut von hohem gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Wert sind. Sie gewährleisten, dass die Zuteilung von Funkfrequenzen für elektronische Kommunikationsdienste und die Erteilung von Allgemeingenehmigungen oder individuellen Nutzungsrechten für solche Funkfrequenzen durch die zuständigen nationalen Behörden auf objektiven, transparenten, nicht diskriminierenden und angemessenen Kriterien beruhen.

Die Mitgliedstaaten halten bei der Anwendung dieses Artikels die einschlägigen internationalen Übereinkünfte, einschließlich der [Vollzugsordnung der Internationalen Fernmeldeunion (ITU)] für den Funkdienst, ein und können öffentliche Belange berücksichtigen.“

Wettbewerbsrichtlinie

14 Art. 2 der Wettbewerbsrichtlinie legt die Regeln für die ausschließlichen und besonderen Rechte für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste fest.

15 Art. 4 („Frequenznutzungsrechte“) der Wettbewerbsrichtlinie bestimmt:

„Unbeschadet der von den einzelnen Mitgliedstaaten zum Schutz des Gemeinwohls in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht eingeführten besonderen Kriterien und Verfahren für die Vergabe von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen durch Hörfunk- und TV-Inhalteanbieter gilt Folgendes:

1. Die Mitgliedstaaten gewähren keine ausschließlichen oder besonderen Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen für die Erbringung elektronischer Kommunikationsdienste.

2. Die Vergabe von Funkfrequenzen für elektronische Kommunikationsdienste muss nach objektiven, nachvollziehbaren, diskriminierungsfreien und angemessenen Kriterien erfolgen.“

Beschluss 2017/899

16 In den Erwägungsgründen 8, 9, 11, 15 und 20 des Beschlusses 2017/899 heißt es:

„(8) Für die Region 1, zu der die [Europäische] Union gehört, sieht die von der Weltfunkkonferenz 2015 verabschiedete Vollzugsordnung für den Funkdienst der [ITU] die Zuweisung des 700-MHz-Frequenzbands gemeinsam primär für den Rundfunk- und den Mobilfunkdienst (mit Ausnahme des mobilen Flugfunks) vor. Das Frequenzband 470-694 MHz … bleibt exklusiv primär den Rundfunkdiensten und sekundär der Nutzung von Drahtlos-Audio-PMSE [PMSE = Programme Making and Special Events] vorbehalten.

(9) Der schnell zunehmende drahtlose Breitbandverkehr und die wachsende wirtschaftliche, industrielle und soziale Bedeutung der digitalen Wirtschaft machen eine Erweiterung der Drahtlosnetzkapazitäten unbedingt erforderlich. Frequenzen im 700-MHz-[Frequenzband] bieten sowohl zusätzliche Kapazitäten als auch eine flächendeckende Reichweite, vor allem für aus wirtschaftlicher Sicht schwierige ländliche, bergige und Inselgebiete sowie sonstige entlegene Gebiete, festgelegt in Übereinstimmung mit nationalen vorrangigen Gebieten, einschließlich entlang wichtiger Landverkehrswege, sowie für die Nutzung in Gebäuden und für eine Maschine-zu-Maschine-Kommunikation über weitere Entfernungen. In jenem Zusammenhang sind schlüssige und abgestimmte Maßnahmen für eine hochwertige terrestrische drahtlose Versorgung in der gesamten Union geboten, die auf der besten nationalen Praxis für in Betreibergenehmigungen auferlegte Verpflichtungen beruhen und mit denen das Ziel …, wonach alle Bürger in der gesamten Union bis 2020 sowohl in Gebäuden als auch im Freien Zugang zu den höchstmöglichen Breitbandgeschwindigkeiten von mindestens 30 [Megabit pro Sekunde (Mbit/s)] haben sollten, erreicht und die Verwirklichung des hochgesteckten Ziels der Gigabitgesellschaft in der Union angestrebt werden soll. Solche Maßnahmen werden innovative digitale Dienste fördern und langfristige sozioökonomische Vorteile bringen.

…

(11) … Die DVB-T- und PMSE-Sektoren sind daher auf eine langfristige Vorhersehbarkeit der Regulierung zugunsten einer ausreichenden Verfügbarkeit von Frequenzen angewiesen, um ein tragfähiges Angebot an Diensten, insbesondere frei zugängliches Fernsehen, sowie deren Weiterentwicklung gewährleisten und ein günstiges Umfeld für Investitionen sicherstellen zu können, sodass Unionsziele und nationale Ziele im audiovisuellen Bereich, zu denen zum Beispiel gesellschaftlicher Zusammenhalt, Medienpluralismus und kulturelle Vielfalt gehören, verwirklicht werden. …

…

(15) Die Mitgliedstaaten sollten aus gebührend gerechtfertigten Gründen die Bereitstellung des 700-MHz-[Frequenzbands] für terrestrische Systeme, die drahtlose breitbandige elektronische Kommunikationsdienste bereitstellen können, über die gemeinsame Unions-Frist bis 2020 hinaus um bis zu zwei Jahre verschieben können. Die Gründe für eine solche Verschiebung sollten sich auf ungelöste Probleme der grenzüberschreitenden Koordinierung, die zu schädlichen Störungen führen, die notwendige und komplexe Sicherstellung des technischen Übergangs großer Teile der Bevölkerung zu fortgeschrittenen Rundfunkübertragungsstandards, die finanziellen Kosten des Übergangs, die die erwarteten Einnahmen aus dem Vergabeverfahren übertreffen, und höhere Gewalt beschränken. Die Mitgliedstaaten sollten alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um schädliche Störungen in den betroffenen Mitgliedstaaten so gering wie möglich zu halten. …

…

(20) Die Mitgliedstaaten sollten abgestimmte nationale Fahrpläne zur Erleichterung der Nutzung des 700-MHz-[Frequenzbands] für terrestrische drahtlose breitbandige elektronische Kommunikationsdienste aufstellen und zugleich die Kontinuität der Fernsehrundfunkdienste, die dieses Band räumen sollen, gewährleisten. Nach der Annahme solcher nationalen Fahrpläne sollten die Mitgliedstaaten diese in transparenter

Weise in der Union zur Verfügung stellen. In die nationalen Fahrpläne sollten Tätigkeiten und Zeitangaben in Bezug auf die Frequenzumplanung, technische Entwicklungen bei Netz- und Endnutzerausrüstungen, die Koexistenz von Funk- und anderen Ausrüstungen, bestehende und neue Genehmigungsregelungen sowie Mechanismen zur Vermeidung schädlicher Störungen bei Nutzern von Frequenzen in angrenzenden Bändern aufgenommen werden; außerdem sollten sie Informationen über Möglichkeiten des Ausgleichs für etwaige Migrationskosten enthalten, um u. a. Kosten für die Endnutzer oder die Rundfunkveranstalter zu vermeiden. Soweit die Mitgliedstaaten beabsichtigen, das digitale terrestrische Fernsehen (DVB-T) beizubehalten, sollte in den nationalen Fahrplänen die Möglichkeit einer Förderung der Modernisierung von Rundfunksendeanlagen geprüft werden, damit Techniken zum Einsatz kommen, die Funkfrequenzen effizienter nutzen, z. B. moderne Videoformate (wie HEVC) oder Signalübertagungstechnologien (wie DVB-T2).“

17 Art. 1 Abs. 1 dieses Beschlusses sieht vor:

„Ab dem 30. Juni 2020 gestatten die Mitgliedstaaten die Nutzung des [700-MHz-Frequenzbands] für terrestrische Systeme, die drahtlose breitbandige elektronische Kommunikationsdienste bereitstellen können …

Die Mitgliedstaaten können jedoch die Bereitstellung des 700-MHz-[Frequenzbands] aus einem oder mehreren der im Anhang dieses Beschlusses dargelegten gebührend gerechtfertigten Gründen um bis zu zwei Jahre verschieben. … Soweit erforderlich, führen die Mitgliedstaaten gemäß der [Genehmigungsrichtlinie] das Genehmigungsverfahren durch oder ändern entsprechende bestehende Frequenznutzungsrechte, um diese Nutzung zu erlauben.“

Richtlinie 2018/1972

18 In Art. 124 Abs. 1 der Richtlinie 2018/1972 heißt es:

„Die Mitgliedstaaten erlassen und veröffentlichen bis zum 21. Dezember 2020 die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen. Sie teilen der [Europäischen] Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser Vorschriften mit.

Die Mitgliedstaaten wenden diese Vorschriften ab dem 21. Dezember 2020 an.

…“

Italienisches Recht

19 Art. 1 Abs. 1031 der Legge n. 205 – Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018–2020 (Gesetz Nr. 205 über den vorläufigen Staatshaushalt für das Finanzjahr 2018 und den Mehrjahreshaushalt für den Dreijahreszeitraum 2018–2020) vom 27. Dezember 2017 (GURI Nr. 302 vom 29. Dezember 2017) in der Fassung der Legge n. 145 – Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019–2021 (Gesetz Nr. 145 über den vorläufigen Staatshaushalt für das

Haushaltsjahr 2019 und den Mehrjahreshaushalt für den Dreijahreszeitraum 2019–2021) vom 30. Dezember 2018 (GURI Nr. 302 vom 31. Dezember 2018) (im Folgenden: Gesetz Nr. 205/2017) bestimmt:

„Im Einklang mit den Zielen der europäischen und nationalen audiovisuellen Politik in Form des sozialen Zusammenhalts, der Vielfalt der Kommunikationsmittel und der kulturellen Diversität und zum Zweck der möglichst effizienten Verwaltung der Funkfrequenzen durch Einsatz der fortschrittlichsten Technologien werden sämtliche auf nationaler und lokaler Ebene für den digitalen terrestrischen Fernsehdienst zugeteilten und dem VHF-Band III und dem Band von 470-694 MHz zugeordneten Frequenzen nach Maßgabe des Zeitplans in Abs. 1032 freigegeben. Für die in Satz 1 genannten Zwecke werden für die Frequenzen, deren Inhaber zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes die nationalen Netzbetreiber sind, die Nutzungsrechte nach Maßgabe der von der [AGCOM] bis zum 31. März 2019 für die Zwecke der Zuteilung der Frequenznutzungsrechte festgelegten Kriterien in Nutzungsrechte für Übertragungskapazitäten in neu einzurichtenden nationalen Multiplexen der DVB-T2-Technologie umgewandelt. Die [AGCOM] legt bis zum 31. März 2019 die Kriterien für die Zuteilung der nach Abs. 1030 geplanten Frequenznutzungsrechte für den digitalen terrestrischen Fernsehdienst an die nationalen Netzbetreiber [im Frequenzband 470-694 MHz UHF] auf nationaler Ebene fest, wobei sie die Notwendigkeit berücksichtigt, die Eindämmung der etwaigen Kosten der Transformation und Errichtung der Netze, die Verkürzung der Fristen des in Abs. 1032 genannten Übergangszeitraums und die Minimierung der Kosten für und Auswirkungen auf die Endnutzer sicherzustellen. Bis zum 30. Juni 2019 erteilt das Ministerium für Wirtschaftsentwicklung die in Satz 3 genannten Frequenznutzungsrechte auf der Grundlage der von der [AGCOM] bestimmten Kriterien an die nationalen Netzbetreiber. …“

20 Art. 1 Abs. 1031-*bis* des Gesetzes Nr. 205/2017 sieht vor:

„Die Zuteilung der auf nationaler Ebene verfügbaren zusätzlichen Übertragungskapazität und der terrestrischen Frequenzen, die zu denjenigen hinzukommen, die zur Umwandlung der in Abs. 1031 genannten Nutzungsrechte bestimmt und von der [AGCOM] in den Mitteilungen im [nationalen Frequenzzuteilungsplan] eingeplant sind, und die für den digitalen terrestrischen Fernsehdienst für die nationalen Netzbetreiber und die Konzessionärin des öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Multimediadienstes bestimmt sind, erfolgt im Wege eines kostenpflichtigen Verfahrens ohne weitere Aufrufe zur Angebotsabgabe, das vom Ministerium für Wirtschaftsentwicklung bis zum 30. November 2019 in Durchführung der von der [AGCOM] bis zum 30. September 2019 … festgelegten Verfahren auf der Grundlage der folgenden Grundsätze und Kriterien eingeleitet wird:

a) Zuteilung der Übertragungskapazität und der Frequenzen anhand von Losen, deren Umfang der Hälfte eines Multiplex entspricht;

b) Festlegung eines Mindestwerts für die Angebote auf der Grundlage der von der [AGCOM] ermittelten Marktwerte;

c) Berücksichtigung des Werts der vorgelegten wirtschaftlichen Angebote;

d) Gewährleistung der Kontinuität des Dienstes, der zügigen technischen Umstellung sowie der Qualität der von den im Sektor tätigen nationalen Netzbetreibern einschließlich der Konzessionärin des öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Multimediadienstes bereitgestellten technischen Infrastruktur;

e) Nutzbarmachung der bisherigen Erfahrung der nationalen Netzbetreiber des Sektors unter besonderer Bezugnahme auf die Errichtung digitaler Rundfunknetze;

f) Aufwertung der strukturellen Kapazität zur Gewährleistung der Effizienz der Funkfrequenzen, der fachlichen Qualifikationen und Kompetenzen im Sektor, der technologischen Innovation und der optimalen, effektiven und zeitnahen Ausnutzung der Übertragungskapazität und der zusätzlichen Frequenzen;

g) Gewährleistung der bestmöglichen Nutzung der Funkfrequenzen unter Berücksichtigung der zeitnahen Ausstrahlung von Inhalten guter Qualität über digitale terrestrische Fernsehtechnologie an die überwiegende Mehrheit der italienischen Bevölkerung. …“

21 In Art. 1 Abs. 1037 des Gesetzes Nr. 205/2017 heißt es:

„Rechtsstreitigkeiten über die Zuteilung von Frequenznutzungsrechten, das Vergabeverfahren und die anderen Verfahren nach den Abs. 1026 bis 1036, insbesondere in Bezug auf die Verfahren der Freigabe der Frequenzen für den digitalen terrestrischen Fernsehdienst, fallen in die ausschließliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte … Aufgrund des herausragenden nationalen Interesses an einer zügigen Freigabe und Zuteilung der Frequenzen führt die Nichtigerklärung von Maßnahmen und Anordnungen, die im Rahmen der Verfahren nach den Abs. 1026 bis 1036 getroffen wurden, nicht zur Naturalrestitution oder Naturalvollstreckung, und der etwa geschuldete Schadensersatz erfolgt nur in Form von Wertersatz. Der vorläufige Rechtsschutz ist auf die Zahlung eines vorläufigen Betrags beschränkt.“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

22 Cairo Network und Europa Way sind DVB-T-Netzbetreiber und waren jeweils Inhaber von Rechten zur Nutzung eines Multiplex der DVB-T-Technologie. Persidera ist ein DVB-T-Netzbetreiber und war Inhaber von Rechten zur Nutzung von fünf Multiplexen der DVB-T-Technologie.

