Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

11. rujna 2025.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Elektroničke komunikacijske mreže i usluge – Direktive 2002/20/EZ, 2002/21/EZ i 2002/77/EZ – Prava uporabe radijskih frekvencija za digitalno zemaljsko emitiranje radija i televizije – Pretvorba prava uporabe – Dodjela prava uporabe – Sudska zaštita – Neovisnost državnih regulatornih tijela”

U spojenim predmetima C-764/23 do C-766/23,

povodom triju zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukama od 1. prosinca 2023., koje je Sud zaprimio 12. prosinca 2023., u postupcima

Cairo Network Srl (C-764/23),

Europa Way Srl (C-765/23),

Persidera SpA (C-766/23)

protiv

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

uz sudjelovanje:

Radiotelevisione italiana SpA (RAI),

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

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

Elettronica Industriale SpA,

* Jezik postupka: talijanski

Premiata Ditta Borghini e Stocchetti di Torino Srl,

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

Prima TV SpA,

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

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

Espansione Srl (C-766/23),

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

SUD (treće vijeće),

u sastavu: C. Lycourgos (izvjestitelj), predsjednik vijeća, S. Rodin, N. Piçarra, O. Spineanu-Matei i N. Fenger, suci,

nezavisni odvjetnik: A. Rantos,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

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

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

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

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

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

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. Fiorentina i G. Galluzzo, *avvocati dello Stato*,

– za hrvatsku vladu, G. Vidović Mesarek, u svojstvu agenta,

– za Europsku komisiju, G. Conte i O. Gariazzo, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 27. ožujka 2025.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 6. i članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), članaka 3., 5., 7. i 14. Direktive 2002/20/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (Direktiva o ovlaštenju) (SL 2002., L 108, str. 21.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 53., str. 62.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/140/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. (SL 2009., L 337, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 68.; u daljnjem tekstu: Direktiva o ovlaštenju), članka 3. stavaka 3. i 3.a, članka 4. stavka 1. prvog podstavka te članaka 8. i 9. Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) (SL 2002., L 108, str. 33.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 49., str. 25.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/140 (u daljnjem tekstu: Okvirna direktiva), članaka 2. i 4. Direktive Komisije 2002/77/EZ od 16. rujna 2002. o tržišnom natjecanju na tržištima elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (SL 2002., L 249, str. 21.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 2., str. 3.; u daljnjem tekstu: Direktiva o tržišnom natjecanju), uvodnih izjava 11. i 20. Odluke (EU) 2017/899 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. svibnja 2017. o uporabi frekvencijskog pojasa 470-790 MHz u Uniji (SL 2017., L 138, str. 131.), članaka 5., 6., 8., 9., 31. i 45. Direktive (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija (SL 2018., L 321, str. 36. i ispravak SL 2019., L 334, str. 164.) te načela pravičnosti, nediskriminacije, transparentnosti, zaštite tržišnog natjecanja, zaštite legitimnih očekivanja, proporcionalnosti i prikladnosti.

2 Zahtjevi su upućeni u okviru sporova između društava Cairo Network Srl (C-764/23), Europa Way Srl (C-765/23) i Persidera SpA (C-766/23), s jedne strane, i Ministera delle Imprese e del Made in Italy (Ministarstvo poduzetništva i oznake Made in Italy, Italija) (C-764/23 i C-766/23), Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Regulatorno tijelo za komunikacije, Italija) (u daljnjem tekstu: AGCOM), Presidenze del Consiglio dei Ministri (Predsjedništvo Vijeća ministara, Italija) (C-765/23), Ministera dell'Economia e delle Finanze (Ministarstvo gospodarstva i financija, Italija) (C-765/23) i Ministera dello Sviluppo economico (Ministarstvo gospodarskog razvoja, Italija) (C-765/23), s druge strane, u vezi s postupcima, u okviru rekonfiguracije frekvencijskog pojasa 694-790 MHz (u daljnjem tekstu: frekvencijski pojas 700 MHz), pretvorbe postojećih prava uporabe multipleksa tehnologije DVB-T u prava uporabe prijenosnih kapaciteta unutar multipleksa tehnologije DVB-T 2 i dodjele potonje vrste pravâ uporabe.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva o ovlaštenju

3 Člankom 3. Direktive o ovlaštenju utvrđuju se pravila o općim ovlaštenjima za pružanje elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga.

4 Člankom 5. stavcima 2. i 6. te direktive predviđa se:

„2. Kada je nužno dati pojedinačna prava korištenja radijskih frekvencija i brojeva, države članice, na zahtjev, daju takva prava bilo kojem poduzeću koje daje na korištenje mreže ili pruža usluge na temelju općeg ovlaštenja iz članka 3., podložno odredbama članaka 6., 7. i članka 11. stavka 1. točke (c) ove direktive te bilo kojim drugim pravilima koja osiguravaju učinkovitu uporabu tih izvora u skladu s [Okvirnom d]irektivom.

Ne dovodeći u pitanje posebna mjerila i postupke koje su donijele države članice da bi dale prava uporabe radijskih frekvencija pružateljima usluga sadržaja radijskog ili televizijskog prijenosa kako bi se slijedili ciljevi od općeg interesa u skladu s pravom Zajednice, prava korištenja radijskih frekvencija i brojeva jamče se putem otvorenih, nepristranih, transparentnih, nediskriminirajućih i razmjernih postupaka i, u slučaju radijskih frekvencija, u skladu s odredbama članka 9. [Okvirne d]irektive. Iznimka u odnosu na zahtjev za otvorenim postupcima može se primijeniti u slučajevima kada je davanje pojedinačnih prava korištenja radijskih frekvencija pružateljima usluga sadržaja radijskog ili televizijskog prijenosa nužno kako bi se postigli ciljevi od općeg interesa koje su utvrdile države članice u skladu s pravom Zajednice.

[…]

6. Nadležna državna tijela osiguravaju djelotvornu i učinkovitu uporabu radijskih frekvencija u skladu s člankom 8. stavkom 2. i člankom 9. stavkom 2. [Okvirne direktive]. Državna regulatorna tijela osiguravaju da ne dođe do poremećaja tržišnog natjecanja zbog bilo kakvog prijenos[a] ili akumulacije prava korištenja radijskih frekvencija. U tom smislu, države članice mogu poduzeti odgovarajuće mjere kao što je punomoć za prodaju ili iznajmljivanje prava korištenja radijskih frekvencija.”

5 U skladu s člankom 7. stavkom 3. Direktive o ovlaštenju:

„U slučaju da dodjelu prava na korištenje radijskih frekvencija treba ograničiti, države članice ta prava dodjeljuju na temelju kriterija odabira koji su objektivni, nediskriminirajući i proporcionalni. Bilo koja takva mjerila odabira moraju u obzir uzimati važnost ostvarenja ciljeva iz članka 8. [Okvirne direktive] i zahtjeva iz članka 9. te direktive.”

6 Člankom 14. te direktive, naslovljenim „Izmjena prava i obveza”, određuje se:

„1. Države članice osiguravaju da se prava, uvjeti i postupci u vezi s općim ovlaštenjima i pravima korištenja ili pravima postavljanja opreme mogu izmjenjivati samo u nepristrano opravdanim slučajevima i na razmjeran način, uzimajući u obzir, prema potrebi, posebne uvjete koji se primjenjuju na prenosiva prava korištenja radijskih frekvencija. […]

2. Države članice ne ograničavaju niti ukidaju prava za postavljanje opreme ili prava korištenja radijskih frekvencija prije isteka roka za koji su odobrena, osim kada je to opravdano i, prema potrebi, u skladu s Prilogom i odgovarajućim nacionalnim odredbama u vezi s naknad[om] za ukidanje prava.”

Okvirna direktiva

7 Uvodna izjava 11. Okvirne direktive glasi:

„U skladu s načelom razdvajanja regulatornih i operativnih funkcija, države članice trebaju osigurati neovisnost državnog regulatornog tijela ili regulatornih tijela s ciljem osiguranja nepristranosti njihovih odluka. Ovaj zahtjev za neovisnošću ne dovodi u pitanje institucionalnu autonomiju i ustavne obveze država članica ili načelo neutralnosti u vezi s propisima u državama članicama kojima se reguliraju vlasnička prava utvrđena člankom [345. UFEU-a]. […]”

8 U skladu s člankom 2. točkom (g) te direktive, „državno regulatorno tijelo” (u daljnjem tekstu: DRT) definirano je kao „tijelo ili tijela koja su od države članice dobila neku od regulatornih zadaća utvrđenih ovom direktivom ili posebnim direktivama”. Iz točke (l) tog članka 2. proizlazi da se među „posebnim direktivama” nalazi i Direktiva o ovlaštenju.

9 Uvodna izjava 13. Direktive 2009/140, kojom je izmijenjena Okvirna direktiva, glasi:

„Neovisnost [DRT-ova] treba osnažiti kako bi se osigurala učinkovitija primjena regulatornog okvira te pojačale njihove ovlasti i predvidljivost njihovih odluka. U tom smislu, u nacionalnom je pravu potrebno predvidjeti izričitu odredbu kako bi se osiguralo da, prilikom izvršavanja svojih zadaća, [DRT] odgovor[an] za prethodnu (*ex-ante*) regulaciju tržišta, ili za rješavanje sporova između poduzeća, bude zaštiće[n] od vanjske intervencije ili političkog pritiska, koji mogu ugroziti njegovu neovisnu procjenu predmeta koji mu se podnose. Takav vanjski utjecaj čini nacionalno zakonodavno tijelo nepodobnim za ulogu [DRT-a] na temelju regulatornog okvira. […]”

10 Člankom 3. stavcima 1. do 3.a Okvirne direktive propisuje se:

„1. Države članice osiguravaju da se zadacima koji su dodijeljeni [DRT-ovima] u skladu s ovom direktivom i posebnim direktivama bave nadležna tijela.

2. Države članice jamče neovisnost [DRT-ova] i osiguravaju njihovu pravnu odvojenost i operativnu neovisnost o svim organizacijama koje pružaju elektroničke komunikacijske mreže, opreme ili usluge. Države članice koje su zadržale vlasništvo ili kontrolu nad poduzećima koja pružaju elektroničke komunikacijske mreže i/ili usluge osiguravaju učinkovito strukturalno odvajanje regulatorne funkcije od djelatnosti koje se tiču vlasništva ili nadzora.

3. Države članice osiguravaju da [DRT-ovi] izvršavaju svoja prava nepristrano, transparentno i pravovremeno. Države članice osiguravaju [DRT-ovima] odgovarajuća financijska sredstva i ljudske resurse kako bi mogl[i] provoditi dodijeljene im zadaće.

3.a Ne dovodeći u pitanje odredbe stavaka 4. i 5., [DRT-ovi], odgovorn[i] za prethodnu (*ex-ante*) regulaciju ili za rješavanje sporova između poduzeća […] djeluju samostalno te ni od jednog drugog tijela ne traže niti primaju naputke u vezi s provođenjem ovih zadaća koje su im dodijeljene na temelju nacionalnog prava koje provodi pravo Zajednice. To ne sprječava nadzor u skladu s nacionalnim ustavnim pravom. Samo žalbena tijela osnovana u skladu s člankom 4. ima[ju] ovlasti obustaviti primjenu ili ukinuti odluke [DRT-ova].

[…]”

11 Članak 4. stavak 1. te direktive propisuje:

„Države članice osiguravaju učinkoviti mehanizam na nacionalnoj razini na temelju kojeg bilo koji korisnik ili poduzeće, koji daju na korištenje elektroničke komunikacijske mreže i/ili pružaju elektroničke komunikacijske usluge, a na koje utječe odluka [DRT-a], ima pravo uložiti žalbu protiv te odluke žalbenom tijelu koje je neovisno od umiješanih stranaka. Ovo tijelo, koje može biti sud, mora [raspolagati potrebnom stručnošću koja] mu omogućuje da učinkovito obavi svoje zadaće. Države članice osiguravaju da se osnovanost zahtjeva valjano uzme u obzir te da postoji učinkoviti žalbeni mehanizam.

Do ishoda žalbe na snazi ostaje odluka državnog regulatornog tijela, osim ako se ne donesu privremene mjere u skladu s nacionalnim pravom.”

12 Člankom 8. stavcima 1. do 4. navedene direktive predviđa se:

„1. Države članice osiguravaju da [DRT-ovi] u izvršavanju svojih regulatornih zadaća navedenih u ovoj direktivi i posebnim direktivama poduzmu sve opravdane mjere u svrhu ostvarivanja ciljeva navedenih u stavcima 2., 3. i 4. Ove mjere su proporcionalne tim ciljevima.

[…]

2. [DRT-ovi] promiču tržišno natjecanje u području pružanja elektroničkih komunikacijskih mreža, elektroničkih komunikacijskih usluga i pripadajuće opreme i usluga […]

3. [DRT-ovi] doprinose razvoju unutarnjeg tržišta […]

4. [DRT-ovi] promiču interese građana Europske unije […]”

13 U članku 9. stavku 1. iste direktive navodi se:

„Vodeći računa o činjenici da su radijske frekvencije javno dobro koje ima važnu društvenu, kulturnu i gospodarsku vrijednost, države članice na svom teritoriju osiguravaju učinkovito upravljanje radijskim frekvencijama za elektroničke komunikacijske usluge u skladu s člankom 8. i 8.a. Države članice osiguravaju da se dodjela radiofrekvencijskog spektra, koji se rabi za elektroničke komunikacijske usluge, i izdavanje općih ovlaštenja ili pojedinačnih prava korištenja takvih radijskih frekvencija, koje obavljaju nadležna nacionalna tijela, temelje na nepristranim, transparentnim, nediskriminirajućim i razmjernim mjerilima.

Kod primjene ovog članka države članice poštuju odgovarajuće međunarodne sporazume, uključujući Radijske propise Međunarodne telekomunikacijske unije (ITU) te mogu uzeti u obzir javni interes.”

Direktiva o tržišnom natjecanju

14 Člankom 2. Direktive o tržišnom natjecanju utvrđuju se ekskluzivna i posebna prava za elektroničke komunikacijske mreže i elektroničke komunikacijske usluge.

15 Člankom 4. te direktive, naslovljenim „Prava korištenja frekvencija”, određuje se:

„Ne dovodeći u pitanje posebne kriterije i postupke koje su države članice usvojile u vezi s dodjelom prava na uporabu radijskih frekvencija davateljima usluga emitiranja radijskog ili televizijskog sadržaja s namjerom zadovoljavanja ciljeva od općeg interesa koji su u skladu sa zakonom Zajednice:

1. Države članice ne dodjeljuju ekskluzivna ili posebna prava na uporabu radijskih frekvencija za pružanje elektroničkih komunikacijskih usluga.

2. Dodjela radijskih frekvencija za elektroničke komunikacijske usluge temelji se na objektivnim, transparentnim, nediskriminirajućim i proporcionalnim kriterijima.”

Odluka 2017/899

16 Uvodne izjave 8., 9., 11., 15. i 20. Okvirne odluke 2017/899 glase:

„(8) Za Regiju 1, koja uključuje [Europsku u]niju, Radijskim propisima Međunarodne telekomunikacijske unije [ITU-a], donesenima 2015. na Svjetskoj radiokomunikacijskoj konferenciji, predviđena je dodjela frekvencijskog pojasa 700 MHz za radiodifuzijske usluge i usluge pokretnih komunikacija (osim mobilnih zrakoplovnih) na koprimarnoj osnovi. Frekvencijski pojas 470-694 MHz […] i dalje je isključivo dodijeljen za radiodifuzijske usluge, na primarnoj osnovi, te za uporabu za bežični audio [za programe i posebne događaje (PMSE)], na sekundarnoj osnovi.

(9) Zbog brzog rasta bežičnog širokopojasnog prometa i sve veće ekonomske, industrijske i društvene važnosti digitalnog gospodarstva povećanje kapaciteta bežičnih mreža postaje nužnost. Spektar u frekvencijskom pojasu 700 MHz osigurava i dodatan kapacitet i univerzalnu pokrivenost, a posebno za ruralna, planinska i otočna područja te druga udaljena područja, koja su zahtjevna u ekonomskom smislu, a koja su unaprijed određena u skladu s područjima koja su nacionalni prioritet, između ostalog uzduž glavnih kopnenih prometnih pravaca, te za uporabu u zatvorenim prostorima i komunikaciju između strojeva na velikim udaljenostima. U tom bi kontekstu dosljednim i koordiniranim mjerama za osiguranje visokokvalitetne zemaljske bežične pokrivenosti u cijeloj Uniji, koje se nadovezuju na najbolju nacionalnu praksu u pogledu obveza iz dozvola operatora, trebalo težiti ostvarivanju cilja […] da svi građani diljem Unije do 2020. imaju pristup, i u zatvorenim i u otvorenim prostorima, najvećim širokopojasnim brzinama od najmanje 30 [megabita u sekundi (Mbit/s)] te bi trebalo težiti ostvarivanju ambiciozne vizije za gigabitno društvo u Uniji. Takvim mjerama promicat će se inovativne digitalne usluge i osigurati dugoročne društvene i gospodarske koristi.

[…]

(11) […] Stoga je sektorima [digitalne zemaljske televizije (DTT)] i PMSE-a potrebna dugoročna regulatorna predvidljivost u pogledu raspoloživosti dostatnog spektra kako bi mogli zaštititi održivo pružanje i razvoj svojih usluga, posebno besplatne televizije, te istodobno osigurati odgovarajuće okruženje za ulaganja kako bi se postigli ciljevi audiovizualne politike Unije i ciljevi nacionalne audiovizualne politike kao što su društvena kohezija, pluralizam medija i kulturna raznolikost. […]

[…]

(15) Države članice trebale bi moći, na temelju valjano opravdanih razloga, odgoditi dopuštanje uporabe pojasa 700 MHz za zemaljske sustave koji mogu pružati bežične širokopojasne usluge elektroničkih komunikacija do najviše dvije godine nakon roka 2020. koji vrijedi za cijelu Uniju. Razlozi za takvu odgodu trebali bi biti ograničeni na neriješena pitanja prekograničnog usklađivanja koja za posljedicu imaju štetne smetnje, potrebu osiguranja i složenost osiguravanja tehničkog prijelaza velikog dijela stanovništva na napredne standarde radiodifuzijskog emitiranja, financijske troškove prijelaza koji premašuju očekivani prihod od postupaka dodjele te višu silu. Države članice trebale bi poduzeti sve potrebne mjere kako bi na najmanju moguću mjeru svele štetne smetnje koje iz toga proizlaze u pogođenim državama članicama. […]

[…]

(20) Države članice trebale bi donijeti koherentne nacionalne planove djelovanja radi olakšavanja uporabe frekvencijskog pojasa 700 MHz za zemaljske bežične širokopojasne usluge elektroničkih komunikacija te pritom osigurati kontinuitet za usluge televizijskog emitiranja koje napuštaju taj pojas. Nakon donošenja takvih nacionalnih planova djelovanja države članice trebale bi ih na transparentan način staviti na raspolaganje u Uniji. Nacionalni planovi djelovanja trebali bi obuhvaćati aktivnosti i vremenske rasporede za ponovno planiranje frekvencije, tehnički razvoj mreža i opreme za krajnje korisnike, supostojanje radijske i neradijske opreme, postojeće i nove režime izdavanja ovlaštenja, mehanizme izbjegavanja štetnih smetnji za korisnike spektra u susjednim pojasevima te informacije o mogućnosti naknade troškova prelaska, ako do takvih troškova dođe, kako bi se, između ostalog, izbjegli troškovi za krajnje korisnike ili radiotelevizijske kuće. Ako države članice namjeravaju zadržati DTT, u nacionalnim planovima djelovanja trebalo bi razmotriti mogućnost olakšavanja nadogradnje opreme za radiodifuzijsko emitiranje tehnologijama koje se spektrom koriste učinkovitije, kao što su napredni videoformati (npr. HEVC) ili tehnologije prijenosa signala (npr. DVB-T2).”

17 Članak 1. stavak 1. te odluke predviđa:

„Države članice od 30. lipnja 2020. dopuštaju uporabu frekvencijskog pojasa [700 MHz] za zemaljske sustave koji mogu pružati bežične širokopojasne usluge elektroničkih komunikacija […]

Međutim, države članice mogu odgoditi dopuštanje uporabe frekvencijskog pojasa 700 MHz do najviše dvije godine na temelju jednog ili više valjano opravdanih razloga navedenih u Prilogu ovoj odluci. […] Ako je to potrebno, države članice provode postupak izdavanja ovlaštenja ili mijenjaju relevantna postojeća prava uporabe spektra u skladu s Direktivom [o ovlaštenju] kako bi dopustile takvu uporabu.”

Direktiva 2018/1972

18 Članak 124. stavak 1. Direktive 2018/1972 glasi:

„Države članice do 21. prosinca 2020. donose i objavljuju zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s ovom direktivom. One [Europskoj k]omisiji odmah dostavljaju tekst tih odredaba.

Države članice primjenjuju te mjere od 21. prosinca 2020.

[…]”

Talijansko pravo

19 Člankom 1. stavkom 1031. leggea n. 205 – Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 (Zakon br. 205 o okvirnom državnom proračunu za financijsku godinu 2018. i višegodišnjem proračunu za trogodišnje razdoblje 2018. – 2020.) od 27. prosinca 2017. (GURI br. 302 od 29. prosinca 2017.), kako je izmijenjen leggeom n. 145 – Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (Zakon br. 145 o okvirnom državnom proračunu za financijsku godinu 2019. i višegodišnjem proračunu za razdoblje 2019. – 2021.) od 30. prosinca 2018. (GURI br. 302 od 31. prosinca 2018.) (u daljnjem tekstu: Zakon br. 205/2017), predviđa se:

„U skladu s ciljevima audiovizualne politike Unije i nacionalne politike socijalne kohezije, pluralizma komunikacijskih sredstava i kulturne raznolikosti te s ciljem što učinkovitijeg upravljanja spektrom koje se postiže primjenom najnovijih tehnologija, sve frekvencije koje se dodjeljuju na nacionalnoj i lokalnoj razini za uslugu [DTT-a] i koje se dodjeljuju u pojasu VHF-III i od 470 do 694 MHz izdaju se prema rasporedu iz stavka 1032. U iste svrhe poput onih iz prve rečenice prava uporabe frekvencija koja na datum stupanja na snagu ovog zakona imaju nacionalni mrežni operatori pretvaraju se u prava uporabe prijenosnih kapaciteta unutar nacionalnih multipleksa uz primjenu nove tehnologije DVB-T 2, u skladu s kriterijima koje do 31. ožujka 2019. za potrebe dodjele prava uporabe frekvencija utvrđuje [AGCOM]. [AGCOM] do 31. ožujka 2019. utvrđuje kriterije za dodjelu na nacionalnoj razini prava uporabe frekvencija predviđenih u skladu sa stavkom 1030. za uslugu [DTT-a] nacionalnim mrežnim operatorima [u pojasu 470 – 694 MHz UHF], pri čemu uzima u obzir potrebu osiguravanja smanjenja eventualnih troškova transformacije i izgradnje mreža, skraćivanje trajanja prijelaznog razdoblja iz stavka 1032. te smanjenje troškova i učinaka na krajnje korisnike. Ministarstvo gospodarskog razvoja do 30. lipnja 2019. dodjeljuje prava uporabe frekvencija iz treće rečenice nacionalnim mrežnim operatorima na temelju kriterija navedenih u istoj rečenici, koje utvrđuje [AGCOM]. […]”