23 Der italienische Gesetzgeber war der Ansicht, dass die Neukonfiguration des 700-MHz-Frequenzbands die Freigabe einer gewissen Anzahl von Frequenzen erfordere, um die Einführung des Mobilfunks der fünften Generation (im Folgenden: 5G) zu ermöglichen. Folglich ermächtigte er die AGCOM, Beschlüsse zu erlassen, mit denen zum einen bestehende Rechte zur Nutzung von Multiplexen der DVB-T-Technologie in Rechte zur Nutzung von Übertragungskapazitäten in Multiplexen der DVB-T2-Technologie umgewandelt und zum anderen im Wege eines kostenpflichtigen Verfahrens Rechte zur Nutzung der zusätzlichen Übertragungskapazität zugeteilt werden sollten, die durch den Übergang von der DVB-T-Technologie zur DVB-T2-Technologie geschaffen würde.

24 Die AGCOM erließ zu diesem Zweck eine Reihe von Beschlüssen.

25 Insbesondere legte sie mit dem Beschluss 39/19/CONS einen neuen nationalen Plan für die Zuteilung von Frequenzen für das digitale terrestrische Fernsehen fest. Dieser Beschluss sah u. a. eine Gesamtzahl von zwölf nationalen Multiplexen der DVB-T2-Technologie und Konfigurationsparameter vor, auf deren Grundlage der Grundsatz der Ersetzung der 20 nationalen Multiplexe der DVB-T-Technologie durch zehn nationale Multiplexe der DVB-T2-Technologie festgelegt wurde.

26 Mit dem Beschluss 129/19/CONS legte die AGCOM die Kriterien für die Umwandlung der Rechte zur Nutzung der Multiplexe der DVB-T-Technologie in Rechte zur Nutzung der Übertragungskapazitäten in Multiplexen der DVB-T2-Technologie und die Zuteilung von Rechten zur Nutzung der zusätzlichen Übertragungskapazität auf nationaler Ebene fest.

27 Mit dem Beschluss 562/20/CONS legte die AGCOM die Modalitäten des Verfahrens zur entgeltlichen Zuteilung der Rechte zur Nutzung dieser zusätzlichen Übertragungskapazität fest. Mit dem Beschluss 564/20/CONS leitete sie dieses Verfahren ein.

28 In Anwendung der von der AGCOM festgelegten Umwandlungskriterien wurden Persidera Rechte zur Nutzung von Übertragungskapazitäten in 2,5 Multiplexen der DVB-T2-Technologie zugeteilt, während Cairo Network und Europa Way jeweils Rechte zur Nutzung von Übertragungskapazitäten in 0,5 Multiplexen dieser Art erhielten. Nach Abschluss des kostenpflichtigen Zuteilungsverfahrens erwarben Cairo Network und Persidera jeweils zusätzliche Rechte zur Nutzung von Übertragungskapazitäten in 0,5 Multiplexen der DVB-T2-Technologie.

29 Cairo Network, Europa Way und Persidera erhoben Nichtigkeitsklagen gegen mehrere im Rahmen des Verfahrens zur Neukonfiguration des 700-MHz-Frequenzbands erlassene Rechtsakte, darunter die Beschlüsse 39/19/CONS und 129/19/CONS der AGCOM.

30 Diese Klagen wurden mit Urteilen des Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionales Verwaltungsgericht Latium, Italien) abgewiesen.

31 Gegen diese Urteile legten Cairo Network, Europa Way und Persidera beim Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien), dem vorlegenden Gericht, Berufung ein. Zur Begründung ihrer jeweiligen Berufung machten diese Unternehmen u. a. geltend, dass der italienische Gesetzgeber die Unabhängigkeit der AGCOM nicht beachtet habe, dass die Rechte zur Nutzung von Multiplexen der DVB-T-Technologie verletzt worden seien und dass das Verfahren zur Neukonfiguration des 700-MHz-Frequenzbands nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden sei, da nicht berücksichtigt worden sei, dass einige Betreiber zuvor rechtswidrig eine günstige Stellung auf dem Markt für digitales terrestrisches Fernsehen erlangt hätten.

32 Der Consiglio di Stato (Staatsrat), der sich mehreren Schwierigkeiten der Auslegung des Unionsrechts gegenübersieht, hat erstens in den Rechtssachen C-764/23 und C-765/23 Zweifel hinsichtlich der Wirksamkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes, den Cairo Network und Europa Way beanspruchen können. Er bezweifelt nämlich, dass der Ausschluss jeglicher Möglichkeit der Naturalrestition bzw. der Naturalvollstreckung es erlaubt, den Inhabern von Rechten zur Nutzung von DVB-T-Frequenzen einen ausreichenden Schutz zu gewährleisten und das Allgemeininteresse zu wahren.

33 Zweitens hat das vorlegende Gericht Zweifel, ob der italienische Gesetzgeber das Ermessen der AGCOM übermäßig eingeschränkt und dadurch ihre Unabhängigkeit beeinträchtigt hat. Es weist insoweit darauf hin, dass die von der AGCOM im Rahmen des Prozesses der Neukonfiguration des 700-MHz-Frequenzbands erlassenen Beschlüsse durch die italienischen Rechtsvorschriften erheblich beeinflusst worden seien. So sei der Koeffizient für die Umwandlung der Rechte zur Nutzung der Funkfrequenzen von der AGCOM u. a. mit dem Ziel festgelegt worden, die Durchführung eines vom Gesetzgeber angeordneten kostenpflichtigen Verfahrens zu ermöglichen. Außerdem habe der Gesetzgeber dieses Verfahren Kriterien und

Grundsätzen unterworfen, die er selbst festgelegt habe, insbesondere, indem er angestammten Betreibern, die den fraglichen Markt beherrschten, die Teilnahme an diesem Verfahren gestattet habe.

34 Drittens ist der Consiglio di Stato (Staatsrat) der Ansicht, dass der partielle Charakter der Umwandlung der früheren Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen, der sich aus der Anwendung dieses von der AGCOM festgelegten Umwandlungskoeffizienten ergebe, diejenigen Betreiber, die Inhaber eines Rechts zur Nutzung eines einzigen Multiplex der DVB-T-Technologie gewesen seien, benachteiligt habe, da sie gezwungen gewesen seien, das Verfahren der entgeltlichen Zuteilung von Nutzungsrechten in Anspruch zu nehmen oder untereinander Vereinbarungen zu schließen, um Übertragungskapazitäten erhalten zu können, die denen entsprächen, über die sie vor der Umwandlung ihrer früheren Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen verfügt hätten.

35 Viertens hat das vorlegende Gericht Zweifel, ob die italienischen Behörden im Hinblick auf das Unionsrecht die jeweilige Situation der einzelnen betroffenen Betreiber in Anbetracht der historischen Entwicklung des italienischen audiovisuellen Sektors hinreichend berücksichtigt haben.

36 Die Organisation dieses Sektors sei nämlich durch mehrere Unregelmäßigkeiten gekennzeichnet gewesen, zu denen sich der Gerichtshof in den Urteilen vom 31. Januar 2008, Centro Europa 7 (C-380/05, EU:C:2008:59), und vom 26. Juli 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597), geäußert habe. Angesichts der verschiedenen Maßnahmen, die bereits erlassen worden waren, um diese Unregelmäßigkeiten zu beheben, war die AGCOM der Ansicht, dass der Erlass struktureller Maßnahmen während des Prozesses der Neukonfiguration des 700-MHz-Frequenzbands ungeeignet sei und Auswirkungen habe, die über die Wiederherstellung des Marktgleichgewichts hinausgingen, die erforderlich geworden sei, um die genannten Unregelmäßigkeiten zu beheben. Sie hielt es daher für ausreichend, asymmetrische Regeln zur Förderung des Pluralismus und des Wettbewerbs im Rahmen des Verfahrens zur entgeltlichen Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen vorzusehen. Das vorlegende Gericht hat jedoch Zweifel an der Vereinbarkeit dieser Entscheidung der AGCOM mit dem Unionsrecht.

37 Fünftens und letztens erkennt das vorlegende Gericht in der Rechtssache C-764/23 Umstände, die seiner Ansicht nach geeignet sind, ein schutzwürdiges Vertrauen zu begründen, was Cairo Network anbelangt. So weist es darauf hin, dass dieses Unternehmen seine früheren Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen im Rahmen eines kostenpflichtigen Verfahrens erworben habe, bei dem in der Aufforderung zur Abgabe von Angeboten darauf hingewiesen worden sei, dass sie die Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen für die DVB-Systeme, also die DVB-T-Norm, aber auch deren spätere technologische Weiterentwicklungen betreffe, dass der erfolgreiche Bieter zum Zeitpunkt der Freigabe der Frequenzen für die Zuteilung an Telekommunikationsbetreiber die gleiche Abdeckung und Dauer erhalten werde und dass die entsprechende Frequenz für die Dauer von 20 Jahren zugeteilt werde.

38 Vor diesem Hintergrund hat der Consiglio di Stato (Staatsrat) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof in der Rechtssache C-764/23 folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist das Unionsrecht, insbesondere die Art. 6 und 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV in ihrer Auslegung im Licht von Art. 47 der Charta, Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 der Rahmenrichtlinie und Art. 31 der Richtlinie 2018/1972, dahin auszulegen, dass es einer nationalen Regelung wie der im italienischen Recht einschlägigen (Art. 1 Abs. 1037 des Gesetzes Nr. 205/2017) entgegensteht, die in einer unionsrechtlich relevanten Situation die Wirkungen der Nichtigkeitsklage dadurch begrenzt, dass sie die Naturalrestitution oder Naturalvollstreckung verhindert und den vorläufigen Rechtsschutz auf Zahlung eines vorläufigen Betrags beschränkt, wodurch der effektive Rechtsschutz beeinträchtigt wird?

2. Ist das Unionsrecht, insbesondere Art. 3 Abs. 3 und 3a sowie die Art. 8 und 9 der Rahmenrichtlinie und die Art. 5, 6, 8, 9 und 45 der Richtlinie 2018/1972, dahin auszulegen, dass es einem System von der Art entgegensteht, die in der Italienischen Republik durch Art. 1 Abs. 1031-*bis* des Gesetzes Nr. 205/2017 eingeführt worden ist und der unabhängigen Verwaltungsbehörde ihre Regulierungsfunktion nimmt oder zumindest erheblich einschränkt, indem vorgeschrieben wird, dass weitere Übertragungskapazitäten in einem kostenpflichtigen Verfahren zugeteilt werden, an dem die angestammten Betreiber teilnehmen und in dem das wirtschaftlich höchste Angebot den Zuschlag erhält?

3. Ist das Unionsrecht, insbesondere die Art. 8 und 9 der Rahmenrichtlinie, die Art. 3, 5, 7 und 14 der Genehmigungsrichtlinie, die Art. 2 und 4 der Wettbewerbsrichtlinie, die Erwägungsgründe 11 und 20 des Beschlusses 2017/899 sowie die Grundsätze der Billigkeit, der Nichtdiskriminierung, des Wettbewerbsschutzes und des Vertrauensschutzes, dahin auszulegen, dass es einem System wie dem durch die einschlägigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften (Art. 1 Abs. 1030, 1031, 1031-*bis*, 1031-*ter* und 1032 des Gesetzes Nr. 205/2017) sowie die Beschlüsse 39/19/CONS, 128/19/CONS und 564/20/CONS der AGCOM und die zugehörigen Maßnahmen zur Zuteilung der Nutzungsrechte für die Frequenzen des digitalen Fernsehdienstes eingeführten entgegensteht, das für die Zwecke der Umwandlung „der Frequenznutzungsrechte“ in „Rechte zur Nutzung der Übertragungskapazität“ keine Eins-zu-eins-Umwandlung anordnet, sondern einen Teil der Kapazität einem kostenpflichtigen Verfahren vorbehält, wodurch dem Betreiber weitere Kosten entstehen, um sich die Wahrung der im Lauf der Zeit rechtmäßig erworbenen Rechte zu sichern?

4. Steht das Unionsrecht, insbesondere die Art. 8 und 9 der Rahmenrichtlinie, die Art. 3, 5, 7 und 14 der Genehmigungsrichtlinie, die Art. 2 und 4 der Wettbewerbsrichtlinie, die Erwägungsgründe 11 und 20 des Beschlusses 2017/899, die Grundsätze der Billigkeit, der Nichtdiskriminierung, des Wettbewerbsschutzes und des Vertrauensschutzes sowie die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Angemessenheit, einem System wie dem durch die einschlägigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften (Art. 1 Abs. 1030, 1031, 1031-*bis*, 1031-*ter* und 1032 des Gesetzes Nr. 205/2017) und durch die Beschlüsse 39/19/CONS, 128/19/CONS und 564/20/CONS der AGCOM sowie durch die zugehörigen Maßnahmen zur Zuteilung der Frequenznutzungsrechte für den digitalen Fernsehdienst eingeführten entgegen, das keine strukturellen Maßnahmen zur Korrektur der zuvor festgestellten Ungleichheit vorsieht, insbesondere im Hinblick auf die in der Vergangenheit durch die innerstaatliche und supranationale Rechtsprechung festgestellten Unregelmäßigkeiten, und nicht nach der Stellung eines Betreibers unterscheidet, der im Anschluss an ein kostenpflichtiges,

wettbewerbsorientiertes Verfahren eine Frequenz sowie das Recht erworben hat, diese Frequenz zu behalten, oder sind die nicht strukturellen Maßnahmen, die die AGCOM zulasten der angestammten Betreiber, die ursprünglich Inhaber der die kartellrechtlichen Grenzen überschreitenden Netze waren, ergriffen hat, vielmehr angemessen und verhältnismäßig?

5. Steht das Unionsrecht, insbesondere die Art. 8 und 9 der Rahmenrichtlinie, die Art. 3, 5, 7 und 14 der Genehmigungsrichtlinie, die Art. 2 und 4 der Wettbewerbsrichtlinie, die Erwägungsgründe 11 und 20 des Beschlusses 2017/899, die Grundsätze der Billigkeit, der Nichtdiskriminierung, des Wettbewerbsschutzes und des Vertrauensschutzes sowie die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Angemessenheit, einem System wie dem durch die einschlägigen innerstaatlichen Regelungen (Art. 1 Abs. 1030, 1031, 1031-*bis*, 1031-*ter* und 1032 des Gesetzes Nr. 205/2017) und durch die Beschlüsse 39/19/CONS, 128/19/CONS und 564/20/CONS der AGCOM sowie durch die zugehörigen Maßnahmen zur Zuteilung der Nutzungsrechte für die Frequenzen des digitalen Fernsehdienstes eingeführten entgegen, das dem berechtigten Vertrauen eines Betreibers nicht Rechnung trägt, der das Frequenznutzungsrecht im Anschluss an ein kostenpflichtiges, wettbewerbsorientiertes Verfahren erworben hat, in dem das Recht auf eine Frequenz mit entsprechender Abdeckung und gleicher Dauer wie das Nutzungsrecht ausdrücklich vorgesehen war?

39 Vor dem genannten Hintergrund hat der Consiglio di Stato (Staatsrat) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof in der Rechtssache C-765/23 vier Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen, die den Fragen 1 bis 4 in der Rechtssache C-764/23 entsprechen.

40 Ebenfalls vor dem genannten Hintergrund hat der Consiglio di Stato (Staatsrat) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof in der Rechtssache C-766/23 zwei Fragen, die der zweiten und der dritten Frage in der Rechtssache C-764/23 entsprechen, sowie die folgende dritte Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Ist das Unionsrecht, insbesondere die Art. 8 und 9 der Rahmenrichtlinie, die Art. 3, 5, 7, 14 der Genehmigungsrichtlinie, die Art. 2 und 4 der Wettbewerbsrichtlinie, die Erwägungsgründe 11 und 20 des Beschlusses 2017/899, die Grundsätze der Billigkeit, der Nichtdiskriminierung, des Wettbewerbsschutzes und des Vertrauensschutzes sowie die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Angemessenheit, dahin auszulegen, dass es einem System entgegensteht, wie es in der Italienischen Republik durch Art. 1 Abs. 1101 bis 1108 des Gesetzes Nr. 145/18, durch Art. 1 Abs. 1030, 1031, 1031-*bis*, 1031-*quater*, 1032, 1033, 1034 und 1037 des Gesetzes Nr. 205/2017, durch die Beschlüsse 39/19/CONS, 128/19/CONS und 129/19/CONS der AGCOM sowie durch die zugehörigen Maßnahmen zur Zuteilung der Frequenznutzungsrechte für den digitalen Fernsehdienst eingeführt wurde, das ungeachtet des Vorliegens nichtstruktureller Ausgleichs- und/oder Neuausrichtungsmaßnahmen keine strukturellen Maßnahmen zur Korrektur der zuvor festgestellten Ungleichheit und ein kostenpflichtiges Verfahren vorsieht, das dem Betreiber zusätzliche Kosten und Lasten auferlegt, und steht das Unionsrecht, insbesondere im Hinblick auf die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Angemessenheit sowie die im Urteil vom 26. Juli 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597) aufgestellten Grundsätze, einem System wie dem genannten entgegen, auch im Hinblick auf die Gesamtentwicklung des Systems sowie die „Anomalien“, „kritischen Punkte“ und „Unregelmäßigkeiten“ des Systems, die in der nationalen und supranationalen Rechtsprechung, die in der Begründung der Vorlageentscheidung angeführt wird, festgestellt wurde, oder sind die von der AGCOM ergriffenen nichtstrukturellen Maßnahmen zur Ausbalancierung des Systems vielmehr ausreichend?

41 Durch Entscheidung des Präsidenten des Gerichtshofs vom 27. Februar 2024 sind die Rechtssachen C-764/23 bis C-766/23 zu gemeinsamem schriftlichen und mündlichen Verfahren sowie zu gemeinsamem Urteil verbunden worden.

Zu den Vorlagefragen

Zur Zuständigkeit des Gerichtshofs

42 Die Radiotelevisione italiana SpA (RAI) macht geltend, der Gerichtshof sei für die Beantwortung der jeweils ersten und vierten Frage in den Rechtssachen C-764/23 und C-765/23 sowie der dritten Frage in der Rechtssache C-766/23 nicht zuständig, da das vorlegende Gericht den Gerichtshof mit diesen Fragen ersuche, sich zur Vereinbarkeit der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden italienischen Regelung mit dem Unionsrecht und zur Rechtmäßigkeit der von der AGCOM erlassenen Rechtsakte zu äußern.

43 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass das mit Art. 267 AEUV errichtete System der Zusammenarbeit auf einer klaren Aufgabentrennung zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof beruht. Im Rahmen eines gemäß diesem Artikel eingeleiteten Verfahrens ist die Auslegung der nationalen Vorschriften Sache der Gerichte der Mitgliedstaaten und nicht des Gerichtshofs, und es kommt diesem nicht zu, sich zur Vereinbarkeit von Vorschriften des innerstaatlichen Rechts mit den Bestimmungen des Unionsrechts zu äußern. Dagegen ist der Gerichtshof befugt, dem nationalen Gericht alle Hinweise zur Auslegung des Unionsrechts zu geben, die es diesem Gericht ermöglichen, die Vereinbarkeit nationaler Rechtsvorschriften mit dem Unionsrecht zu beurteilen (vgl. Urteile vom 21. März 1985, Celestri & C., 172/84, EU:C:1985:137, Rn. 12, vom 1. Juli 2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, Rn. 30, und vom 26. Juli 2017, Europa Way und Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, Rn. 35).

44 In den vorliegenden verbundenen Rechtssachen ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof mit seinen Fragen gerade um solche Auslegungshinweise, so dass er für die Beantwortung dieser Fragen zuständig ist.

Zur Zulässigkeit

45 Die RAI und die Mediaset SpA halten die Vorabentscheidungsersuchen für ganz oder teilweise unzulässig.

46 Erstens machen die RAI und Mediaset geltend, dass die Vorlageentscheidungen nicht die Angaben enthielten, die erforderlich seien, um dem Gerichtshof die Beantwortung sämtlicher Vorlagefragen zu ermöglichen. Konkret ist die RAI zunächst der Ansicht, dass das vorlegende Gericht den Prozess der Neukonfiguration des 700-MHz-Frequenzbands nicht vollständig beschrieben habe. Mediaset bringt sodann vor, das vorlegende Gericht habe weder die Gründe dargelegt, aus denen die in der jeweils dritten Frage in den Rechtssachen C-764/23 und C-765/23 sowie in der zweiten Frage in der Rechtssache C-766/23 genannten Bestimmungen des Unionsrechts im vorliegenden Fall anwendbar sein sollten, noch die Gründe, die bei ihm Zweifel an der Vereinbarkeit der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden italienischen Regelung mit diesen Bestimmungen hervorgerufen hätten. Schließlich vertritt Mediaset die Auffassung, das vorlegende Gericht habe dem Gerichtshof nicht genügend Informationen gegeben, um ihm die Beantwortung der fünften Frage in der Rechtssache C-764/23 zu ermöglichen.

47 Zweitens sind die RAI und Mediaset der Ansicht, dass es für die Entscheidung der Ausgangsrechtsstreitigkeiten nicht erforderlich sei, die jeweils dritte und vierte Frage in den Rechtssachen C-764/23 und C-765/23 sowie die zweite und die dritte Frage in der Rechtssache C-766/23 zu beantworten. Die von den italienischen Behörden bereits erlassenen Maßnahmen seien nämlich ausreichend gewesen, um die vom vorlegenden Gericht angeführten Folgen der früheren Rechtsverstöße im italienischen audiovisuellen Sektor zu beseitigen. Außerdem enthalte die Darstellung dieser Rechtsverstöße in den Vorlageentscheidungen Fehler und Ungenauigkeiten. Im Übrigen beträfen diese Fragen zum Teil das Verfahren der entgeltlichen Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Übertragungskapazitäten in Multiplexen der DVB-T2-Technologie, obwohl dieses Verfahren nicht Gegenstand der Ausgangsverfahren sei.

48 Nach ständiger Rechtsprechung ist es im Rahmen der durch Art. 267 AEUV geschaffenen Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten allein Sache des nationalen Gerichts, das mit dem Rechtsstreit befasst ist und in dessen Verantwortungsbereich die zu erlassende Entscheidung fällt, anhand der Besonderheiten der Rechtssache sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung für den Erlass seines Urteils als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof vorzulegenden Fragen zu beurteilen. Daher ist der Gerichtshof grundsätzlich gehalten, über ihm vorgelegte Fragen zu befinden, wenn diese die Auslegung des Unionsrechts betreffen (vgl. Urteile vom 21. April 1988, Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, Rn. 8, und vom 24. Juli 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, Rn. 61).

49 Infolgedessen spricht eine Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit der Fragen zum Unionsrecht. Der Gerichtshof kann die Beantwortung einer Vorlagefrage eines nationalen Gerichts nur ablehnen, wenn die erbetene Auslegung des Unionsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit den Gegebenheiten oder dem Gegenstand des Ausgangsverfahrens steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn der Gerichtshof nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind (vgl. Urteile vom 13. Juli 2000, Idéal tourisme, C-36/99, EU:C:2000:405, Rn. 20, und vom 24. Juli 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, Rn. 62).

50 In diesem Zusammenhang ist zum einen in Bezug auf das Vorbringen, die Vorlageentscheidungen seien unvollständig, hervorzuheben, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs, die nunmehr in Art. 94 Buchst. a und b seiner Verfahrensordnung zum Ausdruck kommt, die Notwendigkeit, zu einer dem nationalen Gericht dienlichen Auslegung des Unionsrechts zu gelangen, es erforderlich macht, dass dieses Gericht den tatsächlichen und rechtlichen Rahmen, in dem sich seine Fragen stellen, darlegt oder zumindest die tatsächlichen Annahmen erläutert, auf denen die Fragen beruhen. Zudem ist es nach Art. 94 Buchst. c unerlässlich, dass das Vorabentscheidungsersuchen eine Darstellung der Gründe enthält, aus denen das vorlegende Gericht Zweifel bezüglich der Auslegung oder der Gültigkeit bestimmter Vorschriften des Unionsrechts hat, und den Zusammenhang angibt, den es zwischen diesen Vorschriften und der auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren nationalen Regelung herstellt (vgl. Urteil vom 26. Januar 1993, Telemarsicabruzzo u. a., C-320/90 bis C-322/90, EU:C:1993:26, Rn. 6, Beschluss vom 28. Juni 2000, Laguillaumie, C-116/00, EU:C:2000:350, Rn. 16, und Urteil vom 4. Oktober 2024, Bezirkshauptmannschaft Landeck [Versuchter Zugang zu auf einem Mobiltelefon gespeicherten personenbezogenen Daten], C-548/21, EU:C:2024:830, Rn. 48).

51 Im vorliegenden Fall enthalten die Vorlageentscheidungen eine detaillierte Darstellung des tatsächlichen und rechtlichen Rahmens, in den sich die Vorlagefragen einfügen, sowie der Gründe, aus denen das vorlegende Gericht Zweifel an der Vereinbarkeit der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden italienischen Regelung mit dem Unionsrecht hat.

52 Daraus folgt, dass diese Entscheidungen den Anforderungen von Art. 94 der Verfahrensordnung entsprechen und somit genügend Angaben enthalten, um dem Gerichtshof die Beantwortung dieser Fragen zu ermöglichen.

53 Zum anderen ist festzustellen, dass das Vorbringen, mit dem geltend gemacht wird, dass die Beantwortung einiger dieser Fragen für die Entscheidung der Ausgangsrechtsstreitigkeiten nicht erforderlich sei, zum Teil auf einer Beschreibung der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Sachverhalte beruht, die sich von der des vorlegenden Gerichts unterscheidet. So beanstanden die RAI und Mediaset die in den Vorlageentscheidungen enthaltene Darstellung der früheren Rechtsverstöße im italienischen audiovisuellen Sektor und deren Folgen.

54 Im Rahmen der in Rn. 43 des vorliegenden Urteils erwähnten klaren Aufgabentrennung zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof fällt jede Beurteilung des Sachverhalts in die Zuständigkeit des nationalen Gerichts, das im Hinblick auf die Besonderheiten der Rechtssache sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung für den Erlass seines Urteils als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof vorzulegenden Fragen zu beurteilen hat, während der Gerichtshof nur befugt ist, sich auf der Grundlage des ihm vom nationalen Gericht unterbreiteten Sachverhalts zur Auslegung oder zur Gültigkeit einer Unionsvorschrift zu äußern (vgl. Urteile vom 16. März 1978, Oehlschläger, 104/77, EU:C:1978:69, Rn. 4, und vom 20. April 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, Rn. 28).

55 Daher kann das Vorbringen der RAI und von Mediaset, das sich auf ihre eigene Beurteilung der früheren Rechtsverstöße im italienischen audiovisuellen Sektor und deren Folgen bezieht, nicht zu der Annahme führen, dass einige der Vorlagefragen unzulässig seien.