20 Članak 1. stavak 1031.bis Zakona br. 205/2017 predviđa:

„Dodjela dodatnih prijenosnih kapaciteta raspoloživih na nacionalnoj razini i zemaljskih frekvencija, koje su dodatne u odnosu na one namijenjene pretvorbi prava uporabe iz stavka 1031. i koje [AGCOM] u [Nacionalnom planu dodjele frekvencija] planira namijeniti usluzi [DTT-a] za nacionalne mrežne operatore i koncesionara javne radiodifuzijske i multimedijalne usluge, provodi se na temelju naplatnog postupka bez ponovnog otvaranja nadmetanja, koji do 30. studenoga 2019. pokreće Ministarstvo gospodarskog razvoja u okviru provedbe postupaka koje do 30. rujna 2019. utvrđuje [AGCOM] […] na temelju sljedećih načela i kriterija:

(a) dodjela prijenosnih kapaciteta i frekvencija na temelju grupa čija veličina odgovara polovici jednog multipleksa;

(b) utvrđivanje minimalne vrijednosti ponuda na temelju tržišnih vrijednosti koje utvrđuje [AGCOM];

(c) uzimanje u obzir vrijednosti podnesenih financijskih ponuda;

(d) osiguravanje kontinuiteta usluge, brzine prijelaza na drugu tehnologiju te kvalitete tehnološke infrastrukture koju stavljaju na raspolaganje nacionalni mrežni operatori koji posluju u sektoru, uključujući koncesionara javne radijske, televizijske i multimedijalne usluge;

(e) vrednovanje iskustava koja su stekli nacionalni mrežni operatori u sektoru, osobito s obzirom na izgradnju mreža koje se koriste za digitalno radiodifuzijsko emitiranje;

(f) vrednovanje strukturnog kapaciteta za osiguravanje učinkovitosti spektra, stručnosti i kompetencija stečenih u sektoru, tehnološke inovacije te optimalnog, učinkovitog i pravodobnog iskorištavanja prijenosnih kapaciteta i dodatnih frekvencija;

(g) osiguravanje boljeg iskorištavanja spektra, pri čemu se uzima u obzir trenutačno emitiranje sadržaja visoke kvalitete u tehnologiji [DTT-a] velikoj većini talijanskog stanovništva. […]”

21 Članak 1. stavak 1037. Zakona br. 205/2017 glasi:

„Sudski postupci koji se odnose na dodjelu prava uporabe frekvencija, javnu nabavu i druge postupke iz stavaka 1026. do 1036., a osobito na postupke dodjele frekvencija za uslugu [DTT-a], u isključivoj su nadležnosti upravnih sudova […] Zbog prevladavajućeg nacionalnog interesa za brzo oslobađanje i dodjelu frekvencija, poništenje akata i mjera donesenih u okviru postupaka iz stavaka 1026. do 1036. ne dovodi do povrata u prijašnje stanje ili do odštete u naravi, nego se eventualno dugovana šteta po potrebi nadoknađuje samo u novčanom obliku. Doseg privremenih zaštitnih mjera ograničen je na isplatu privremenog iznosa.”

Glavni postupci i prethodna pitanja

22 Cairo Network i Europa Way operatori su mreža DTT-a, od kojih je svaki bio nositelj prava uporabe jednog multipleksa tehnologije DVB-T. Persidera je operator mreža DTT-a koji je bio nositelj prava uporabe za pet multipleksa tehnologije DVB-T.

23 Talijanski zakonodavac smatrao je da je za rekonfiguraciju frekvencijskog pojasa 700 MHz potrebno osloboditi određen broj frekvencija kako bi se omogućilo uvođenje pete generacije telefonije (u daljnjem tekstu: 5G). Slijedom toga, taj je zakonodavac ovlastio AGCOM na donošenje odluka namijenjenih, s jedne strane, pretvaranju postojećih prava uporabe multipleksa tehnologije DVB-T u prava uporabe prijenosnog kapaciteta u multipleksima tehnologije DVB-T 2 i, s druge strane, dodjeljivanju, u okviru naplatnog postupka, prava uporabe dodatnih prijenosnih kapaciteta oslobođenih zahvaljujući prelasku s tehnologije DVB-T na tehnologiju DVB-T 2.

24 AGCOM je u tu svrhu donio niz odluka.

25 Konkretno, Odlukom 39/19/CONS utvrdio je novi nacionalni plan dodjele frekvencija za DTT. Tom je odlukom, među ostalim, predviđen ukupan broj od 12 nacionalnih multipleksa tehnologije DVB-T 2 i konfiguracijski parametri na temelju kojih je predviđena zamjena 20 nacionalnih multipleksa tehnologije DVB-T s 10 nacionalnih multipleksa tehnologije DVB-T 2.

26 AGCOM je Odlukom 129/19/CONS utvrdio kriterije za pretvaranje prava uporabe multipleksa tehnologije DVB-T u prava uporabe prijenosnih kapaciteta u multipleksima tehnologije DVB-T 2 i dodjelu prava uporabe dodatnih prijenosnih kapaciteta na nacionalnoj razini.

27 Odlukom 562/20/CONS, AGCOM je utvrdio pravila naplatnog postupka dodjele prava uporabe tih dodatnih prijenosnih kapaciteta. Odlukom 564/20/CONS pokrenuo je taj postupak.

28 U skladu s kriterijima pretvorbe koje je utvrdio AGCOM, Persideri su dodijeljena prava uporabe prijenosnih kapaciteta u 2,5 multipleksa tehnologije DVB-T 2, dok su društvima Cairo Network i Europa Way dodijeljena prava uporabe prijenosnih kapaciteta u 0,5 multipleksa te vrste. Po završetku naplatnog postupka dodjele, društva Cairo Network i Persidera stekla su dodatna prava korištenja prijenosnih kapaciteta u 0,5 multipleksa tehnologije DVB-T 2.

29 Cairo Network, Europa Way i Persidera podnijeli su tužbe za poništenje nekoliko akata donesenih u okviru postupka rekonfiguracije frekvencijskog pojasa 700 MHz, među kojima su i odluke AGCOM-a 39/19/CONS i 129/19/CONS.

30 Te su tužbe odbijene presudama Tribunalea amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija).

31 Protiv tih su presuda Cairo Network, Europa Way i Persidera podnijeli žalbu Consigliu di Stato (Državno vijeće, Italija), sudu koji je uputio zahtjev. U prilog svojim žalbama ta su društva, među ostalim, tvrdila da talijanski zakonodavac nije poštovao AGCOM-ovu neovisnost, da su povrijeđena prava uporabe multipleksa tehnologije DVB-T i da je postupak rekonfiguracije frekvencijskog pojasa 700 MHz proveden nepravilno jer nije uzeta u obzir okolnost da su određeni operatori prethodno nezakonito stekli povoljan položaj na tržištu DTT-a.

32 Smatrajući da je suočen s više poteškoća u tumačenju prava Unije, Consiglio di Stato (Državno vijeće) pita se, kao prvo, u predmetima C-764/23 i C-765/23, je li sudska zaštita koju mogu ostvariti društva Cairo Network i Europa Way djelotvorna. Naime, on dvoji o tome može li se, zbog činjenice da je bilo kakva mogućnost povrata u prijašnje stanje ili odštete u naravi isključena, smatrati da je osigurana dovoljna zaštita nositelja prava uporabe frekvencija tehnologije DVB-T i zaštićen javni interes.

33 Kao drugo, taj se sud pita je li talijanski zakonodavac pretjerano smanjio AGCOM-ovu marginu prosudbe, čime je ugrozio njegovu neovisnost. U tom pogledu ističe da su na odluke koje je AGCOM donio u okviru postupka rekonfiguracije frekvencijskog pojasa 700 MHz znatno utjecale odredbe talijanskog zakonodavstva. Tako je AGCOM utvrdio koeficijent pretvorbe prava uporabe radijskih frekvencija, posebno kako bi se omogućila provedba naplatnog postupka koji je naložio taj zakonodavac. Usto, on je taj postupak podvrgnuo kriterijima i načelima koje je sam odredio, konkretno odobravanjem sudjelovanja u navedenom postupku dugogodišnjim operatorima s vladajućim položajem na predmetnom tržištu.

34 Kao treće, Consiglio di Stato (Državno vijeće) smatra da je djelomična pretvorba prethodnih prava uporabe radijskih frekvencija, koja proizlazi iz primjene tog koeficijenta pretvorbe koji je utvrdio AGCOM, stavila u nepovoljniji položaj operatore koji su nositelji prava uporabe samo jednog multipleksa tehnologije DVB-T, primoravajući ih da primjene naplatni postupak dodjele prava uporabe ili da međusobno sklope sporazume kako bi mogli steći prijenosne kapacitete jednake onima kojima su raspolagali prije pretvorbe svojih prethodnih prava uporabe radijskih frekvencija.

35 Kao četvrto, taj se sud pita je li dovoljno, s obzirom na pravo Unije, da talijanska tijela uzmu u obzir situaciju svakog od predmetnih operatora, uzimajući u obzir povijesni razvoj talijanskog audiovizualnog sektora.

36 Naime, organizaciju tog sektora obilježava više nepravilnosti o kojima je Sud odlučio u presudama od 31. siječnja 2008., Centro Europa 7 (C-380/05, EU:C:2008:59) i od 26. srpnja 2017., Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597). S obzirom na različite mjere koje su već bile donesene za otklanjanje tih nepravilnosti, AGCOM je smatrao da bi donošenje strukturnih mjera u okviru postupka rekonfiguracije frekvencijskog pojasa 700 MHz bilo neprikladno i da bi imalo učinke koji bi nadilazili ponovno uspostavljanje tržišne ravnoteže koje je potrebno kako bi se uklonile navedene nepravilnosti. Stoga je smatrao da je dovoljno predvidjeti asimetrična pravila za promicanje pluralizma i tržišnog natjecanja u okviru naplatnog postupka dodjele prava uporabe radijskih frekvencija. Međutim, sud koji je uputio zahtjev dvoji o usklađenosti tog AGCOM-ova izbora s pravom Unije.

37 Kao peto i posljednje, taj sud u predmetu C-764/23 otkriva elemente za koje smatra da u pogledu društva Cairo Network mogu dokazati postojanje legitimnih očekivanja koja zaslužuju zaštitu. On tako naglašava da je to društvo steklo svoja prethodna prava uporabe radijskih frekvencija u okviru naplatnog postupka u čijem je pozivu na nadmetanje bilo pojašnjeno da se odnosi na dodjelu prava uporabe radijskih frekvencija za sustave DVB, odnosno standard DVB-T, ali i njegov kasniji tehnološki razvoj, da će uspješni ponuditelj dobiti frekvenciju iste pokrivenosti i u istom trajanju u trenutku oslobađanja frekvencija radi njihove dodjele telekomunikacijskim operatorima i da će frekvencija biti dodijeljena na razdoblje od 20 godina.