56 Im Übrigen genügt der Umstand, dass sich die Klagen in den Ausgangsverfahren nicht unmittelbar gegen die Rechtsakte der AGCOM richten, die das Verfahren der entgeltlichen Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen regeln, nicht, um darzutun, dass die Vorlagefragen für unzulässig zu erklären sind, soweit sie sich auf dieses Verfahren beziehen.

57 Es steht nämlich fest, dass diese Fragen dem vorlegenden Gericht ermöglichen sollen, Hinweise zu erhalten, anhand deren es beurteilen kann, ob das Verfahren zur Umwandlung früherer Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen mit dem Unionsrecht vereinbar ist. Aus den Vorlageentscheidungen geht hervor, dass dieses Verfahren im Rahmen der Neukonfiguration des 700-MHz-Frequenzbands in Italien in koordinierter Weise mit dem Verfahren zur entgeltlichen Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen durchgeführt wird, so dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Aspekte dieser Fragen, die sich auf dieses Verfahren beziehen, offensichtlich in keinem Zusammenhang mit den Ausgangsrechtsstreitigkeiten stehen.

58 Folglich sind alle Vorlagefragen zu beantworten.

Zur Beantwortung der Vorlagefragen

59 Zunächst ist festzustellen, dass sich die Vorlagefragen zwar u. a. auf die Auslegung der Richtlinie 2018/1972 beziehen, aus deren Art. 124 Abs. 1 aber hervorgeht, dass die Mitgliedstaaten die Vorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie ab dem 21. Dezember 2020 anwenden. Da sich diese Fragen auf die Vereinbarkeit einer vor diesem Zeitpunkt erlassenen italienischen Regelung mit dem Unionsrecht beziehen, sind sie daher auf der Grundlage der vor diesem Zeitpunkt geltenden Rechtsakte der Union zu prüfen.

Zur jeweils ersten Frage in den Rechtssachen C-764/23 und C-765/23

60 Mit seiner jeweils ersten Frage in den Rechtssachen C-764/23 und C-765/23, die identisch sind, möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 4 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie im Licht der Art. 6 und 19 EUV sowie von Art. 47 der Charta dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, die zum einen die Wirkungen von Rechtsbehelfen, die von Wirtschaftsteilnehmern gegen Rechtsakte eingelegt werden, die die Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen im Rahmen der Neukonfiguration des 700-MHz-Frequenzbands betreffen, auf die Gewährung einer finanziellen Entschädigung beschränkt und zum anderen den Umfang des vorläufigen Rechtsschutzes, der bis zur Prüfung eines solchen Rechtsbehelfs gewährt werden kann, auf die Zahlung eines vorläufigen Betrags beschränkt.

61 Zwar beziehen sich diese Fragen auf Art. 6 EUV, jedoch ist vorab festzustellen, dass es sich dabei um eine allgemeine Bestimmung handelt, die für die Prüfung dieser Fragen unerheblich ist (vgl. entsprechend Urteil vom 23. November 2021, IS [Rechtswidrigkeit des Vorlagebeschlusses], C-564/19, EU:C:2021:949, Rn. 98).

62 Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 der Rahmenrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, wirksame Rechtsbehelfsverfahren vorzusehen, nach denen jeder Nutzer oder Anbieter elektronischer Kommunikationsnetze oder -dienste, der von einer Entscheidung einer NRB betroffen ist, bei einer unabhängigen Beschwerdestelle, die über angemessenen Sachverstand verfügen muss, um ihrer Aufgabe wirksam gerecht zu werden, einen Rechtsbehelf gegen diese Entscheidung einlegen kann.

63 Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 2 der Rahmenrichtlinie sieht vor, dass die Entscheidung der NRB bis zum Abschluss eines Beschwerdeverfahrens wirksam bleibt, sofern nicht nach Maßgabe des nationalen Rechts einstweilige Maßnahmen erlassen werden.

64 Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs geht hervor, dass Art. 4 der Rahmenrichtlinie Ausfluss des nach Art. 47 der Charta, auf den in Art. 19 Abs. 1 EUV Bezug genommen wird, gewährleisteten Grundsatzes eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes ist, der die Gerichte der Mitgliedstaaten verpflichtet, den gerichtlichen Schutz der Rechte zu gewährleisten, die den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. Februar 2008, Tele2 Telecommunication, C-426/05, EU:C:2008:103, Rn. 30, und vom 13. Oktober 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej und Petrotel, C-231/15, EU:C:2016:769, Rn. 20).

65 Allerdings schreibt Art. 4 der Rahmenrichtlinie keine genauen Verfahrensvorschriften vor, die bezwecken würden, der den Mitgliedstaaten mit diesem Artikel auferlegten Verpflichtung, wirksame Rechtsbehelfsverfahren vorzusehen, nachzukommen, und legt insbesondere nicht die Befugnisse fest, über die ein nationales Gericht verfügen muss, das über einen Rechtsbehelf gegen einen Rechtsakt betreffend die Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen zu entscheiden hat.

66 In Ermangelung einer einschlägigen Unionsregelung ist es Sache der Mitgliedstaaten, diese Befugnisse im Rahmen ihrer Verfahrensautonomie festzulegen, vorausgesetzt allerdings, dass diese Befugnisse in Situationen, die unter das Unionsrecht fallen, nicht weniger weit reichen als diejenigen, über die ein Gericht verfügt, das über gleichartige, dem innerstaatlichen Recht unterliegende Sachverhalte zu entscheiden hat (Äquivalenzgrundsatz), und dass der Umfang dieser Befugnisse die Ausübung der durch das Unionsrecht verliehenen Rechte nicht praktisch

unmöglich macht oder übermäßig erschwert (Effektivitätsgrundsatz) (vgl. entsprechend Urteil vom 13. Oktober 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej und Petrotel, C-231/15, EU:C:2016:769, Rn. 23 und die dort angeführte Rechtsprechung).

67 Was den Äquivalenzgrundsatz anbelangt, hat das vorlegende Gericht ausgeführt, dass die Regelung, auf die sich die jeweils erste Frage in den Rechtssachen C-764/23 und C-765/23 beziehe, unterschiedslos für Rechtsbehelfe gelte, die auf das nationale Recht gestützt seien, und für solche, die auf das Unionsrecht gestützt seien.

68 Bezüglich des Effektivitätsgrundsatzes ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof in den Rn. 25 und 31 des Urteils vom 13. Oktober 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej und Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), entschieden hat, dass ein nationales Gericht, das mit einem Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung der NRB befasst ist, diese Entscheidung rückwirkend aufheben können muss, wenn es der Auffassung ist, dass dies zur Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes für das Unternehmen erforderlich ist, das den Rechtsbehelf eingelegt hat.

69 Daraus kann jedoch nicht abgeleitet werden, dass der Effektivitätsgrundsatz zwangsläufig bedeutet, dass ein mit einem solchen Rechtsbehelf befasstes nationales Gericht befugt sein muss, jede unter die Rahmenrichtlinie fallende Entscheidung einer NRB aufzuheben.

70 Zunächst zielte nämlich die Frage in der Rechtssache, in der das Urteil vom 13. Oktober 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej und Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), ergangen ist, nicht darauf ab, ob Art. 4 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie verlangt, dass ein mit einem Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung einer NRB befasstes Gericht befugt ist, diese Entscheidung aufzuheben, sondern nur darauf, ob diese Bestimmung dem entgegensteht, dass einem solchen Gericht diese Befugnis durch eine nationale Regelung zuerkannt werden kann.

71 Sodann bezog sich diese Frage, wie der Gerichtshof im Übrigen in seiner Antwort ausgeführt hat, ausdrücklich auf eine Situation, in der das vorlegende Gericht in jener Rechtssache bereits festgestellt hatte, dass die Aufhebung der angefochtenen Entscheidung erforderlich gewesen sei, um die Rechte des betroffenen Unternehmens zu wahren. Dagegen ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof mit seiner jeweils ersten Frage in den Rechtssachen C-764/23 und C-765/23 gerade darum, zu beurteilen, inwieweit eine solche Aufhebung als erforderlich angesehen werden kann, um die Rechte der Kläger in einer Situation wie der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden zu gewährleisten.

72 Schließlich wurde der Gerichtshof in der Rechtssache, in der das Urteil vom 13. Oktober 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej und Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), ergangen ist, zu den Modalitäten der gerichtlichen Kontrolle einer Entscheidung befragt, mit der die Anpassung von Tarifen im Zusammenhang mit einem Mobilfunknetz vorgeschrieben wurde. Da eine solche Entscheidung jedoch Wirkungen erzeugt, die sich von denen einer Entscheidung über die Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen unterscheiden, kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Befugnisse, über die das zuständige Gericht bei der Prüfung der gegen diese beiden Arten von Entscheidungen eingelegten Rechtsbehelfe verfügen muss, zwangsläufig gleichartig sind.

73 In diesem Zusammenhang ist im Hinblick auf die Feststellung, ob eine Regelung wie die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende mit dem Effektivitätsgrundsatz vereinbar ist, darauf hinzuweisen, dass jeder Fall, in dem sich die Frage stellt, ob eine nationale Verfahrensvorschrift die Anwendung des Unionsrechts praktisch unmöglich macht oder übermäßig erschwert, unter

Berücksichtigung der Stellung dieser Vorschrift im gesamten Verfahren, des Verfahrensablaufs und der Besonderheiten des Verfahrens zu prüfen ist, wobei gegebenenfalls die Grundsätze zu berücksichtigen sind, die dem nationalen Rechtsschutzsystem zugrunde liegen, wie z. B. der Schutz der Verteidigungsrechte, der Grundsatz der Rechtssicherheit und der ordnungsgemäße Ablauf des Verfahrens (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. Mai 2022, Unicaja Banco, C-869/19, EU:C:2022:397, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

74 Insoweit kann, wie das vorlegende Gericht hervorhebt, die Gewährung einer finanziellen Entschädigung, gegebenenfalls verbunden mit der Zahlung eines vorläufigen Betrags, als solche zwar nicht gewährleisten, dass die rechtswidrige Situation, die sich aus einer regelwidrigen Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen ergibt, tatsächlich in Frage gestellt wird und der Betreiber, der den Rechtsbehelf eingelegt hat, die Erteilung der Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen, auf die er ein Anrecht hätte, erwirken kann.

75 Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass die Aufhebung eines die Zuteilung solcher Nutzungsrechte betreffenden Rechtsakts oder die dauerhafte Aussetzung der Wirkungen eines solchen Rechtsakts bis zur Entscheidung über einen Rechtsbehelf erhebliche Auswirkungen auf die Nutzung der Funkfrequenzen haben kann, die in der Praxis die durch den Beschluss 2017/899 vorgeschriebene Neukonfiguration des 700-MHz-Frequenzbands behindern können.

76 Aus Art. 1 Abs. 1 dieses Beschlusses geht nämlich hervor, dass diese Neukonfiguration, die die Nutzung des 700-MHz-Frequenzbands durch drahtlose breitbandige elektronische Kommunikationsdienste ermöglichen soll, grundsätzlich am 30. Juni 2020 und spätestens am 30. Juni 2022 hätte erfolgen müssen, wobei eine Verschiebung dieser Neukonfiguration auf den letztgenannten Zeitpunkt den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission hätte mitgeteilt und auf gebührend gerechtfertigte Gründe hätte gestützt werden müssen.

77 Außerdem geht aus den Erwägungsgründen 8, 9 und 15 dieses Beschlusses hervor, dass eine Verzögerung bei der Freigabe des 700-MHz-Frequenzbands in einem Mitgliedstaat nicht nur den Ausbau von 5G in diesem Mitgliedstaat behindern kann, sondern auch die Gefahr schädlicher Störungen in anderen Mitgliedstaaten birgt, eine Gefahr, auf die sich im Übrigen die kroatische Regierung vor dem Gerichtshof berufen hat.

78 Die Aufhebung von die Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen betreffenden Rechtsakten, die erlassen wurden, um die Neukonfiguration des 700-MHz-Frequenzbands zu ermöglichen, würde logischerweise bedeuten, dass die betreffenden Funkfrequenzen ihren früheren Inhabern – auch nach den in Rn. 76 des vorliegenden Urteils genannten Zeitpunkten – erneut zugeteilt würden, mit dem Risiko, die Neukonfiguration zunichte zu machen und damit das ordnungsgemäße Funktionieren von 5G in der Union zu beeinträchtigen.

79 Ebenso könnte eine dauerhafte Aussetzung der Wirkungen von Rechtsakten, die die Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen betreffen, entweder die Entwicklung von 5G verhindern, wenn die betreffenden Funkfrequenzen weiterhin von den früheren Nutzungsrechten erfasst wären, oder die Kontinuität der Übertragung von digitalem terrestrischem Fernsehen behindern, wenn diese Funkfrequenzen freigegeben würden, ohne den Sendern des digitalen terrestrischen Fernsehens andere Funkfrequenzen zur Verfügung zu stellen, die es ihnen ermöglichen würden, ihre Tätigkeiten fortzusetzen.

80 Außerdem kann eine Naturalvollstreckung, die in der unmittelbaren erneuten Zuteilung der Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen besteht, deren Zuteilung unrechtmäßig erfolgt wäre, zwar grundsätzlich nicht die Einführung von 5G behindern, doch könnte sie die Kontinuität der Übertragung von digitalem terrestrischem Fernsehen beeinträchtigen, da in Anbetracht des Umfangs der Investitionen, die erforderlich sind, um den Betrieb eines Netzes für die Übertragung von digitalem terrestrischem Fernsehen zu ermöglichen, nicht ausgeschlossen werden kann, dass eine nachträgliche erneute Zuteilung von bereits ausgeübten Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen die Kontinuität dieser Übertragung beeinträchtigt.

81 Darüber hinaus könnte die Aufhebung eines die Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen betreffenden Rechtsakts oder eine Maßnahme der Naturalvollstreckung, die in der unmittelbaren erneuten Zuteilung bereits zugeteilter Nutzungsrechte besteht, in bestimmten Fällen die Rechte gutgläubiger Betreiber, denen diese Nutzungsrechte zugeteilt wurden, beeinträchtigen.

82 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass ein Rechtsbehelf wie der in den Ausgangsverfahren in Rede stehende allein bezweckt, die Interessen von im audiovisuellen Sektor tätigen Wirtschaftsteilnehmern zu verteidigen, Interessen, die normalerweise Gegenstand einer materiellen Bewertung und damit einer finanziellen Entschädigung sein müssten.

83 Unter diesen Umständen kann die Beschränkung der Befugnisse des für die Prüfung von Rechtsbehelfen gegen Rechtsakte betreffend die Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen im Rahmen der Neukonfiguration des 700-MHz-Frequenzbands zuständigen Gerichts auf die Gewährung einer finanziellen Entschädigung nicht als zwangsläufig mit dem Effektivitätsgrundsatz unvereinbar angesehen werden.

84 Allerdings ist die Gewährung einer solchen Entschädigung, wie der Generalanwalt in Nr. 36 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, nur insoweit geeignet, den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz zu bieten, als die Modalitäten dieser Entschädigung es ermöglichen, die Schäden, die diesen Wirtschaftsteilnehmern durch die Anwendung des Rechtsakts entstanden sind, den das zuständige Gericht für rechtswidrig erachtet hat, vollständig auszugleichen.

85 Was speziell einstweilige Maßnahmen betrifft, ist, da der Unionsgesetzgeber die Art der einstweiligen Maßnahmen, die das zuständige Gericht muss erlassen können, nicht genau festgelegt hat, davon auszugehen, dass, wenn die Befugnis, die dieses Gericht nach der Prüfung des bei ihm anhängigen Rechtsbehelfs ausüben kann, wirksam auf die Gewährung einer finanziellen Entschädigung beschränkt worden ist, die Zahlung eines vorläufigen Betrags genügt, um einen vorläufigen Schutz zu gewährleisten, der es ermöglicht, erforderlichenfalls die endgültige Entscheidung über diesen Rechtsbehelf vorwegzunehmen.

86 Folglich ist auf die jeweils erste Frage in den Rechtssachen C-764/23 und C-765/23 zu antworten, dass Art. 4 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie im Licht von Art. 19 EUV und von Art. 47 der Charta dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung, die zum einen die Wirkungen von Rechtsbehelfen, die von Wirtschaftsteilnehmern gegen Rechtsakte eingelegt werden, die die Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen im Rahmen der Neukonfiguration des 700-MHz-Frequenzbands betreffen, auf die Gewährung einer finanziellen Entschädigung beschränkt und zum anderen den Umfang des vorläufigen Rechtsschutzes, der bis zur Prüfung eines solchen Rechtsbehelfs gewährt werden kann, auf die Zahlung eines vorläufigen Betrags

beschränkt, nicht entgegensteht, sofern die Modalitäten dieser finanziellen Entschädigung es ermöglichen, die den Wirtschaftsteilnehmern durch die Anwendung dieser Rechtsakte entstandenen Schäden vollständig auszugleichen.

Zur jeweils zweiten Frage in den Rechtssachen C-764/23 und C-765/23 sowie zur ersten Frage in der Rechtssache C-766/23

87 Mit seiner jeweils zweiten Frage in den Rechtssachen C-764/23 und C-765/23 sowie mit seiner ersten Frage in der Rechtssache C-766/23, die einander ähnlich sind, möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Art. 3, 8 und 9 der Rahmenrichtlinie dahin auszulegen sind, dass sie es einem nationalen Gesetzgeber verwehren, vorzusehen, dass die Zuteilung von Rechten zur Nutzung einer zusätzlichen Übertragungskapazität, die im Rahmen des Übergangs zwischen zwei Sendetechnologien frei geworden ist, im Wege eines kostenpflichtigen Verfahrens erfolgt, für das dieser Gesetzgeber selbst bestimmte Merkmale betreffend die Voraussetzungen für die Zuteilung dieser Rechte und betreffend die Betreiber, die an diesem Verfahren teilnehmen können, festlegt.

88 Erstens ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 3 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass alle den NRB mit dieser Richtlinie und den Einzelrichtlinien übertragenen Aufgaben von einer zuständigen Stelle wahrgenommen werden. Nach Art. 3 Abs. 2 und 3 dieser Richtlinie in Verbindung mit deren elftem Erwägungsgrund haben die Mitgliedstaaten außerdem die Unabhängigkeit der NRB zu gewährleisten, damit diese ihre Befugnisse unparteiisch, transparent und innerhalb eines angemessenen Zeitraums ausüben können (Urteil vom 26. Juli 2017, Europa Way und Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, Rn. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung).

89 Während Art. 3 der Rahmenrichtlinie in seiner ursprünglichen Fassung gemäß dem elften Erwägungsgrund dieser Richtlinie im Wesentlichen darauf abzielte, durch die Sicherstellung der Trennung hoheitlicher und betrieblicher Funktionen die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der NRB zu garantieren, beabsichtigte der Unionsgesetzgeber mit der Richtlinie 2009/140, wie sich aus deren 13. Erwägungsgrund ergibt, die Unabhängigkeit der NRB zu stärken, um eine wirksamere Anwendung des Rechtsrahmens zu gewährleisten und sowohl ihre Amtsgewalt zu stärken als auch ihre Entscheidungen vorhersehbarer zu machen (Urteil vom 26. Juli 2017, Europa Way und Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, Rn. 51 und die dort angeführte Rechtsprechung).

90 Dieses Ziel der Stärkung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der NRB findet seinen Ausdruck in Art. 3 Abs. 3a der Rahmenrichtlinie. Nach Unterabs. 1 dieser Vorschrift müssen die für die Vorabregulierung des Markts oder für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen Unternehmen zuständigen NRB, unbeschadet der in dem genannten Artikel vorgesehenen Fälle der Konsultation und der Zusammenarbeit mit anderen nationalen Behörden, unabhängig handeln und dürfen im Zusammenhang mit der laufenden Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben weder Weisungen einer anderen Stelle einholen noch solche entgegennehmen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. Juli 2017, Europa Way und Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, Rn. 53).

91 Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass die Rahmenrichtlinie den NRB spezifische Regulierungsaufgaben zuweist, die in den Art. 8 bis 13 dieser Richtlinie definiert sind. Nach Art. 9 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie gehören die Zuteilung von Funkfrequenzen für elektronische Kommunikationsdienste sowie die Erteilung von Allgemeingenehmigungen und

individuellen Nutzungsrechten für Funkfrequenzen zu den diesen Behörden obliegenden spezifischen Regulierungsaufgaben (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. Juli 2017, Europa Way und Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, Rn. 54).

92 Somit fällt die Organisation von Verfahren zur Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen wie der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Verfahren zur Umwandlung früherer Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen und zur entgeltlichen Zuteilung unter die Ausübung einer Regulierungsaufgabe im Sinne der Rahmenrichtlinie, die einer NRB obliegt.

93 Daraus folgt, dass das Eingreifen eines nationalen Gesetzgebers in die Organisation solcher Verfahren durch die Verpflichtung begrenzt ist, die Unabhängigkeit der NRB zu wahren. So hat der Gerichtshof entschieden, dass die Unabhängigkeit einer solchen Behörde beeinträchtigt wäre, wenn es außenstehenden Stellen wie einem nationalen Gesetzgeber gestattet wäre, jenseits der in der Rahmenrichtlinie vorgesehenen Aufsichts- und Beschwerdefälle ein unter der Verantwortung dieser Behörde organisiertes laufendes Auswahlverfahren zur Zuteilung von Funkfrequenzen auszusetzen oder gar für nichtig zu erklären (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. Juli 2017, Europa Way und Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, Rn. 56).

94 Die in den vorliegenden verbundenen Rechtssachen vorgelegten Fragen betreffen allerdings die unionsrechtliche Vereinbarkeit eines Eingreifens eines nationalen Gesetzgebers, das nicht darauf gerichtet ist, ein von einer NRB durchgeführtes Verfahren zur Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen nach dessen Einleitung in Frage zu stellen, sondern darauf, im Voraus bestimmte Anforderungen festzulegen, die die NRB bei der Organisation und Durchführung eines solchen Verfahrens einzuhalten hat.

95 Zwar steht der Grundsatz der Unabhängigkeit der NRB keineswegs dem entgegen, dass diese an das Gesetz gebunden bleiben, doch kann ein nationaler Gesetzgeber ihr die Befugnisse, die ihr die Rahmenrichtlinie und die Einzelrichtlinien einräumen, nicht entziehen oder diese Befugnisse anstelle der NRB ausüben, ohne die Unabhängigkeit der NRB zu verletzen (vgl. entsprechend Urteil vom 2. September 2021, Kommission/Deutschland [Umsetzung der Richtlinien 2009/72 und 2009/73], C-718/18, EU:C:2021:662, Rn. 126 und 130).

96 Insoweit ist hervorzuheben, dass Art. 8 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie vorsieht, dass die NRB bei der Wahrnehmung der ihnen obliegenden spezifischen Regulierungsaufgaben alle angezeigten Maßnahmen zu treffen haben, die den in diesem Artikel vorgegebenen Zielen dienen, die in der Förderung des Wettbewerbs bei der Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste, einem Beitrag zur Entwicklung des Binnenmarkts und in der Förderung der Interessen der Unionsbürger bestehen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Juni 2014, TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, Rn. 39).

97 In diesem Rahmen steht es den NRB und nicht den nationalen Gesetzgebern zu, die Abwägung der in Art. 8 der Rahmenrichtlinie genannten Ziele vorzunehmen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 3. Dezember 2009, Kommission/Deutschland, C-424/07, EU:C:2009:749, Rn. 91).

98 Art. 9 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie sieht zwar vor, dass es Sache der NRB ist, die Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen zuzuteilen, doch stellt diese Bestimmung gleichwohl auch klar, dass nicht speziell die NRB, sondern ganz allgemein die „Mitgliedstaaten“ verpflichtet sind, sicherzustellen, dass diese Zuteilung auf objektiven, transparenten, nicht diskriminierenden und angemessenen Kriterien beruht.

99 Der Gerichtshof hat im Übrigen, u. a. auf der Grundlage der genannten Bestimmung, den Mitgliedstaaten bei der Entscheidung, ein Verfahren zur unentgeltlichen Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen durch ein Verfahren zur entgeltlichen Zuteilung solcher Rechte zu ersetzen, in einem Kontext, in dem diese Entscheidung vom nationalen Gesetzgeber getroffen worden war, einen Beurteilungsspielraum zuerkannt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. Juli 2017, Europa Way und Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, Rn. 65 und 71).

100 In Anbetracht der Rollen, die den NRB und den politischen Stellen der Mitgliedstaaten somit jeweils zugewiesen sind, ist daher davon auszugehen, dass die Grundsätze, die für die Organisation der Verfahren zur Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen maßgeblich sein müssen, die die Einhaltung der in Art. 9 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie genannten Anforderungen gewährleisten müssen, von einem nationalen Gesetzgeber festgelegt werden können.

101 Zugleich darf dieser nationale Gesetzgeber, da er nicht so weit in die Organisation dieser Verfahren eingreifen darf, dass der NRB ihre spezifische Regulierungsaufgabe in diesem Bereich entzogen wird, keine Vorschriften erlassen, die zur Folge hätten, dass die NRB bei der Festlegung der technischen Modalitäten des Verfahrens zur Zuteilung dieser Rechte nicht mehr über einen wesentlichen Beurteilungsspielraum verfügt und sich somit darauf beschränken muss, ein von diesem Gesetzgeber festgelegtes Verfahren durchzuführen.

102 Zwar ist es Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob dieses Erfordernis in den Ausgangsrechtsstreitigkeiten erfüllt ist, doch kann der Gerichtshof das Unionsrecht im Rahmen der durch Art. 267 AEUV begründeten Zusammenarbeit zwischen den Gerichten unter Berücksichtigung der Akten auslegen, soweit dies dem innerstaatlichen Gericht bei der Beurteilung der Wirkungen einer unionsrechtlichen Bestimmung dienlich sein könnte (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Dezember 2024, Vivacom Bulgaria, C-369/23, EU:C:2024:1043, Rn. 41).

103 Unter diesem Blickwinkel ist zunächst darauf hinzuweisen, dass es, wie sich aus der in Rn. 99 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung ergibt, einem nationalen Gesetzgeber grundsätzlich freisteht, sich, wenn er dies für zweckmäßig hält, für ein Verfahren der entgeltlichen Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen zu entscheiden.

104 In Anbetracht des Beurteilungsspielraums, über den ein nationaler Gesetzgeber somit verfügt, kann in einer Situation wie der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden, in der eine technische Umstellung die Zuteilung neuer Multiplexe mit einer Übertragungskapazität erfordert, die deutlich höher ist als die der zuvor zugeteilten Multiplexe, nicht davon ausgegangen werden, dass die Entscheidung für die Unentgeltlichkeit oder Entgeltlichkeit der Zuteilung der Rechte zur Nutzung der zusätzlichen Übertragungskapazität, die sich aus dieser Umstellung ergibt, zwangsläufig in den Zuständigkeitsbereich der NRB fallen muss.

105 Was sodann die Modalitäten des Verfahrens zur entgeltlichen Zuteilung dieser Nutzungsrechte betrifft, geht aus den Vorlageentscheidungen hervor, dass der italienische Gesetzgeber eine Reihe von Grundsätzen zur Regelung dieses Verfahren aufgestellt hat. Diese Grundsätze betreffen im Wesentlichen die Festlegung der Größe der im Rahmen dieses Verfahrens zugeteilten Lose, die Verpflichtung zur Festlegung eines Mindestwerts für die Angebote und die Festlegung einer Reihe von Zielen, die bei der Auswahl der Angebote zu berücksichtigen sind.

106 In Anbetracht des allgemeinen Charakters dieser Grundsätze ist auf den ersten Blick ersichtlich, dass die Festlegung solcher Grundsätze durch den nationalen Gesetzgeber nicht bewirkt, dass der NRB ein wesentlicher Beurteilungsspielraum bei der Festlegung der genauen Modalitäten des Verfahrens zur entgeltlichen Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen, insbesondere hinsichtlich der Höhe des Mindestwerts der Angebote, der konkreten Kriterien, auf deren Grundlage die Angebote letztlich zu bewerten sind, sowie der Gewichtung dieser Kriterien oder der Möglichkeit, asymmetrische Regeln für den Zugang zu diesem Verfahren vorzusehen, genommen würde.