38 U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja u predmetu C-764/23:

„1. Treba li pravo Unije i, konkretno, članak 6. i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, koji se tumače s obzirom na članak 47. [Povelje], članak 4. stavak 1. prvi podstavak [Okvirne direktive] i članak 31. Direktive [2018/1972] tumačiti na način da im se protivi nacionalno zakonodavstvo kao što je zakonodavstvo relevantnog talijanskog prava (članak 1. stavak 1037. Zakona br. 205/2017), kojim se, u situaciji koja je obuhvaćena pravom Unije, ograničavaju učinci tužbe za poništenje na način da se onemogućuje povrat u prijašnje stanje ili odšteta u naravi te se doseg privremenih zaštitnih mjera ograničava na isplatu privremenog iznosa, čime se ugrožava djelotvorna sudska zaštita?

2. Treba li pravo Unije i, konkretno, članak 3. stavke 3. i 3.a te članke 8. i 9. [Okvirne] [d]irektive, kao i članke 5., 6., 8., 9. i 45. Direktive [2018/1972], tumačiti na način da im se protivi sustav kao što je onaj koji je u talijanski pravni poredak uveden člankom 1. stavkom 1031.bis [Zakona br. 205/2017], jer se tim sustavom neovisnom upravnom tijelu oduzimaju regulatorne zadaće ili se one, u svakom slučaju, znatno ograničavaju time što se predviđa da se dodatni prijenosni kapaciteti dodjeljuju na temelju naplatnog postupka u kojem se odabire ekonomski najpovoljnija ponuda i u kojem sudjeluju dugogodišnji operatori koji imaju vladajući položaj na tržištu?

3. Treba li pravo Unije i, konkretno, članke 8. i 9. [Okvirne direktive], članke 3., 5., 7. i 14. Direktive [o ovlaštenju], članke 2. i 4. Direktive [o tržišnom natjecanju], uvodne izjave 11. i 20. Odluke [2017/899] te načela pravičnosti, nediskriminacije, zaštite tržišnog natjecanja i zaštite legitimnih očekivanja tumačiti na način da im se protivi sustav poput onog uvedenog relevantnim nacionalnim zakonodavstvom (članak 1. stavci 1030., 1031., 1031.bis, 1031.ter i 1032. Zakona br. 205/2017) te [AGCOM-ovim] odlukama 39/19/CONS, 128/19/CONS i 564/20/CONS i povezanim odlukama o dodjeli prava uporabe frekvencija za uslugu digitalne televizije, jer se u svrhu pretvorbe ‚prava uporabe frekvencija' u ‚prava uporabe prijenosnih

kapaciteta' tim sustavom ne predviđa istovrijedna pretvorba, nego se dio prijenosnog kapaciteta zadržava za potrebe naplatnog postupka, pri čemu se operatoru koji želi osigurati zadržavanje prava koja je zakonito stekao tijekom vremena određuju dodatni troškovi?

4. Protivi li se pravu Unije i, konkretno, člancima 8. i 9. [Okvirne direktive], člancima 3., 5., 7. i 14. Direktive [o ovlaštenju], člancima 2. i 4. Direktive [o tržišnom natjecanju], uvodnim izjavama 11. i 20. Odluke [2017/899] te načelima pravičnosti, nediskriminacije, zaštite tržišnog natjecanja i zaštite legitimnih očekivanja, kao i načelima proporcionalnosti i prikladnosti, [sustav] poput onog uvedenog relevantnim nacionalnim zakonodavstvom (članak 1. stavci 1030., 1031., 1031.bis, 1031.ter i 1032. Zakona br. 205/2017) te AGCOM-ovim odlukama 39/19/CONS, 128/19/CONS i 564/20/CONS i povezanim odlukama o dodjeli prava uporabe frekvencija za uslugu digitalne televizije jer taj sustav ne sadržava strukturne mjere za ispravljanje situacije nejednakosti koja je prethodno nastala ni s obzirom na nezakonitosti koje su prethodno utvrdili nacionalni i nadnacionalni sudovi te se u okviru njega ne razlikuje položaj operatora koji je stekao frekvenciju na temelju naplatnog natjecateljskog postupka kojim se predviđalo pravo zadržavanja te frekvencije ili su pak nestrukturne mjere – koje je AGCOM donio na teret dugogodišnjih poduzeća koja imaju vladajući položaj na tržištu i koji su prvotno bili nositelji takozvanog viška mreža – prikladne i proporcionalne?

5. Protivi li se pravu Unije i, konkretno, člancima 8. i 9. [Okvirne direktive], člancima 3., 5., 7. i 14. Direktive [o ovlaštenju], člancima 2. i 4. Direktive [o tržišnom natjecanju], uvodnim izjavama 11. i 20. Odluke [2017/899] te načelima pravičnosti, nediskriminacije, zaštite tržišnog natjecanja i zaštite legitimnih očekivanja, kao i načelima proporcionalnosti i prikladnosti, [sustav] poput onog uvedenog relevantnim nacionalnim zakonodavstvom (članak 1. stavci 1030., 1031., 1031.bis, 1031.ter i 1032. Zakona br. 205/2017) te AGCOM-ovim odlukama 39/19/CONS, 128/19/CONS i 564/20/CONS i povezanim odlukama o dodjeli prava uporabe frekvencija za uslugu digitalne televizije jer se tim sustavom ne uzimaju u obzir legitimna očekivanja operatora koji je stekao pravo uporabe frekvencije na kraju naplatnog natjecateljskog postupka u kojem je izričito predviđeno pravo na frekvenciju slične pokrivenosti koje traje isto kao i pravo uporabe?"

39 U navedenim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu, u predmetu C-765/23, četiri prethodna pitanja istovjetna prvim četirima prethodnim pitanjima postavljenima u predmetu C-764/23.

40 U istim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu, u predmetu C-766/23, dva prethodna pitanja istovjetna drugom i trećem prethodnom pitanju postavljenom u predmetu C-764/23 kao i sljedeće treće prethodno pitanje:

„Treba li pravo Unije i, konkretno, članke 8. i 9. [Okvirne direktive], članke 3., 5., 7. i 14. Direktive [o ovlaštenju], članke 2. i 4. Direktive [o tržišnom natjecanju], uvodne izjave 11. i 20. Odluke [2017/899] te načela pravičnosti, nediskriminacije, zaštite tržišnog natjecanja i zaštite legitimnih očekivanja, kao i načela proporcionalnosti i prikladnosti, tumačiti na način da im se protivi sustav poput onog koji je u talijansko pravo uveden člankom 1. stavcima 1101. do 1108. [Zakona br. 145/18], člankom 1. stavcima 1030., 1031., 1031.bis, 1031.quater, 1032., 1033., 1034. i 1037. [Zakona br. 205/2017], AGCOM-ovim odlukama 39/19/CONS […], 128/19/CONS i 129/19/CONS i povezanim odlukama o dodjeli prava uporabe frekvencija za uslugu digitalne televizije jer taj sustav ne sadržava strukturne mjere za ispravljanje situacije nejednakosti koja je prethodno nastala iako postoje nestrukturne kompenzacijske mjere i/ili nestrukturne mjere za

uravnoteženje i jer se njime predviđa naplatni postupak na temelju kojeg se od operatora zahtijevaju dodatni troškovi i obveze te protivi li se tim pravilima prava [Unije], osobito s obzirom na načela proporcionalnosti i prikladnosti, kao i načela utvrđena u presudi od 26. srpnja 2017., Persidera (C-112/16, u daljnjem tekstu: presuda Persidera, EU:C:2017:597), sustav poput onog navedenog također zbog cjelokupnog razvoja sustava te njegovih „nedostataka", „problema" i „nepravilnosti" utvrđenih u nacionalnoj i nadnacionalnoj sudskoj praksi koji se navode u obrazloženju ove [odluke] ili su pak nestrukturne mjere koje je AGCOM donio radi uravnoteženja sustava dovoljne?"

41 Odlukom predsjednika Suda od 27. veljače 2024. predmeti C-764/23 do C-766/23 spojeni su radi provođenja pisanog i usmenog dijela postupka te donošenja presude.

O prethodnim pitanjima

Nadležnost Suda

42 Radiotelevisione italiana SpA (RAI) tvrdi da Sud nije nadležan odgovoriti na prva i četvrta pitanja u predmetima C-764/23 i C-765/23 kao ni na treće pitanje u predmetu C-766/23, s obzirom na to da sud koji je uputio zahtjev tim pitanjima poziva Sud da odluči o usklađenosti talijanskog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku s pravom Unije i o zakonitosti akata koje je donio AGCOM.

43 U tom pogledu, treba podsjetiti na to da se sustav koji je ustanovljen člankom 267. UFEU-a zasniva na jasnoj razdiobi ovlasti između nacionalnih sudova i Suda. U okviru postupka koji je uveden tim člankom, odredbe unutarnjeg prava tumače sudovi država članica, a ne Sud, te Sud nema nadležnost za odlučivanje o usklađenosti normi unutarnjeg prava s odredbama prava Unije. Sud je međutim nadležan pružiti nacionalnom sudu sve odgovarajuće elemente tumačenja prava Unije koji će mu omogućiti ocjenu usklađenosti normi unutarnjeg prava s propisima Unije (vidjeti presude od 21. ožujka 1985., Celestri & C., 172/84, EU:C:1985:137, t. 12.; od 1. srpnja 2008., MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, t. 30. i od 26. srpnja 2017., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, t. 35.).

44 U ovim spojenim predmetima sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjima upravo poziva Sud da pruži takve elemente tumačenja, tako da je on nadležan odgovoriti na ta pitanja.

Dopuštenost

45 RAI i Mediaset SpA osporavaju dopuštenost svih ili dijela zahtjevâ za prethodnu odluku.

46 Na prvom mjestu, RAI i Mediaset tvrde da odluke kojima se upućuju prethodna pitanja ne sadržavaju elemente koji su potrebni kako bi Sud mogao odgovoriti na sva postavljena pitanja. Konkretno, RAI, kao prvo, smatra da sud koji je uputio zahtjev nije pružio potpun opis postupka rekonfiguracije frekvencijskog pojasa 700 MHz. Nadalje, Mediaset ističe da taj sud nije iznio ni razloge zbog kojih su odredbe prava Unije navedene u trećim pitanjima u predmetima C-764/23 i C-765/23, kao i u drugom pitanju u predmetu C-766/23, primjenjive u ovom slučaju, ni one koji su ga naveli na to da posumnja u usklađenost talijanskog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku s tim odredbama. Naposljetku, prema mišljenju Mediaseta, navedeni sud nije pružio Sudu dovoljno elemenata kako bi mu se omogućilo da odgovori na peto pitanje u predmetu C-764/23.

47 Na drugom mjestu, RAI i Mediaset smatraju da za odlučivanje u glavnim postupcima nije potrebno odgovoriti na treće i četvrto pitanje u predmetima C-764/23 i C-765/23, kao ni na drugo i treće pitanje u predmetu C-766/23. Naime, mjere koje su talijanska tijela već donijela bile su dovoljne za otklanjanje posljedica prijašnjih nezakonitosti u talijanskom audiovizualnom sektoru koje spominje sud koji je uputio zahtjev. Usto, navođenje tih nezakonitosti u odlukama kojima se upućuje zahtjev za prethodnu odluku sadržava pogreške i aproksimacije. Osim toga, ta se pitanja djelomično odnose na naplatni postupak dodjele prava uporabe prijenosnih kapaciteta u multipleksima tehnologije DVB-T 2, iako taj postupak nije predmet glavnih postupaka.