107 Zwar scheinen Grundsätze wie die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden, wie das vorlegende Gericht hervorhebt, zu implizieren, dass die Betreiber, die den audiovisuellen Sektor des betreffenden Mitgliedstaats traditionell beherrschen, an dem Verfahren zur Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen teilnehmen können, doch genügt dieser Umstand nicht, um darzutun, dass die NRB bei der Organisation dieses Verfahrens über keinen wesentlichen Beurteilungsspielraum verfügt, was im Übrigen dadurch bestätigt wird, dass die AGCOM letztlich entschieden hat, dass nur einige der Lose an diese Betreiber vergeben werden können, und dass sie Regeln zur Begünstigung anderer Betreiber aufgestellt hat.

108 Schließlich geht aus den Vorlageentscheidungen zwar hervor, dass die Entscheidung des nationalen Gesetzgebers, ein Verfahren zur entgeltlichen Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen zu organisieren, neben anderen Faktoren bei der Festlegung der Modalitäten der Umwandlung der früheren Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen durch die NRB berücksichtigt wurde, doch stellt eine solche Berücksichtigung lediglich eine Folge der Befugnis des nationalen Gesetzgebers dar, sich in einem Kontext, in dem die verfügbaren Übertragungskapazitäten objektiv erhöht wurden, für ein Verfahren zur entgeltlichen Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen zu entscheiden. Daher kann dieser Umstand nicht als Nachweis dafür angesehen werden, dass der nationale Gesetzgeber die Zuständigkeiten der NRB beeinträchtigt hat.

109 Nach alledem ist auf die jeweils zweite Frage in den Rechtssachen C-764/23 und C-765/23 sowie auf die erste Frage in der Rechtssache C-766/23 zu antworten, dass die Art. 3, 8 und 9 der Rahmenrichtlinie dahin auszulegen sind, dass sie es einem nationalen Gesetzgeber nicht verwehren, vorzusehen, dass die Zuteilung von Rechten zur Nutzung einer zusätzlichen Übertragungskapazität, die im Rahmen des Übergangs zwischen zwei Sendetechnologien frei geworden ist, im Wege eines kostenpflichtigen Verfahrens erfolgt, für das dieser Gesetzgeber selbst bestimmte Merkmale betreffend die Voraussetzungen für die Zuteilung dieser Rechte und betreffend die Betreiber, die an diesem Verfahren teilnehmen können, festlegt, sofern sich der Gesetzgeber darauf beschränkt, Grundsätze festzulegen, die nicht zur Folge haben, dass die NRB bei der Festlegung der technischen Modalitäten des Verfahrens zur Zuteilung dieser Rechte nicht mehr über einen wesentlichen Beurteilungsspielraum verfügt und sich somit darauf beschränken muss, ein von diesem Gesetzgeber festgelegtes Verfahren durchzuführen.

Zur dritten und zur fünften Frage in der Rechtssache C-764/23, zur dritten Frage in der Rechtssache C-765/23 sowie zur zweiten Frage in der Rechtssache C-766/23

110 Mit seiner dritten und seiner fünften Frage in der Rechtssache C-764/23, seiner dritten Frage in der Rechtssache C-765/23 sowie seiner zweiten Frage in der Rechtssache C-766/23, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Art. 8 und 9 der Rahmenrichtlinie, die Art. 3, 5, 7 und 14 der Genehmigungsrichtlinie, die Art. 2 und 4 der Wettbewerbsrichtlinie sowie der Grundsatz des Vertrauensschutzes dahin auszulegen sind,

dass sie einer nationalen Regelung über die Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen entgegenstehen, die bei einer technischen Umstellung, die mit der Neukonfiguration des 700-MHz-Frequenzbands einhergeht, keine Eins-zu-eins-Umwandlung früherer Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen vorsieht und somit einen Betreiber, der seine Übertragungskapazität behalten möchte, verpflichtet, an einem kostenpflichtigen Verfahren teilzunehmen oder eine Vereinbarung mit einem anderen Betreiber zu schließen.

111 Zunächst ist festzustellen, dass Art. 3 der Genehmigungsrichtlinie, in dem Vorschriften für Allgemeingenehmigungen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste festgelegt sind, und Art. 2 der Wettbewerbsrichtlinie, in dem Vorschriften betreffend die ausschließlichen und besonderen Rechte für diese Netze und Dienste festgelegt sind, keine für die Beantwortung der Vorlagefragen dienlichen Aspekte vorsieht.

112 Nach dieser Klarstellung ist festzustellen, dass weder die Rahmenrichtlinie noch die Genehmigungsrichtlinie noch die Wettbewerbsrichtlinie eine Bestimmung enthalten, die ausdrücklich eine allgemeine Verpflichtung zur Eins-zu-Eins-Umwandlung bestehender Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen für den Fall vorsähe, dass solche Rechte im Rahmen einer technischen Umstellung neu zugeteilt werden müssen.

113 Zwar heißt es in Art. 14 Abs. 1 der Genehmigungsrichtlinie, dass die Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen nur in objektiv gerechtfertigten Fällen und unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit geändert werden können. Außerdem bestimmt Art. 14 Abs. 2 dieser Richtlinie, dass diese Nutzungsrechte nur in begründeten Fällen vor Ablauf des Zeitraums, für den sie gewährt wurden, eingeschränkt oder entzogen werden dürfen.

114 Eine Situation wie die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende, in der ein Mitgliedstaat verpflichtet ist, das 700-MHz-Frequenzband neu zu konfigurieren, und dabei eine technische Umstellung von der Übertragungsnorm DVB-T auf die Übertragungsnorm DVB-T2 vornehmen möchte, bedeutet jedoch sowohl eine Verringerung der Zahl der Multiplexe, die Wirtschaftsteilnehmern zur Übertragung von digitalem terrestrischem Fernsehen zugeteilt werden können, als auch eine erhebliche Entwicklung der Übertragungskapazitäten jedes diesen Betreibern zur Verfügung gestellten Multiplex.

115 Daher ist eine solche Situation als ein Fall anzusehen, in dem die Änderung, Einschränkung oder der Entzug bestehender Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen nach Art. 14 der Genehmigungsrichtlinie gerechtfertigt sein kann.

116 Dieser Artikel kann daher nicht dahin ausgelegt werden, dass er die Mitgliedstaaten in dieser Situation verpflichten würde, die Wahrung aller bestehenden Rechte zur Nutzung von Multiplexen der DVB-T-Technologie durch Umwandlung dieser Rechte in Rechte zur Nutzung von Multiplexen der DVB-T2-Technologie zu gewährleisten.

117 Im Übrigen ist festzustellen, dass der Beschluss 2017/899 zwar Regeln für die Neukonfiguration des 700-MHz-Frequenzbands festlegt, die zwangsläufig eine teilweise Neuzuteilung der Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen bedeutet, dieser Beschluss aber keineswegs vorsieht, dass diese Neuzuteilung zwingend eine Eins-zu-eins-Umwandlung der bestehenden Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen bedeuten müsste, und zwar auch dann nicht, wenn diese Neuzuteilung mit einer technischen Umstellung kombiniert wird, wie dies im 20. Erwägungsgrund dieses Beschlusses vorgesehen ist.

118 Aus dem Vorstehenden kann jedoch nicht abgeleitet werden, dass die Mitgliedstaaten in einer Situation wie der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden über ein uneingeschränktes Ermessen bei der Zuteilung der Nutzungsrechte für Multiplexe der DVB-T2-Technologie verfügen.

119 Aus Art. 4 Abs. 2 der Wettbewerbsrichtlinie, Art. 5 Abs. 2 Unterabs. 2 und Art. 7 Abs. 3 der Genehmigungsrichtlinie sowie Art. 9 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie geht nämlich hervor, dass die Frequenznutzungsrechte nach objektiven, transparenten (bzw. nachvollziehbaren), nicht diskriminierenden (bzw. diskriminierungsfreien) und verhältnismäßigen (bzw. angemessenen) Kriterien zu vergeben sind. Diese Kriterien sind nicht nur bei der erstmaligen Zuteilung der Funkfrequenzen zu beachten, sondern auch bei jeder weiteren Zuteilung, einer Verlängerung oder einer Umwandlung von Funkfrequenzen im Kontext einer technischen Umstellung (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. Juli 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, Rn. 39 und 40).

120 Zwar kann eine unentgeltliche Zuteilung neuer Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen an Betreiber, die Inhaber früherer Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen waren, wie sie das vorlegende Gericht in Betracht zieht, mit diesem Erfordernis vereinbar sein (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. Juli 2017, Europa Way und Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, Rn. 70), doch geht aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht hervor, dass sich eine solche Umwandlung dieser Nutzungsrechte zwangsläufig aus dem genannten Erfordernis ergäbe.

121 Der Gerichtshof hat vielmehr hervorgehoben, dass die Unentgeltlichkeit der Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen nicht zu den im Unionsrecht vorgesehenen Grundsätzen zählt, auf deren Grundlage die Auswahlverfahren zu organisieren sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. Juli 2017, Europa Way und Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, Rn. 64).

122 Somit hindern die in Rn. 119 des vorliegenden Urteils genannten Bestimmungen die Mitgliedstaaten zwar grundsätzlich nicht daran, die Neukonfiguration des 700-MHz-Frequenzbands durchzuführen, indem sie ein Verfahren zur teilweisen Umwandlung früherer Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen mit einem Verfahren zur entgeltlichen Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen kombinieren, verlangen aber, dass diese Verfahren auf der Grundlage objektiver, transparenter (bzw. nachvollziehbarer), nicht diskriminierender (bzw. diskriminierungsfreier) und verhältnismäßiger (bzw. angemessener) Kriterien durchgeführt werden und dass diese Verfahren mit den in Rn. 96 des vorliegenden Urteils genannten Zielen in Einklang stehen (vgl. entsprechend Urteil vom 26. Juli 2017, Europa Way und Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, Rn. 66).

123 Das vorlegende Gericht äußert jedoch als Erstes Zweifel hinsichtlich der Entscheidung, alle früheren Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen unter Heranziehung eines einheitlichen Koeffizienten umzuwandeln, bei dessen Anwendung ein Recht zur Nutzung eines Multiplex der DVB-T-Technologie in ein Recht zur Nutzung von Übertragungskapazitäten in 0,5 Multiplexen der DVB-T2-Technologie umgewandelt wird, ohne eine günstigere Regelung für Wirtschaftsteilnehmer vorzusehen, die Nutzungsrechte für nur einen Multiplex der DVB-T-Technologie innehatten (im Folgenden: kleine Betreiber).

124 Was diese Zweifel anbelangt, die sich im Wesentlichen auf die in Rn. 119 des vorliegenden Urteils genannte Anforderung beziehen, dass das Umwandlungsverfahren auf nicht diskriminierenden Kriterien basieren muss, verlangt der allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz nicht nur, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden, sondern auch, dass

unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist. Die Vergleichbarkeit der Sachverhalte ist u. a. im Licht des Gegenstands und des Zwecks der Maßnahme, die die fragliche Unterscheidung einführt, zu bestimmen und zu beurteilen. Außerdem sind die Grundsätze und Ziele des Regelungsbereichs zu berücksichtigen, dem diese Maßnahme unterfällt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. Juli 2017, Europa Way und Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, Rn. 69).

125 Insoweit ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass die Anwendung unterschiedlicher Umwandlungskoeffizienten auf Betreiber, die sich in einer vergleichbaren Situation befinden, eine Ungleichbehandlung zwischen diesen Betreibern darstellt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. Juli 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, Rn. 49).

126 Außerdem hat der Gerichtshof entschieden, dass sich Betreiber, die analoge Sender betrieben, im Hinblick auf die Umwandlung dieser Sender in digitale Netze grundsätzlich in einer vergleichbaren Situation befanden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. Juli 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, Rn. 47).

127 Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass sich Betreiber, die über Rechte zur Nutzung mehrerer Multiplexe der DVB-T-Technologie verfügen, insbesondere in Anbetracht der Übertragungskapazitäten, über die sie verfügen, und ihrer Positionierung im audiovisuellen Sektor, im Hinblick auf die Umwandlung dieser Nutzungsrechte in einer Situation befinden, die von der kleiner Betreiber verschieden ist.

128 Im Hinblick auf die Prüfung, ob diese Beurteilung in Anbetracht der Ziele eines Verfahrens zur Umwandlung bestehender Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen gerechtfertigt ist, ist darauf hinzuweisen, dass bei diesem Verfahren sämtliche in Art. 8 der Rahmenrichtlinie genannten Ziele, auf die in Rn. 96 des vorliegenden Urteils hingewiesen worden ist, und die Notwendigkeit einer effizienten Verwaltung der Funkfrequenzen, wie sie Art. 9 Abs. 1 dieser Richtlinie verlangt, beachtet werden müssen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. Juli 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, Rn. 51).

129 Im vorliegenden Fall soll der vom vorlegenden Gericht erwogene Unterschied zwischen der Situation, in der sich die Betreiber befinden, die über Rechte zur Nutzung mehrerer Multiplexe der DVB-T-Technologie verfügen, und der Situation, in der sich die kleinen Betreiber befinden, darin bestehen, dass die Anwendung eines einheitlichen Umwandlungskoeffizienten die Fortführung der Tätigkeit Letzterer behindern könnte, so dass einer unterschiedlichen Behandlung dieser Situationen das Ziel zugrunde läge, den Wettbewerb bei der Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste zu fördern.

130 Da dieses Ziel zu den in Art. 8 der Rahmenrichtlinie genannten Zielen gehört und daher bei der Festlegung der Kriterien für die Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen zu berücksichtigen ist, hat das vorlegende Gericht festzustellen, ob die Anwendung eines für die kleinen Betreiber günstigeren Umwandlungskoeffizienten in Anbetracht von deren besonderer Situation tatsächlich erforderlich gewesen wäre, um den Wettbewerb im italienischen audiovisuellen Sektor nach der Neukonfiguration des 700-MHz-Frequenzbands zu fördern, ohne jedoch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu verstoßen, indem sie Wirkungen entfaltet, die über das hinausgingen, was zur Förderung dieses Wettbewerbs erforderlich ist.