48 Najprije valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova koja je određena člankom 267. UFEU-a, isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Slijedom navedenog, ako se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud načelno mora donijeti odluku (vidjeti presude od 21. travnja 1988., Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, t. 8. i od 24. srpnja 2023., Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, t. 61.).

49 Iz navedenoga proizlazi da pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odgovoriti na prethodno pitanje nacionalnog suda samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom glavnog postupka, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi mogao dati koristan odgovor na postavljena pitanja (vidjeti presude od 13. srpnja 2000., Idéal tourisme, C-36/99, EU:C:2000:405, t. 20. i od 24. srpnja 2023., Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, t. 62.).

50 U tom kontekstu, s jedne strane, valja istaknuti, kad je riječ o argumentu o navodnoj nepotpunosti zahtjevâ za prethodnu odluku, da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, koja se sada odražava u članku 94. točkama (a) i (b) njegova Poslovnika, potreba da se osigura tumačenje prava Unije koje je korisno za nacionalni sud zahtijeva da nacionalni sud definira činjenični i pravni kontekst pitanja koja postavlja ili da barem objasni činjenične pretpostavke na kojima se temelje ta pitanja. Usto, kao što je to navedeno u tom članku 94. točki (c), neophodno je da zahtjev za prethodnu odluku sadržava prikaz razloga koji su naveli sud koji je uputio zahtjev da se zapita o tumačenju ili valjanosti određenih odredaba prava Unije kao i pojašnjenje veze koja po mišljenju tog suda postoji između tih odredaba i nacionalnog propisa primjenjivog u sporu iz glavnog postupka (vidjeti presudu od 26. siječnja 1993., Telemarsicabruzzo i dr., C-320/90 do C-322/90, EU:C:1993:26, t. 6.; rješenje od 28. lipnja 2000., Laguillaumie, C-116/00, EU:C:2000:350, t. 16. i presuda od 4. listopada 2024., Bezirkshauptmannschaft Landeck (Pokušaj pristupa osobnim podacima pohranjenima na mobilnom telefonu), C-548/21, EU:C:2024:830, t. 48.).

51 U ovom slučaju se u odlukama kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku detaljno navode činjenični i pravni kontekst upućenih pitanja kao i razlozi koji su naveli sud koji je uputio zahtjev da posumnja u usklađenost talijanskog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku s pravom Unije.

52 Iz toga slijedi da te odluke ispunjavaju zahtjeve predviđene u članku 94. Poslovnika i da stoga sadržavaju dovoljno elemenata kako bi Sud na ta pitanja mogao odgovoriti.

53 S druge strane, valja utvrditi da se argumenti koji se temelje na tome da za rješavanje sporova u glavnom postupku ne postoji potreba za odgovorom na određena od navedenih pitanja djelomično temelje na opisu činjenične situacije o kojoj je riječ u glavnom postupku koji se razlikuje od onog koji je dao sud koji je uputio zahtjev. RAI i Mediaset tako kritiziraju prikaz, u odlukama kojima se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, prijašnjih nezakonitosti u talijanskom audiovizualnom sektoru i njihovih posljedica.

54 U okviru jasnog razgraničenja funkcija nacionalnih sudova i Suda, spomenutog u točki 43. ove presude, ocjena činjenica predmeta u nadležnosti je nacionalnog suda, koji ima dužnost ocijeniti koliko je, uvažavajući posebnosti predmeta, prethodna odluka potrebna kako bi mogao donijeti svoju odluku te u kojoj su mjeri relevantna pitanja koja postavlja Sudu, dok je Sud jedini ovlašten očitovati se o tumačenju ili o valjanosti propisa Unije polazeći od činjenica koje mu predstavi nacionalni sud (vidjeti presude od 16. ožujka 1978., Oehlschläger, 104/77, EU:C:1978:69, t. 4. i od 20. travnja 2021., Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, t. 28.).

55 Stoga argumenti RAI-ja i Mediaseta povezani s njihovom ocjenom prijašnjih nezakonitosti u talijanskom audiovizualnom sektoru i njihovih posljedica ne mogu dovesti do zaključka da su neka od postavljenih pitanja nedopuštena.

56 Osim toga, okolnost da se pravni lijekovi u glavnim postupcima ne odnose izravno na AGCOM-ove akte kojima se uređuje naplatni postupak dodjele prava uporabe radijskih frekvencija nije dovoljna da bi se dokazalo da postavljena pitanja treba proglasiti nedopuštenima u dijelu u kojem se odnose na taj postupak.

57 Naime, nije osporeno da ta pitanja imaju za cilj sudu koji je uputio zahtjev pružiti elemente koji će mu omogućiti da ocijeni usklađenost s pravom Unije postupka pretvorbe prethodnih prava uporabe radijskih frekvencija. Iz odluka kojima se upućuju prethodna pitanja pak proizlazi da se, u okviru rekonfiguracije frekvencijskog pojasa 700 MHz u Italiji, taj postupak provodi u koordinaciji s naplatnim postupkom dodjele prava uporabe radijskih frekvencija, tako da se ne može smatrati da aspekti navedenih pitanja koji se odnose na potonji postupak očito nisu povezani s glavnim postupcima.

58 Slijedom toga, valja odgovoriti na sva postavljena pitanja.

Meritum

59 Uvodno valja istaknuti da, iako se postavljena pitanja odnose, među ostalim, na tumačenje Direktive 2018/1972, iz njezina članka 124. stavka 1. proizlazi da države članice primjenjuju pravila namijenjena prenošenju te direktive od 21. prosinca 2020. Stoga, budući da se ta pitanja odnose na usklađenost s pravom Unije talijanskog propisa koji je donesen prije tog datuma, navedena pitanja valja razmotriti na temelju akata Unije koji su bili na snazi prije navedenog datuma.

Prva pitanja u predmetima C-764/23 i C-765/23

60 Svojim prvim pitanjima u predmetima C-764/23 i C-765/23, koja su identična, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 4. stavak 1. Okvirne direktive, u vezi s člancima 6. i 19. UEU-a i člankom 47. Povelje, tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se, s jedne strane, ograničavaju učinci tužbi koje gospodarski subjekti podnose protiv akata o dodjeli prava

uporabe radijskih frekvencija, u okviru rekonfiguracije frekvencijskog pojasa 700 MHz, na dodjelu novčane odštete i kojim se, s druge strane, doseg privremenih zaštitnih mjera koje se mogu naložiti dok se ne ispita takva tužba ograničava na isplatu privremenog iznosa.

61 Iako se u tim pitanjima upućuje na članak 6. UEU-a, najprije valja istaknuti da je on opća odredba koja nije relevantna za analizu navedenih pitanja (vidjeti, po analogiji, presudu od 23. studenoga 2021., IS (Nezakonitost rješenja kojim se upućuje zahtjev za prethodnu odluku), C-564/19, EU:C:2021:949, t. 98.).

62 Člankom 4. stavkom 1. prvim podstavkom Okvirne direktive državama članicama nalaže se da predvide učinkovite mehanizme na temelju kojih bilo koji korisnik ili poduzeće, koji daju na korištenje elektroničke komunikacijske mreže ili pružaju elektroničke komunikacijske usluge, a na koje utječe odluka DRT-a, ima pravo uložiti žalbu protiv te odluke neovisnom žalbenom tijelu, koje mora raspolagati potrebnom stručnošću koja mu omogućuje da učinkovito obavi svoje zadaće.

63 Člankom 4. stavkom 1. drugim podstavkom te direktive predviđeno je da odluka DRT-a ostaje na snazi do ishoda žalbe, osim ako se ne donesu privremene mjere u skladu s nacionalnim pravom.

64 Iz sudske prakse Suda proizlazi da članak 4. navedene direktive proizlazi iz načela djelotvorne sudske zaštite, zajamčenog člankom 47. Povelje i na koje se upućuje u članku 19. stavku 1. UEU-a, prema kojem je na sudovima država članica da osiguraju sudsku zaštitu prava koja za pojedince proizlaze iz prava Unije (vidjeti, u tom smislu, presude od 21. veljače 2008., Tele2 Telecommunication, C-426/05, EU:C:2008:103, t. 30., i od 13. listopada 2016., Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Petrotel, C-231/15, EU:C:2016:769, t. 20.).

65 S obzirom na navedeno, članak 4. te direktive ne propisuje detaljna postupovna pravila za provedbu obveze predviđanja učinkovitih mehanizama pravnih lijekova koju nameće državama članicama te, osobito, ne definira ovlasti kojima mora raspolagati nacionalni sud koji mora odlučiti o pravnom lijeku podnesenom protiv akta o dodjeli prava uporabe radijskih frekvencija.

66 Ako pravo Unije ne uređuje neko područje, na državama članicama je da u okviru svoje postupovne autonomije definiraju te ovlasti, pod uvjetom, međutim, da navedene ovlasti u situacijama obuhvaćenima pravom Unije ne budu manje široke od onih kojima bi sud raspolagao da odlučuje u sličnim situacijama uređenima unutarnjim pravom (načelo ekvivalentnosti) i pod uvjetom da opseg tih ovlasti u praksi ne onemogućuje ili pretjerano otežava ostvarivanje prava dodijeljenih pravom Unije (načelo djelotvornosti) (vidjeti, po analogiji, presudu od 13. listopada 2016., Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Petrotel, C-231/15, EU:C:2016:769, t. 23. i navedenu sudsku praksu).

67 Kad je riječ o načelu ekvivalentnosti, sud koji je uputio zahtjev naveo je da se uređenje na koje se odnose prva pitanja u predmetima C-764/23 i C-765/23 primjenjuje bez razlike na pravne lijekove koji se temelje na nacionalnom pravu i pravne lijekove koji se temelje na pravu Unije.

68 Kad je riječ o načelu djelotvornosti, valja istaknuti da je Sud u točkama 25. i 31. presude od 13. listopada 2016., Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769) presudio da nacionalni sud kojem je podnesen pravni lijek protiv odluke DRT-a mora imati mogućnost poništiti tu odluku s retroaktivnim učinkom ako smatra da je to potrebno za osiguranje djelotvorne zaštite prava poduzetnika koji je podnio taj pravni lijek.

69 Međutim, iz toga se ne može zaključiti da načelo djelotvornosti nužno podrazumijeva da nacionalni sud kojem je podnesen takav pravni lijek mora biti ovlašten poništiti svaku odluku DRT-a iz područja primjene Okvirne direktive.

70 Naime, prije svega, pitanje postavljeno u predmetu u kojem je donesena presuda od 13. listopada 2016., Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), nije imalo za cilj utvrditi nalaže li se člankom 4. stavkom 1. Okvirne direktive da sud kojem je podnesen pravni lijek protiv odluke DRT-a ima ovlast poništiti tu odluku, nego samo protivi li se toj odredbi to da se ta ovlast takvom sudu može priznati nacionalnim propisom.

71 Nadalje, to se pitanje izričito odnosilo, kao što je to Sud uostalom istaknuo u svojem odgovoru, na situaciju u kojoj je sud koji je uputio zahtjev u tom predmetu već bio utvrdio da je pobijanu odluku potrebno poništiti kako bi se zaštitila prava poduzeća o kojemu je bila riječ. Suprotno tomu, svojim prvim pitanjima u predmetima C-764/23 i C-765/23 sud koji je uputio zahtjev upravo poziva Sud da ocijeni u kojoj se mjeri takvo poništenje može smatrati nužnim kako bi se zajamčila prava tužiteljâ u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku.