131 Zwar ist es Sache des vorlegenden Gerichts, diese Prüfung vorzunehmen, doch kann der Gerichtshof, wie sich aus Rn. 102 des vorliegenden Urteils ergibt, das Unionsrecht im Rahmen der durch Art. 267 AEUV begründeten Zusammenarbeit zwischen den Gerichten unter Berücksichtigung der Akten auslegen, soweit dies dem innerstaatlichen Gericht bei der Beurteilung der Wirkungen einer unionsrechtlichen Bestimmung dienlich sein könnte.

132 Insoweit geht erstens aus den Vorlageentscheidungen hervor, dass die Anwendung eines für die kleinen Betreiber günstigeren Koeffizienten gewährleisten würde, dass diese ihre Tätigkeit nach der Neukonfiguration des 700-MHz-Frequenzbands eigenständig fortsetzen können, da es technisch nicht möglich wäre, eine eigenständige Übertragung vorzunehmen, ohne über einen Multiplex der DVB-T2-Technologie in seiner Gesamtheit zu verfügen, und dass die Anwendung eines einheitlichen Umwandlungskoeffizienten auf alle Betreiber bedeutet, dass ein kleiner Betreiber nicht über Rechte zur Nutzung eines vollständigen Multiplex der DVB-T2-Technologie verfügen wird.

133 Da sich jedoch aus den Rn. 112 bis 117 des vorliegenden Urteils ergibt, dass das Unionsrecht in einer Situation wie der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden keine Verpflichtung zur Eins-zu-eins-Umwandlung früherer Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen vorsieht, hat das vorlegende Gericht bei der Beurteilung der Folgen der technischen Unmöglichkeit, die in Rede stehenden Funkfrequenzen aufzuteilen, nicht allein die Wirkungen des Verfahrens zur Umwandlung der früheren Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen zu berücksichtigen, sondern die Wirkungen sämtlicher Verfahren, die die italienischen Behörden eingeführt haben, um die Neukonfiguration des 700-MHz-Frequenzbands und die technische Umstellung von der Übertragungsnorm DVB-T auf die Übertragungsnorm DVB-T2 sicherzustellen.

134 Aus den Vorlageentscheidungen und den beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen geht hervor, dass diese Behörden verschiedene Mechanismen eingeführt haben, die den kleinen Betreibern den bevorzugten Zugang zu den Ressourcen ermöglichen sollen, die erforderlich sind, um das im Rahmen des Verfahrens zur Umwandlung früherer Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen unentgeltlich erhaltene Recht zur Nutzung der Übertragungskapazitäten von 0,5 Multiplexen der DVB-T2-Technologie ergänzen zu können. Sie sollen zu diesem Zweck zunächst die Modalitäten des Verfahrens zur entgeltlichen Zuteilung der Nutzungsrechte festgelegt haben, sodann den betreffenden Betreibern gestattet haben, Vereinbarungen zu schließen, um ihre jeweiligen Rechte zur Nutzung von Übertragungskapazitäten von Multiplexen der DVB-T2-Technologie zu kombinieren, und schließlich ein neues Verfahren eingeleitet haben, das dazu bestimmt sein soll, zwei kleinen Betreibern den Zugang zu Rechten zur Nutzung von Übertragungskapazitäten eines Multiplex der DVB-T2-Technologie, die ursprünglich nicht zugeteilt worden waren, zu ermöglichen.

135 Auf der Grundlage der Vorabentscheidungsersuchen und der beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen zeigt sich vorbehaltlich der Überprüfung durch das vorlegende Gericht, dass die verschiedenen Mechanismen, die die italienischen Behörden zur Erhaltung der Tätigkeiten kleiner Betreiber eingeführt haben, wirksam funktioniert haben, da jeder dieser Mechanismen nach den dem Gerichtshof vorliegenden Informationen von einigen der im italienischen audiovisuellen Sektor tätigen kleinen Betreiber genutzt wurde, um ihre Tätigkeit nach der Neukonfiguration des 700-MHz-Frequenzbands fortzusetzen.

136 Drittens ist, was die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit anbelangt, zum einen festzustellen, dass das vorlegende Gericht die Anwendung eines spezifischen Umwandlungskoeffizienten auf kleine Betreiber in Betracht zu ziehen scheint, der es jedem

kleinen Betreiber ermöglichen würde, nach der Umwandlung der früheren Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen über das Recht zur Nutzung eines Multiplex zu verfügen. In Anbetracht der vom vorlegenden Gericht angegebenen Merkmale der Multiplexe der DVB-T2-Technologie hätte die Anwendung eines solchen Umwandlungskoeffizienten zu einer deutlichen Erhöhung der Übertragungskapazitäten dieser kleinen Betreiber geführt.

137 Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich eine solche Erhöhung normalerweise aus einem Verfahren zur Umwandlung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen ergeben muss. Der Gerichtshof hat im Übrigen bereits festgestellt, dass eine Maßnahme, die dazu führen würde, dass den bereits auf dem Markt tätigen Betreibern eine größere Anzahl von Funkfrequenzen zugeteilt wird, als für eine Sicherstellung der Kontinuität ihres Angebots ausreichend wäre, unverhältnismäßig sein und den Marktzugang neuer Betreiber behindern könnte (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 26. Juli 2017, Europa Way und Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, Rn. 76, und vom 26. Juli 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, Rn. 53).

138 Zum anderen scheint aus den Angaben in den Vorlageentscheidungen zur Zahl der verfügbaren Multiplexe der DVB-T2-Technologie und zur Zahl der Betreiber, die Inhaber von Rechten zur Nutzung von Multiplexen der DVB-T-Technologie sind, hervorzugehen, dass die Vergabe eines Multiplex der DVB-T2-Technologie an jeden der kleinen Betreiber auch zu einer erheblichen Verringerung der Übertragungskapazitäten der anderen Betreiber geführt hätte.

139 Eine solche unterschiedliche Behandlung der verschiedenen Arten von auf demselben Markt tätigen Betreibern könnte aber im Hinblick auf ihre Folgen nur dann eine verhältnismäßige Maßnahme darstellen, wenn sie zur Aufrechterhaltung des Wettbewerbs im betreffenden audiovisuellen Sektor unerlässlich erschiene.

140 Als Zweites hat das vorlegende Gericht Zweifel, ob es mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes vereinbar ist, dass frühere Frequenznutzungsrechte nicht eins zu eins umgewandelt werden.

141 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs gehört der Grundsatz des Vertrauensschutzes zu den tragenden Grundsätzen der Union und muss von den Organen der Union, aber auch von den Mitgliedstaaten bei der Ausübung der Befugnisse, die ihnen die Unionsrichtlinien einräumen, beachtet werden (Urteil vom 26. Juli 2017, Europa Way und Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, Rn. 79 und die dort angeführte Rechtsprechung).

142 Auf diesen Grundsatz kann sich jeder berufen, bei dem eine Verwaltungsbehörde aufgrund bestimmter Zusicherungen, die sie ihm gegeben hat, begründete Erwartungen geweckt hat. Präzise, nicht an Bedingungen geknüpfte und übereinstimmende Auskünfte von zuständiger und zuverlässiger Seite stellen unabhängig von der Form ihrer Mitteilung Zusicherungen dar, die solche Erwartungen wecken können (Urteil vom 26. Juli 2017, Europa Way und Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, Rn. 80 und die dort angeführte Rechtsprechung).

143 Ein Wirtschaftsteilnehmer kann jedoch nicht auf das völlige Ausbleiben von Gesetzesänderungen vertrauen, sondern nur die Modalitäten einer solchen Änderung in Frage stellen (Urteil vom 20. Dezember 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

144 Daher kann der bloße Umstand, dass ein Betreiber Inhaber von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen ist, kein berechtigtes Vertrauen darauf begründen, dass diese Rechte unantastbar bleiben und dass sie im Fall einer technischen Umstellung zwangsläufig umgewandelt

werden, um ihm die Nutzung neuer Funkfrequenzen zu ermöglichen, die ihm gleichwertige oder höhere Übertragungskapazitäten bieten. Im Übrigen geht aus den Rn. 114 bis 116 des vorliegenden Urteils hervor, dass eine technische Umstellung wie die in den vorliegenden verbundenen Rechtssachen in Rede stehende im Gegenteil eine Situation darstellt, die im Hinblick auf Art. 14 der Genehmigungsrichtlinie die Änderung, Einschränkung oder den Entzug bestehender Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen rechtfertigen kann.

145 Dagegen kann sich ein Betreiber auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen, wenn ihm eine Verwaltungsbehörde klare, unbedingte und übereinstimmende Garantien dafür gegeben hat, dass eine etwaige technische Umstellung die ihm zugeteilten Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen nicht in Frage stellen kann oder dass er in einem solchen Fall Anspruch auf eine Umwandlung dieser Nutzungsrechte hat, um ihm eine Übertragungskapazität zu gewährleisten, die derjenigen, über die er aufgrund dieser Nutzungsrechte verfügte, zumindest gleichwertig ist.

146 Im vorliegenden Fall weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass Cairo Network ihre Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen im Rahmen eines kostenpflichtigen Verfahrens erworben habe, bei dem in der Aufforderung zur Abgabe von Angeboten darauf hingewiesen worden sei, dass sie die Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen für die DVB-Systeme, also die DVB-T-Norm, aber auch deren spätere technologische Weiterentwicklungen betreffe, dass der erfolgreiche Bieter zum Zeitpunkt der Freigabe der Frequenzen für die Zuteilung an Telekommunikationsbetreiber die gleiche Abdeckung und Dauer erhalten werde und dass die entsprechende Frequenz für die Dauer von 20 Jahren zugeteilt werde.

147 Diese Angaben sind, wie der Generalanwalt in Nr. 68 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, als ausreichend anzusehen, um es dem Betreiber, der sie erhalten hat, zu ermöglichen, sich in Bezug auf die Beibehaltung oder Eins-zu-eins-Umwandlung der Rechte, die er bei der Neukonfiguration des 700-MHz-Frequenzbands wie bei der technischen Umstellung von der DVB-T-Norm auf die DVB-T2-Norm erworben hat, auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes zu berufen.

148 Nach alledem ist auf die dritte und die fünfte Frage in der Rechtssache C-764/23, auf die dritte Frage in der Rechtssache C-765/23 sowie auf die zweite Frage in der Rechtssache C-766/23 zu antworten, dass die Art. 8 und 9 der Rahmenrichtlinie, die Art. 5, 7 und 14 der Genehmigungsrichtlinie, Art. 4 der Wettbewerbsrichtlinie sowie der Grundsatz des Vertrauensschutzes dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung über die Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen, die bei einer technischen Umstellung, die mit der Neukonfiguration des 700-MHz-Frequenzbands einhergeht, keine Eins-zu-eins-Umwandlung früherer Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen vorsieht und somit einen Betreiber, der seine Übertragungskapazität behalten möchte, verpflichtet, an einem kostenpflichtigen Verfahren teilzunehmen oder eine Vereinbarung mit einem anderen Betreiber zu schließen, nicht entgegenstehen, sofern eine solche Umwandlung nicht erforderlich ist, um den Wettbewerb auf dem betreffenden Markt aufrechtzuerhalten, und die betreffenden Betreiber von den Verwaltungsbehörden nicht klare, unbedingte und übereinstimmende Garantien hinsichtlich der Aufrechterhaltung ihrer Übertragungskapazität im Fall der Neukonfiguration der Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen erhalten haben.

Zur jeweils vierten Frage in den Rechtssachen C-764/23 und C-765/23 sowie zur dritten Frage in der Rechtssache C-766/23

149 Mit seiner jeweils vierten Frage in den Rechtssachen C-764/23 und C-765/23 sowie mit seiner dritten Frage in der Rechtssache C-766/23, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Art. 8 und 9 der Rahmenrichtlinie, die Art. 3, 5, 7 und 14 der Genehmigungsrichtlinie sowie die Art. 2 und 4 der Wettbewerbsrichtlinie dahin auszulegen sind, dass sie einer Regelung zur Neukonfiguration von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen entgegenstehen, die keine strukturellen Maßnahmen zum Ausgleich von Rechtsverstößen betreffend frühere Verfahren zur Zuteilung solcher Rechte oder die früheren Bedingungen für die Nutzung von Funkfrequenzen enthält.

150 Zunächst ist festzustellen, dass Art. 3 der Genehmigungsrichtlinie, in dem Vorschriften für Allgemeingenehmigungen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste festgelegt sind, und Art. 2 der Wettbewerbsrichtlinie, in dem Vorschriften betreffend die ausschließlichen und besonderen Rechte für diese Netze und Dienste festgelegt sind, keine für die Beantwortung der Vorlagefragen dienlichen Aspekte vorsieht.

151 Art. 8 der Rahmenrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass die NRB alle angezeigten Maßnahmen treffen, die der Förderung des Wettbewerbs bei der Bereitstellung elektronischer Kommunikationsdienste dienen, wobei sie gewährleisten, dass es keine Wettbewerbsverzerrungen oder -beschränkungen im Bereich der elektronischen Kommunikation gibt, und verbleibende Hindernisse für die Erbringung dieser Dienste auf Unionsebene abbauen (Urteil vom 26. Juli 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung).

152 Wie in den Rn. 96 und 119 des vorliegenden Urteils ausgeführt, müssen die NRB bei der Erfüllung ihrer Aufgabe der Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen alle angezeigten Maßnahmen treffen, die der Verwirklichung der in Art. 8 der Rahmenrichtlinie genannten Ziele dienen, und diese Zuteilung auf der Grundlage objektiver, transparenter (bzw. nachvollziehbarer), nicht diskriminierender (bzw. diskriminierungsfreier) und verhältnismäßiger (bzw. angemessener) Kriterien vornehmen.