72 Naposljetku, u predmetu u kojem je donesena presuda od 13. listopada 2016., Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), Sudu je postavljeno pitanje o načinima sudskog nadzora odluke kojom se nalaže prilagodba cijena povezanih s mobilnom telefonskom mrežom. Međutim, budući da takva odluka proizvodi učinke različite naravi od učinaka odluke o dodjeli prava uporabe radijskih frekvencija, ne može se pretpostaviti da su ovlasti kojima nadležni sud mora raspolagati za ispitivanje pravnih lijekova podnesenih protiv tih dviju vrsta odluka nužno slične.

73 U tom kontekstu, kako bi se utvrdilo je li uređenje poput onog o kojemu je riječ u glavnom postupku u skladu s načelom djelotvornosti, valja podsjetiti na to da svaki slučaj u kojem se postavi pitanje onemogućuje li neka nacionalna procesnopravna odredba u praksi ili pretjerano otežava primjenu prava Unije treba ispitati uzimajući u obzir položaj te odredbe u cjelokupnom postupku, tijek postupka i njegove posebnosti, kao i, prema potrebi, načela na kojima se temelji nacionalni pravni sustav, kao što su zaštita prava obrane, načelo pravne sigurnosti i dobro odvijanje postupka (vidjeti, u tom smislu, presudu od 17. svibnja 2022., Unicaja Banco, C-869/19, EU:C:2022:397, t. 28. i navedenu sudsku praksu).

74 U tom pogledu, kao što to ističe sud koji je uputio zahtjev, točno je da dodjela novčane odštete uz, ovisno o slučaju, isplatu privremenog iznosa, sama po sebi ne može zajamčiti da nezakonita situacija koja je posljedica nepravilne dodjele prava uporabe radijskih frekvencija stvarno bude dovedena u pitanje i da operator koji je podnio pravni lijek može ishoditi dodjelu prava uporabe radijskih frekvencija na koja bi imao pravo.

75 Međutim, valja istaknuti da poništenje akta o dodjeli takvih prava uporabe ili dugotrajna suspenzija učinaka takvog akta do donošenja odluke o pravnom lijeku može imati znatne posljedice na uporabu radijskih frekvencija koje bi u praksi mogle činiti prepreku rekonfiguraciji frekvencijskog pojasa 700 MHz koja se zahtijeva Odlukom 2017/899.

76 Naime, iz članka 1. stavka 1. te odluke proizlazi da je do te rekonfiguracije, čija je svrha omogućiti uporabu frekvencijskog pojasa 700 MHz za bežične širokopojasne usluge elektroničkih komunikacija, u načelu trebalo doći do 30. lipnja 2020., a najkasnije do 30. lipnja 2022., pri čemu se o odgodi navedene rekonfiguracije do potonjeg datuma moralo obavijestiti druge države članice i Komisiju te se ona morala temeljiti na valjano opravdanim razlozima.

77 Usto, iz uvodnih izjava 8., 9. i 15. navedene odluke proizlazi da kašnjenje u oslobađanju frekvencijskog pojasa 700 MHz u jednoj državi članici može ne samo spriječiti uvođenje mreža pete generacije u toj državi članici, nego i uzrokovati štetne smetnje u drugim državama članicama, na što se uostalom pred Sudom pozvala hrvatska vlada.

78 Međutim, poništenje akata o dodjeli prava uporabe radijskih frekvencija donesenih kako bi se omogućila rekonfiguracija frekvencijskog pojasa 700 MHz logično bi podrazumijevalo preraspodjelu dotičnih radijskih frekvencija njihovim prethodnim nositeljima, uključujući nakon datuma navedenih u točki 76. ove presude, uz opasnost od poništavanja te rekonfiguracije i, slijedom toga, ugrožavanja pravilnog funkcioniranja mreža pete generacije u Uniji.

79 Isto tako, dugotrajna suspenzija učinaka akata o dodjeli prava uporabe radijskih frekvencija mogla bi ili spriječiti razvoj mreža pete generacije, ako bi dotične radijske frekvencije i dalje bile obuhvaćene prethodnim pravima uporabe, ili spriječiti kontinuitet emitiranja DTT-a, ako bi te radijske frekvencije bile oslobođene, a radiotelevizijskim kućama DTT-a ne bi bile stavljene na raspolaganje druge radijske frekvencije koje bi im omogućile da nastave s obavljanjem svojih djelatnosti.

80 Usto, iako je u načelu moguće da mjera odštete u naravi, koja se sastoji od izravne dodjele prava uporabe radijskih frekvencija čija je dodjela bila nepravilna, neće biti prepreka uvođenju mreža pete generacije, ona bi, s druge strane, mogla naštetiti kontinuitetu emitiranja DTT-a jer se, s obzirom na opseg ulaganja potrebnih za omogućavanje iskorištavanja mreže za emitiranje DTT-a, ne može isključiti da *a posteriori* preraspodjela prava uporabe radijskih frekvencija koja su se već ostvarivala ugrozi kontinuitet tog emitiranja.

81 Štoviše, poništenje akta o dodjeli prava uporabe radijskih frekvencija odnosno mjera odštete u naravi koja se sastoji od izravne dodjele već dodijeljenih prava uporabe mogli bi u određenim slučajevima povrijediti prava operatora u dobroj vjeri kojima su ta prava uporabe bila dodijeljena.

82 Osim toga, valja istaknuti da je jedini cilj pravnog lijeka poput onog o kojemu je riječ u glavnom postupku zaštititi interese gospodarskih subjekata koji djeluju u audiovizualnom sektoru, a ti bi interesi u pravilu trebali biti predmet materijalne procjene i stoga novčane odštete.

83 U tim se okolnostima ograničenje ovlasti suda nadležnog za ispitivanje tužbi podnesenih protiv akata o dodjeli prava uporabe radijskih frekvencija, u okviru rekonfiguracije frekvencijskog pojasa 700 MHz, na dodjelu novčane odštete ne može smatrati nužno nespojivim s načelom djelotvornosti.

84 Međutim, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 36. svojeg mišljenja, dodjela takve odštete dotičnim gospodarskim subjektima pruža djelotvornu sudsku zaštitu samo u mjeri u kojoj oblik te odštete omogućuje da se u cijelosti nadoknadi šteta koju su ti gospodarski subjekti pretrpjeli zbog primjene akta koji je nadležni sud utvrdio nezakonitim.

85 Konkretnije, kad je riječ o privremenim mjerama, s obzirom na to da zakonodavac Unije nije precizno odredio vrstu privremenih mjera koje nadležni sud mora moći odrediti, valja smatrati da, kada je ovlast koju taj sud ima nakon ispitivanja podnesenog pravnog lijeka valjano bila ograničena na dodjelu novčane odštete, plaćanje privremenog iznosa dovoljno je da se osigura privremena zaštita koja omogućuje da se po potrebi predvidi konačni ishod tog pravnog lijeka.

86 Slijedom toga, na prva pitanja u predmetima C-764/23 i C-765/23 valja odgovoriti tako da članak 4. stavak 1. Okvirne direktive, u vezi s člankom 19. UEU-a i člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis kojim se, s jedne strane, ograničavaju učinci tužbi koje gospodarski subjekti podnose protiv akata o dodjeli prava uporabe radijskih frekvencija, u okviru rekonfiguracije frekvencijskog pojasa 700 MHz, na dodjelu novčane odštete i kojim se, s druge strane, doseg privremenih zaštitnih mjera koje se mogu naložiti dok se ne ispita takva tužba ograničava na isplatu privremenog iznosa, pod uvjetom da oblik te novčane odštete omogućuje da se u cijelosti nadoknadi šteta koju su ti gospodarski subjekti pretrpjeli zbog primjene tih akata.

Druga pitanja u predmetima C-764/23 i C-765/23 i prvo pitanje u predmetu C-766/23

87 Svojim drugim pitanjima u predmetima C-764/23 i C-765/23 te svojim prvim pitanjem u predmetu C-766/23, koja su slična, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 3., 8. i 9. Okvirne direktive tumačiti na način da im se protivi to da nacionalni zakonodavac predvidi da se dodjela pravâ uporabe dodatnih prijenosnih kapaciteta, oslobođenih u okviru prijelaza s jedne na drugu tehnologiju emitiranja, provodi na temelju naplatnog postupka čije određene značajke koje se odnose na uvjete dodjele tih prava i na operatore koji mogu sudjelovati u tom postupku utvrđuje sam taj zakonodavac.

88 Na prvom mjestu, na temelju članka 3. stavka 1. Okvirne direktive, države članice osiguravaju da se zadacima koji su dodijeljeni DRT-ovima u skladu s tom direktivom i posebnim direktivama bave nadležna tijela. Usto, u skladu s člankom 3. stavcima 2. i 3. te direktive, u svjetlu njezine uvodne izjave 11., države članice moraju osigurati neovisnost DRT-ova kako bi oni svoje ovlasti mogli izvršavati nepristrano, transparentno i pravodobno (presuda od 26. srpnja 2017., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, t. 50. i navedena sudska praksa).

89 Iako je cilj članka 3. Okvirne direktive, u njegovoj prvotnoj verziji, u bitnome bio, kako to proizlazi iz te uvodne izjave 11., zajamčiti neovisnost i nepristranost DRT-ova tako da se osigura odvajanje regulatornih i operativnih funkcija – zakonodavac Unije Direktivom 2009/140, kao što je to navedeno u njezinoj uvodnoj izjavi 13., želio je osnažiti neovisnost DRT-ova kako bi se osigurala učinkovitija primjena regulatornog okvira te pojačale njihove ovlasti i predvidljivost njihovih odluka (presuda od 26. srpnja 2017., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, t. 51. i navedena sudska praksa).

90 Taj cilj osnaživanja neovisnosti i nepristranosti DRT-ova izražen je u članku 3. stavku 3.a Okvirne direktive. U skladu s prvim podstavkom te odredbe, bez zadiranja u slučajeve savjetovanja i suradnje s drugim nacionalnim tijelima predviđenim u tom članku, DRT-ovi odgovorni za prethodnu (*ex-ante*) regulaciju ili za rješavanje sporova između poduzeća moraju djelovati samostalno te ni od jednog drugog tijela ne smiju tražiti niti primiti naputke u vezi s provođenjem zadaća koje su im dodijeljene (vidjeti, u tom smislu, presudu od 26. srpnja 2017., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, t. 53.).

91 Na drugom mjestu, valja pojasniti da Okvirna direktiva DRT-ovima daje posebne regulatorne zadaće, koje su određene u člancima 8. do 13. te direktive. U skladu s člankom 9. stavkom 1. prvim podstavkom navedene direktive, dodjela spektra za potrebe elektroničkih komunikacijskih usluga te dodjela općih ovlaštenja i individualnih prava uporabe radijskih frekvencija čine posebne regulatorne zadaće za koje su nadležna ta tijela (vidjeti, u tom smislu, presudu od 26. srpnja 2017., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, t. 54.).

92 Slijedom toga, organizacija postupaka dodjele prava uporabe radijskih frekvencija, poput postupaka pretvorbe prethodnih prava uporabe radijskih frekvencija i naplatne dodjele o kojima je riječ u glavnom postupku, obuhvaćena je obavljanjem regulatorne zadaće u smislu Okvirne direktive, koja pripada DRT-u.