153 Außerdem ergibt sich aus Art. 5 Abs. 6 der Genehmigungsrichtlinie, dass die NRB dafür sorgen, dass der Wettbewerb nicht durch eine Anhäufung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen verfälscht wird.

154 Der Gerichtshof hat aus diesen Bestimmungen abgeleitet, dass der neue gemeinsame Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsdienste und -netze sowie zugehörige Einrichtungen und Dienste u. a. auf dem Ziel eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs beruht und seine Entwicklung unter besonderer Beachtung der Grundsätze der Gleichbehandlung und der Verhältnismäßigkeit bezweckt (Urteil vom 26. Juli 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, Rn. 42).

155 Konkret hat der Gerichtshof entschieden, dass Art. 9 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie, Art. 5 Abs. 1 der Genehmigungsrichtlinie und Art. 4 Nr. 1 der Wettbewerbsrichtlinie nationalen Maßnahmen entgegenstehen, die zur Folge haben, die Strukturen des nationalen Marktes zu verfestigen und die Position der bereits auf diesem Markt aktiven nationalen Betreiber zu schützen, indem sie den Zugang zu diesem Markt für neue Betreiber versperren oder einschränken, es sei denn, dass diese Maßnahmen aus im Interesse der Allgemeinheit liegenden Zielen gerechtfertigt sind und

auf der Grundlage objektiver, transparenter (bzw. nachvollziehbarer), nicht diskriminierender (bzw. diskriminierungsfreier) und verhältnismäßiger (bzw. angemessener) Kriterien durchgeführt werden (Urteil vom 26. Juli 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).

156 Darüber hinaus hat der Gerichtshof festgestellt, dass es ebenfalls gegen das Unionsrecht verstieße, einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil zugunsten eines bereits auf dem Markt tätigen Betreibers, der unter Missachtung der gesetzlichen Anforderungen und entgegen der Zielsetzung des wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs erzielt wurde, zu perpetuieren oder gar zu verstärken und gleichzeitig den Zugang zum Markt für neue Betreiber zu versperren oder einzuschränken (Urteil vom 26. Juli 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, Rn. 44).

157 Wie das vorlegende Gericht ausführt, hat der Gerichtshof aus diesen Erwägungen abgeleitet, dass rechtswidrig betriebene analoge Sender in einem Verfahren zur Umwandlung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen, das im Kontext der Digitalisierung durchgeführt wird, nicht berücksichtigt werden dürfen, da die Umwandlung der betreffenden Nutzungsrechte zu einer Perpetuierung oder gar einer Verstärkung eines ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteils führen würde (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. Juli 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, Rn. 45).

158 Zwar lässt sich diese Lösung folgerichtig auf ein Verfahren zur Umwandlung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen übertragen, doch unterscheidet sich die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende Situation deutlich von der Situation, um die es in der Rechtssache ging, in der das Urteil vom 26. Juli 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597), ergangen ist.

159 Aus den Vorlageentscheidungen geht nämlich hervor, dass sämtliche Multiplexe der DVB-T-Technologie, bei denen die Nutzungsrechte daran Gegenstand des in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Umwandlungsverfahrens waren, vor der Neukonfiguration des 700-MHz-Frequenzbands im Einklang mit den geltenden italienischen Vorschriften genutzt wurden.

160 Es kann jedoch nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass die NRB selbst in einer solchen Situation verpflichtet sein kann, zur Erreichung des in Rn. 154 des vorliegenden Urteils genannten Ziels eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs Maßnahmen zu erlassen, die erforderlich erscheinen, um erhebliche Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen, die sich aus Rechtsverstößen betreffend frühere Verfahren zur Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen oder frühere Bedingungen für die Nutzung von Funkfrequenzen ergeben.

161 Dies wäre der Fall, wenn dargetan würde, dass solche Wettbewerbsverzerrungen in dem betreffenden Sektor nach der Neukonfiguration des 700-MHz-Frequenzbands sehr wahrscheinlich fortbestünden.

162 Es kann jedoch nicht angenommen werden, dass das Unionsrecht die NRB verpflichtet, zur Beseitigung solcher Wettbewerbsverzerrungen vorrangig auf strukturelle Maßnahmen zurückzugreifen, die eine Änderung der Zuteilung der Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen implizieren. Die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erlaubt es den NRB vielmehr nur dann, solche Maßnahmen zu erlassen, wenn begrenztere Maßnahmen nicht geeignet wären, die in Rn. 96 des vorliegenden Urteils genannten Ziele zu erreichen.

163 Das vorlegende Gericht hat daher festzustellen, ob die Beurteilung der AGCOM in Frage zu stellen ist, wonach die von den italienischen Behörden bereits erlassenen Maßnahmen ausreichen, um die erheblichen Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen, die sich aus den im italienischen audiovisuellen Sektor begangenen Rechtsverstößen betreffend frühere Verfahren zur Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen oder frühere Bedingungen für die Nutzung von Funkfrequenzen ergeben könnten.

164 Zwar ist es Sache des vorlegenden Gerichts, diese Prüfung vorzunehmen, doch kann der Gerichtshof, wie sich aus den Rn. 102 und 131 des vorliegenden Urteils ergibt, das Unionsrecht im Rahmen der durch Art. 267 AEUV begründeten Zusammenarbeit zwischen den Gerichten unter Berücksichtigung der Akten auslegen, soweit dies dem innerstaatlichen Gericht bei der Beurteilung der Wirkungen einer unionsrechtlichen Bestimmung dienlich sein könnte.

165 Im vorliegenden Fall weist das vorlegende Gericht auf mehrere Rechtsverstöße hin, die einen Einfluss auf den italienischen audiovisuellen Sektor haben konnten. Zunächst hätten die RAI und Mediaset zu der Zeit, als das Fernsehen analog übertragen worden sei, jeweils einen Sender regelwidrig betrieben. Sodann sei zur gleichen Zeit der Centro Europa 7 Srl, der Europa Way angegliedert sei, eine Konzession für den Fernsehrundfunk erteilt worden, ohne dass sie jedoch eine Frequenz erhalten hätte, die ihr die Ausübung ihrer Tätigkeit ermöglicht hätte. Schließlich habe der italienische Gesetzgeber bei der Digitalisierung ein Verfahren zur Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen rechtswidrig aufgehoben, und die italienischen Behörden hätten eine für Persidera nachteilige Methode zur Umwandlung früherer Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen angewandt.

166 Das vorlegende Gericht legt jedoch nicht dar, inwiefern diese früheren Rechtsverstöße weiterhin erhebliche Auswirkungen auf den Wettbewerb zwischen Betreibern im italienischen audiovisuellen Sektor haben sollten. Solche Auswirkungen gehen auch nicht aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten hervor. Vielmehr ergibt sich aus diesen Akten u. a., dass Europa Way schon vor der Neukonfiguration des 700-MHz-Frequenzbands Inhaberin von Rechten zur Nutzung eines Multiplex der DVB-T-Technologie war, die ihr die Ausübung ihrer Tätigkeit ermöglichten, und dass Persidera Nutzungsrechte für die Höchstzahl von Multiplexen der DVB-T-Technologie besaß, die ein Betreiber nach italienischem Recht nutzen konnte.

167 Im Übrigen heißt es in den Vorlageentscheidungen, dass die italienischen Behörden zahlreiche Maßnahmen erlassen hätten, um die Auswirkungen der in Rn. 165 des vorliegenden Urteils genannten Rechtsverstöße zu beseitigen, u. a., indem sie der RAI und Mediaset spezifische Verpflichtungen auferlegt und Verfahren zur Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen durchgeführt hätten, die Maßnahmen vorsähen, die diejenigen Betreiber begünstigten, die durch diese Rechtsverstöße beeinträchtigt worden seien oder nicht über eine starke Präsenz im italienischen audiovisuellen Sektor verfügt hätten. Derartige Maßnahmen waren offenbar auch bei der Neukonfiguration des 700-MHz-Frequenzbands vorgesehen, da das bei dieser Gelegenheit eingeführte Verfahren zur entgeltlichen Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen bestimmte Vorschriften zur Begünstigung der kleinen Betreiber und von Persidera umfasste.

168 Unter diesen Umständen ergibt sich aus den dem Gerichtshof vorliegenden Informationen nicht, dass die Merkmale einer Situation wie der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden den Erlass struktureller Maßnahmen rechtfertigen würden, die eine Änderung der Zuteilung der Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen zur Beseitigung der Folgen früherer Rechtsverstöße bedeuteten. Es

ist daher Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob sich aus Gesichtspunkten, die es in den Vorlageentscheidungen nicht angeführt hat, ergibt, dass der Erlass struktureller Maßnahmen zu diesem Zweck erforderlich wäre.

169 Somit ist auf die jeweils vierte Frage in den Rechtssachen C-764/23 und C-765/23 sowie auf die dritte Frage in der Rechtssache C-766/23 zu antworten, dass die Art. 8 und 9 der Rahmenrichtlinie, die Art. 5, 7 und 14 der Genehmigungsrichtlinie sowie Art. 4 der Wettbewerbsrichtlinie dahin auszulegen sind, dass sie einer Regelung zur Neukonfiguration von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen, die keine strukturellen Maßnahmen zum Ausgleich von Rechtsverstößen betreffend frühere Verfahren zur Zuteilung solcher Rechte oder die früheren Bedingungen für die Nutzung von Funkfrequenzen enthält, nicht entgegenstehen, sofern andere von den zuständigen Behörden erlassene Maßnahmen ausreichen, um die erheblichen Wettbewerbsverzerrungen, die sich aus diesen Rechtsverstößen ergeben könnten, zu beseitigen.

Kosten

170 Für die Beteiligten der Ausgangsverfahren ist das Verfahren Teil der beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahren; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt:

1. **Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie) in der durch die Richtlinie 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 geänderten Fassung ist im Licht von Art. 19 EUV sowie von Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union**

   dahin auszulegen, dass

   er einer nationalen Regelung, die zum einen die Wirkungen von Rechtsbehelfen, die von Wirtschaftsteilnehmern gegen Rechtsakte eingelegt werden, die die Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen im Rahmen der Neukonfiguration des Frequenzbands 694-790 MHz betreffen, auf die Gewährung einer finanziellen Entschädigung beschränkt und zum anderen den Umfang des vorläufigen Rechtsschutzes, der bis zur Prüfung eines solchen Rechtsbehelfs gewährt werden kann, auf die Zahlung eines vorläufigen Betrags beschränkt, nicht entgegensteht, sofern die Modalitäten dieser finanziellen Entschädigung es ermöglichen, die den Wirtschaftsteilnehmern durch die Anwendung dieser Rechtsakte entstandenen Schäden vollständig auszugleichen.

2. **Die Art. 3, 8 und 9 der Richtlinie 2002/21 in der durch die Richtlinie 2009/140 geänderten Fassung**

   sind dahin auszulegen, dass

sie es einem nationalen Gesetzgeber nicht verwehren, vorzusehen, dass die Zuteilung von Rechten zur Nutzung einer zusätzlichen Übertragungskapazität, die im Rahmen des Übergangs zwischen zwei Sendetechnologien frei geworden ist, im Wege eines kostenpflichtigen Verfahrens erfolgt, für das dieser Gesetzgeber selbst bestimmte Merkmale betreffend die Voraussetzungen für die Zuteilung dieser Rechte und betreffend die Betreiber, die an diesem Verfahren teilnehmen können, festlegt, sofern sich der Gesetzgeber darauf beschränkt, Grundsätze festzulegen, die nicht zur Folge haben, dass die nationale Regulierungsbehörde bei der Festlegung der technischen Modalitäten des Verfahrens zur Zuteilung dieser Rechte nicht mehr über einen wesentlichen Beurteilungsspielraum verfügt und sich somit darauf beschränken muss, ein von diesem Gesetzgeber festgelegtes Verfahren durchzuführen.

3. **Die Art. 8 und 9 der Richtlinie 2002/21 in der durch die Richtlinie 2009/140 geänderten Fassung, die Art. 5, 7 und 14 der Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (Genehmigungsrichtlinie) in der durch die Richtlinie 2009/140 geänderten Fassung, Art. 4 der Richtlinie 2002/77/EG der Kommission vom 16. September 2002 über den Wettbewerb auf den Märkten für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste sowie der Grundsatz des Vertrauensschutzes**

   sind dahin auszulegen, dass

   sie einer nationalen Regelung über die Zuteilung von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen, die bei einer technischen Umstellung, die mit der Neukonfiguration des Frequenzbands 694-790 MHz einhergeht, keine Eins-zu-eins-Umwandlung früherer Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen vorsieht und somit einen Betreiber, der seine Übertragungskapazität behalten möchte, verpflichtet, an einem kostenpflichtigen Verfahren teilzunehmen oder eine Vereinbarung mit einem anderen Betreiber zu schließen, nicht entgegenstehen, sofern eine solche Umwandlung nicht erforderlich ist, um den Wettbewerb auf dem betreffenden Markt aufrechtzuerhalten, und die betreffenden Betreiber von den Verwaltungsbehörden nicht klare, unbedingte und übereinstimmende Garantien hinsichtlich der Aufrechterhaltung ihrer Übertragungskapazität im Fall der Neukonfiguration der Rechte zur Nutzung von Funkfrequenzen erhalten haben.

4. **Die Art. 8 und 9 der Richtlinie 2002/21 in der durch die Richtlinie 2009/140 geänderten Fassung, die Art. 5, 7 und 14 der Richtlinie 2002/20 in der durch die Richtlinie 2009/140 geänderten Fassung sowie Art. 4 der Richtlinie 2002/77**

   sind dahin auszulegen, dass

   sie einer Regelung zur Neukonfiguration von Rechten zur Nutzung von Funkfrequenzen, die keine strukturellen Maßnahmen zum Ausgleich von Rechtsverstößen betreffend frühere Verfahren zur Zuteilung solcher Rechte oder die früheren Bedingungen für die Nutzung von Funkfrequenzen enthält, nicht entgegenstehen, sofern andere von den zuständigen Behörden erlassene Maßnahmen ausreichen, um die erheblichen Wettbewerbsverzerrungen, die sich aus diesen Rechtsverstößen ergeben könnten, zu beseitigen.

Unterschriften