93 Iz toga slijedi da su intervencije nacionalnog zakonodavca u organizaciju takvih postupaka ograničene obvezom poštovanja neovisnosti DRT-a. Tako je Sud presudio da bi neovisnost takvog tijela bila ugrožena ako bi vanjskim tijelima, poput nacionalnog zakonodavca, bilo dopušteno da prekinu, odnosno poništе, izvan pretpostavki za nadzor i žalbu predviđenih Okvirnom direktive, postupak nadmetanja za dodjelu radijskih frekvencija koji je u tijeku i koji je organiziran pod odgovornošću tog tijela (vidjeti, u tom smislu, presudu od 26. srpnja 2017., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, t. 56.).

94 S obzirom na navedeno, pitanja postavljena u ovim spojenim predmetima odnose se na usklađenost s pravom Unije intervencije nacionalnog zakonodavca kojom se ne nastoji dovesti u pitanje postupak dodjele prava uporabe radijskih frekvencija koji vodi DRT nakon što je on pokrenut, nego unaprijed utvrditi određene zahtjeve koje DRT mora poštovati prilikom organizacije i provedbe takvog postupka.

95 Iako načelo neovisnosti DRT-a ni na koji način nije prepreka tomu da on i dalje podliježe poštovanju zakona, nacionalni zakonodavac ipak ne može, a da ne povrijedi neovisnost DRT-a, oduzeti mu ovlasti koje su mu dodijeljene Okvirnom direktivom i posebnim direktivama ili izvršavati te ovlasti umjesto DRT-a (vidjeti, po analogiji, presudu od 2. rujna 2021., Komisija/Njemačka (Prenošenje direktiva 2009/72 i 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, t. 126. i 130.).

96 U tom pogledu valja istaknuti da članak 8. stavak 1. Okvirne direktive predviđa da DRT-ovi, u izvršavanju svojih posebnih regulatornih zadaća, moraju poduzeti sve opravdane mjere u svrhu ostvarivanja ciljeva utvrđenih u tom članku, a koji se sastoje od promicanja tržišnog natjecanja u području pružanja elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, doprinosa razvoju unutarnjeg tržišta i promicanja interesa građana Unije (vidjeti, u tom smislu, presudu od 19. lipnja 2014., TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, t. 39.).

97 U tom je okviru na DRT-ovima, a ne na nacionalnim zakonodavcima, da odvagnu ciljeve navedene u članku 8. Okvirne direktive (vidjeti, u tom smislu, presudu od 3. prosinca 2009., Komisija/Njemačka, C-424/07, EU:C:2009:749, t. 91.).

98 Međutim, iako je točno da članak 9. stavak 1. Okvirne direktive predviđa da je na DRT-ovima da dodijele prava uporabe radijskih frekvencija, ta odredba također pojašnjava da nije posebno na DRT-ovima, nego općenito na „državama članicama” da osiguraju da se ta dodjela temelji na objektivnim, transparentnim, nediskriminirajućim i razmjernim mjerilima.

99 Sud je uostalom, među ostalim na temelju navedene odredbe, državama članicama priznao marginu prosudbe za odlučivanje o zamjeni besplatnog postupka dodjele prava uporabe radijskih frekvencija naplatnim postupkom dodjele takvih prava, u kontekstu u kojem je tu odluku donio nacionalni zakonodavac (vidjeti, u tom smislu, presudu od 26. srpnja 2017., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, t. 65. i 71.).

100 Stoga, s obzirom na uloge koje su na taj način dodijeljene DRT-ovima i političkim tijelima država članica, valja smatrati da nacionalni zakonodavac može definirati načela kojima se mora voditi organizacija postupaka dodjele prava uporabe radijskih frekvencija, koja moraju jamčiti poštovanje zahtjeva navedenih u članku 9. stavku 1. Okvirne direktive.

101 Istodobno, s obzirom na to da intervencija tog zakonodavca u organizaciju tih postupaka ne može ići tako daleko da se DRT-u oduzme posebna regulatorna zadaća u tom području, navedeni zakonodavac ne može usvojiti pravila koja za posljedicu imaju to da DRT više ne raspolaže znatnom marginom prosudbe pri utvrđivanju tehničkih pojedinosti postupka dodjele tih prava i da se stoga mora ograničiti na provedbu postupka koji je definirao taj isti zakonodavac.

102 Iako je na sudu koji je uputio zahtjev da ispita je li u glavnim postupcima poštovan taj zahtjev, Sud ipak može, u okviru pravosudne suradnje uspostavljene člankom 267. UFEU-a, na temelju elemenata spisa, tom sudu pružiti elemente tumačenja prava Unije koji bi mu mogli biti korisni u ocjeni učinaka neke njegove odredbe (vidjeti, u tom smislu, presudu od 19. prosinca 2024., Vivacom Bulgaria, C-369/23, EU:C:2024:1043, t. 41.).

103 U tom pogledu najprije valja podsjetiti na to da, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 99. ove presude, nacionalni zakonodavac se u načelu može odlučiti, ako to smatra primjerenim, za naplatni postupak dodjele prava uporabe radijskih frekvencija.

104 S obzirom na marginu prosudbe kojom tako raspolaže nacionalni zakonodavac, u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, u kojoj tehnološki prijelaz podrazumijeva dodjelu novih multipleksa koji imaju znatno veći prijenosni kapacitet od prethodno dodijeljenih multipleksa, ne može se smatrati da izbor besplatne ili naplatne prirode dodjele prava uporabe dodatnog prijenosnog kapaciteta nastalog zbog tog prijelaza nužno mora biti u nadležnosti DRT-a.

105 Nadalje, kad je riječ o pravilima naplatnog postupka dodjele tih prava uporabe, iz odluka kojima se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je talijanski zakonodavac utvrdio niz načela koja uređuju taj postupak. Ta se načela u bitnome odnose na utvrđivanje veličine grupa koje se dodjeljuju u okviru navedenog postupka, obvezu utvrđivanja minimalne vrijednosti ponuda i utvrđivanje niza ciljeva koje treba uzeti u obzir prilikom odabira ponuda.

106 S obzirom na općenitost navedenih načela, na prvi pogled proizlazi da nacionalni zakonodavac utvrđivanjem takvih načela DRT-u nije oduzeo znatnu marginu prosudbe u određivanju detaljnih pravila naplatnog postupka dodjele prava uporabe radijskih frekvencija, osobito kad je riječ o minimalnoj vrijednosti ponuda, konkretnim kriterijima na temelju kojih bi se ponude u konačnici morale ocjenjivati i ponderiranju tih kriterija ili pak mogućnosti predviđanja asimetričnih pravila za pristup tom postupku.

107 Iako je točno da se čini da načela poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku podrazumijevaju, kao što to naglašava sud koji je uputio zahtjev, da operatori s dugogodišnjim vladajućim položajem u audiovizualnom sektoru dotične države članice mogu sudjelovati u postupku dodjele prava uporabe radijskih frekvencija, ta okolnost ne može biti dovoljna da se dokaže da je DRT lišen znatne margine prosudbe u organizaciji tog postupka, kao što to uostalom potvrđuje činjenica da je AGCOM u konačnici odlučio da se samo neke od grupa mogu dodijeliti tim operatorima i da je utvrdio pravila kojima se pogoduje drugim operatorima.

108 Naposljetku, iako iz odluka kojima se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je prilikom utvrđivanja načina pretvorbe prethodnih prava uporabe radijskih frekvencija, od strane DRT-a, izbor nacionalnog zakonodavca da organizira naplatni postupak dodjele prava uporabe radijskih frekvencija uzet u obzir zajedno s drugim čimbenicima, takvo uzimanje u obzir samo je posljedica mogućnosti kojom raspolaže taj zakonodavac da odabere naplatni postupak dodjele prava uporabe radijskih frekvencija u kontekstu u kojem su raspoloživi prijenosni kapaciteti objektivno povećani. Stoga se ne može smatrati da takva okolnost dokazuje da je nacionalni zakonodavac povrijedio DRT-ove ovlasti.

109 S obzirom na te elemente, na druga pitanja u predmetima C-764/23 i C-765/23 te na prvo pitanje u predmetu C-766/23 valja odgovoriti tako da članke 3., 8. i 9. Okvirne direktive treba tumačiti na način da im se ne protivi to da nacionalni zakonodavac predvidi da se dodjela prava uporabe dodatnih prijenosnih kapaciteta, oslobođenih u okviru prijelaza s jedne na drugu tehnologiju emitiranja, provodi na temelju naplatnog postupka čije određene značajke koje se odnose na uvjete dodjele tih prava i na operatore koji mogu sudjelovati u tom postupku utvrđuje sam taj zakonodavac, pod uvjetom da se navedeni zakonodavac ograniči na utvrđivanje načela koja ne rezultiraju time da DRT više ne raspolaže znatnom marginom prosudbe pri utvrđivanju tehničkih pojedinosti postupka dodjele navedenih prava i da se stoga mora ograničiti na provedbu postupka koji je definirao taj isti zakonodavac.

Treće i peto pitanje u predmetu C-764/23, treće pitanje u predmetu C-765/23 i drugo pitanje u predmetu C-766/23

110 Svojim trećim i petim pitanjem u predmetu C-764/23, trećim pitanjem u predmetu C-765/23 i drugim pitanjem u predmetu C-766/23, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 8. i 9. Okvirne direktive, članke 3., 5., 7. i 14. Direktive o ovlaštenju, članke 2. i 4. Direktive o tržišnom natjecanju te načelo zaštite legitimnih očekivanja tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis o dodjeli prava uporabe radijskih frekvencija koji, prilikom prijelaza na drugu tehnologiju koji prati rekonfiguraciju frekvencijskog pojasa 700 MHz, ne predviđa istovrijednu pretvorbu prethodnih prava uporabe radijskih frekvencija, čime se operatora koji želi zadržati svoj prijenosni kapacitet primorava da sudjeluje u naplatnom postupku ili da sklopi sporazum s drugim operatorom.

111 Najprije valja utvrditi da članak 3. Direktive o ovlaštenju, koji definira pravila o općim ovlaštenjima za pružanje elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, i članak 2. Direktive o tržišnom natjecanju, kojim se utvrđuju pravila koja se odnose na ekskluzivna i posebna prava za te mreže i te usluge, ne sadržavaju elemente korisne za davanje odgovora na ta pitanja.

112 S obzirom na to pojašnjenje, valja istaknuti da ni Okvirna direktiva ni Direktiva o ovlaštenju ni Direktiva o tržišnom natjecanju ne sadržavaju odredbu kojom se izričito predviđa opća obveza istovrijedne pretvorbe postojećih prava uporabe radijskih frekvencija prilikom preraspodjele tih prava u okviru prijelaza na drugu tehnologiju.

113 Točno je da se u članku 14. stavku 1. Direktive o ovlaštenju navodi da se prava uporabe radijskih frekvencija mogu izmijeniti samo u objektivno opravdanim slučajevima i na razmjeran način. Usto, članak 14. stavak 2. te direktive određuje da se ta prava uporabe mogu ograničiti ili ukinuti prije isteka roka za koji su odobrena samo kada je to opravdano.

114 Međutim, situacija poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, u kojoj je država članica obvezna rekonfigurirati frekvencijski pojas 700 MHz i tom prilikom želi provesti tehnološki prijelaz sa standarda za emitiranje DVB-T na standard za emitiranje DVB-T 2, istodobno podrazumijeva smanjenje broja multipleksa koji se mogu dodijeliti gospodarskim subjektima u svrhu emitiranja DTT-a i znatan razvoj prijenosnih kapaciteta svakog multipleksa koji se stavlja na raspolaganje tim operatorima.

115 Tako takvu situaciju treba smatrati slučajem u kojem se izmjena, ograničenje ili ukidanje postojećih prava uporabe radijskih frekvencija može opravdati na temelju članka 14. Direktive o ovlaštenju.

116 Stoga se taj članak ne može tumačiti na način da se njime državama članicama nalaže da u toj situaciji zajamče očuvanje svih postojećih prava uporabe multipleksa tehnologije DVB-T na način da ih pretvore u prava uporabe multipleksa tehnologije DVB-T 2.

117 Uostalom, dok se Odlukom 2017/899 utvrđuju pravila kojima se uređuje rekonfiguracija frekvencijskog pojasa 700 MHz, koja nužno podrazumijeva djelomičnu preraspodjelu prava uporabe radijskih frekvencija, valja utvrditi da se tom odlukom ni na koji način ne predviđa da bi ta preraspodjela nužno morala podrazumijevati istovrijednu pretvorbu postojećih prava uporabe radijskih frekvencija, uključujući u slučaju kada se navedena preraspodjela kombinira s prijelazom na drugu tehnologiju, kao što je to predviđeno u uvodnoj izjavi 20. navedene odluke.

118 Međutim, iz prethodno navedenog se ne može zaključiti da države članice u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku uživaju potpunu diskrecijsku ovlast za dodjelu prava uporabe multipleksa tehnologije DVB-T 2.

119 Naime, iz članka 4. stavka 2. Direktive o tržišnom natjecanju, članka 5. stavka 2. drugog podstavka i članka 7. stavka 3. Direktive o ovlaštenju te članka 9. stavka 1. Okvirne direktive, proizlazi da se prava uporabe radijskih frekvencija moraju dodijeliti na temelju objektivnih, transparentnih, nediskriminirajućih i proporcionalnih kriterija. Te kriterije valja poštovati ne samo prilikom prve dodjele radijske frekvencije, već i pri svakoj daljnjoj dodjeli, produljenju prava ili pri pretvorbi radijskih frekvencija u okviru prijelaza na drugu tehnologiju (vidjeti, u tom smislu, presudu od 26. srpnja 2017., Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, t. 39. i 40.).

120 Iako besplatna dodjela novih prava uporabe radijskih frekvencija operatorima koji su bili nositelji prethodnih prava uporabe radijskih frekvencija, kao što to predstavlja sud koji je uputio zahtjev, može biti u skladu s tim zahtjevom (vidjeti, u tom smislu, presudu od 26. srpnja 2017., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, t. 70.), iz sudske prakse Suda ne proizlazi da takva pretvorba tih prava uporabe nužno proizlazi iz navedenog zahtjeva.

121 Naprotiv, Sud je naglasio da se besplatnost dodjele prava uporabe radijskih frekvencija ne nalazi među načelima predviđenima pravom Unije na temelju kojih se moraju organizirati postupci nadmetanja (vidjeti, u tom smislu, presudu od 26. srpnja 2017., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, t. 64.).

122 Stoga, iako se odredbama navedenima u točki 119. ove presude načelno ne protivi to da države članice provedu rekonfiguraciju frekvencijskog pojasa 700 MHz kombiniranjem postupka djelomične pretvorbe prethodnih prava uporabe radijskih frekvencija i naplatnog postupka dodjele prava uporabe radijskih frekvencija, one, s druge strane, zahtijevaju da se ti postupci

provode na temelju objektivnih, transparentnih, nediskriminirajućih i proporcionalnih kriterija i da navedeni postupci budu u skladu s ciljevima navedenima u točki 96. ove presude (vidjeti, po analogiji, presudu od 26. srpnja 2017., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, t. 66.).

123 Sud koji je uputio zahtjev izražava sumnje, na prvom mjestu, u pogledu odabira pretvorbe svih prethodnih prava uporabe radijskih frekvencija primjenom jedinstvenog koeficijenta, u skladu s kojim se pravo uporabe jednog multipleksa tehnologije DVB-T pretvara u pravo uporabe prijenosnih kapaciteta u 0,5 multipleksa tehnologije DVB-T 2, bez predviđanja povoljnijeg režima za gospodarske subjekte koji su imali prava uporabe samo za jedan multipleks tehnologije DVB-T (u daljnjem tekstu: mali operatori).

124 Kad je riječ o tim dvojbama, koje se u biti odnose na zahtjev naveden u točki 119. ove presude, prema kojem se postupak pretvorbe mora temeljiti na nediskriminirajućim kriterijima, valja podsjetiti na to da opće načelo jednakog postupanja zahtijeva ne samo da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način, nego i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano. Usporedivost situacija treba ocijeniti, među ostalim, s obzirom na cilj i svrhu akta kojim je uvedeno predmetno razlikovanje. Nadalje, moraju se uzeti u obzir načela i ciljevi područja kojem taj akt pripada (vidjeti, u tom smislu, presudu od 26. srpnja 2017., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, t. 69.).

125 U tom pogledu, iz sudske prakse Suda proizlazi da primjena različitih koeficijenata pretvorbe na operatore koji se nalaze u usporedivoj situaciji predstavlja različito postupanje prema tim operatorima (vidjeti, u tom smislu, presudu od 26. srpnja 2017., Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, t. 49.).

126 Usto, Sud je presudio da se operatori koji su upravljali analognim kanalima načelno nalaze u usporedivoj situaciji za potrebe pretvorbe tih kanala u digitalne mreže (vidjeti, u tom smislu, presudu od 26. srpnja 2017., Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, t. 47.).

127 Međutim, ne može se isključiti da se za operatore koji imaju prava uporabe više multipleksa tehnologije DVB-T, osobito s obzirom na prijenosne kapacitete kojima raspolažu i njihov položaj u audiovizualnom sektoru, može smatrati da se za potrebe pretvorbe tih prava uporabe nalaze u situaciji različitoj od one malih operatora.

128 Kako bi se utvrdilo je li takva ocjena opravdana s obzirom na ciljeve postupka pretvorbe postojećih prava uporabe radijskih frekvencija, valja naglasiti da se tim postupkom moraju poštovati svi ciljevi iz članka 8. Okvirne direktive, na koje se podsjeća u točki 96. ove presude, i potreba učinkovitog upravljanja radijskim frekvencijama, kako se to zahtijeva člankom 9. stavkom 1. te direktive (vidjeti, u tom smislu, presudu od 26. srpnja 2017., Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, t. 51.).

129 U ovom slučaju razlika koju je razmatrao sud koji je uputio zahtjev između situacije u kojoj se nalaze operatori koji imaju prava uporabe više multipleksa tehnologije DVB-T i one u kojoj se nalaze mali operatori proizlazi iz toga što bi primjena jedinstvenog koeficijenta pretvorbe mogla činiti prepreku tome da potonji nastave sa svojom djelatnošću, tako da bi se različito postupanje u tim situacijama temeljilo na cilju promicanja tržišnog natjecanja u području pružanja elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga.

130 Budući da je taj cilj jedan od ciljeva iz članka 8. Okvirne direktive i da ga stoga treba uzeti u obzir prilikom utvrđivanja kriterija za dodjelu prava uporabe radijskih frekvencija, na sudu koji je uputio zahtjev je da utvrdi je li, s obzirom na specifičnu situaciju malih operatora, primjena povoljnijeg koeficijenta pretvorbe za njih doista bila nužna za promicanje tržišnog natjecanja u talijanskom audiovizualnom sektoru nakon rekonfiguracije frekvencijskog pojasa 700 MHz, a da se pritom ne povrijedi načelo proporcionalnosti stvaranjem učinaka koji prekoračuju ono što je nužno za promicanje tog tržišnog natjecanja.

131 Iako je na sudu koji je uputio zahtjev da provede takvu ocjenu, Sud ipak može, kao što to proizlazi iz točke 102. ove presude, u okviru pravosudne suradnje uspostavljene člankom 267. UFEU-a, na temelju elemenata spisa, tom sudu pružiti elemente tumačenja prava Unije koji bi mu mogli biti korisni u ocjeni učinaka neke njegove odredbe.

132 U tom pogledu, kao prvo, iz odluka kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku proizlazi da bi primjena povoljnijeg koeficijenta za male operatore jamčila da će oni moći samostalno obavljati svoju djelatnost nakon rekonfiguracije frekvencijskog pojasa 700 MHz, s obzirom na to da tehnički ne bi bilo moguće samostalno emitirati bez raspolaganja cijelim multipleksom tehnologije DVB-T 2 i da primjena jedinstvenog koeficijenta pretvorbe na sve operatore podrazumijeva da mali operator neće raspolagati pravima uporabe jednog kompletnog multipleksa tehnologije DVB-T 2.

133 Međutim, kao drugo, s obzirom na to da iz točaka 112. do 117. ove presude proizlazi da pravo Unije, u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, ne predviđa obvezu istovrijedne pretvorbe prethodnih prava uporabe radijskih frekvencija, sud koji je uputio zahtjev mora, kako bi ocijenio posljedice tehničke nemogućnosti podjele predmetnih radijskih frekvencija, uzeti u obzir učinke ne samo postupka pretvorbe prethodnih prava uporabe radijskih frekvencija, nego učinke svih postupaka koje su talijanska tijela uspostavila kako bi osigurala rekonfiguraciju frekvencijskog pojasa 700 MHz i tehnološki prijelaz sa standarda za emitiranje DVB-T na standard za emitiranje DVB-T 2.

134 Iz odluka kojima se upućuju prethodna pitanja i očitovanja podnesenih Sudu proizlazi da su ta tijela uspostavila različite mehanizme kako bi se malim operatorima omogućio povlašten pristup resursima potrebnima za dopunu prava uporabe prijenosnih kapaciteta od 0,5 multipleksa tehnologije DVB-T 2 dobivenog besplatno u okviru postupka pretvorbe prethodnih prava uporabe radijskih frekvencija. Navedena su tijela tako najprije u tu svrhu definirala pravila naplatnog postupka dodjele prava uporabe, zatim su dotične operatore ovlastila na sklapanje sporazuma radi kombiniranja svojih prava uporabe prijenosnih kapaciteta multipleksa tehnologije DVB-T 2 i, naposljetku, pokrenula novi postupak namijenjen tome da se dvama malim operatorima omogući pristup pravima uporabe prijenosnih kapaciteta jednog multipleksa tehnologije DVB-T 2 koji prvotno nisu bili dodijeljeni.

135 Iz zahtjevâ za prethodnu odluku i očitovanja podnesenih Sudu proizlazi, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, da su različiti mehanizmi koje su talijanska tijela uspostavila radi očuvanja djelatnosti malih operatora učinkovito funkcionirali jer su se svakim od tih mehanizama, u skladu s informacijama koje su Sudu dostavljene, koristili određeni mali operatori koji djeluju u talijanskom audiovizualnom sektoru kako bi nakon rekonfiguracije frekvencijskog pojasa 700 MHz nastavili s obavljanjem svoje djelatnosti.

136 Kao treće, kad je riječ o poštovanju načela proporcionalnosti, valja istaknuti, s jedne strane, da se čini da sud koji je uputio zahtjev razmatra primjenu na male operatore posebnog koeficijenta pretvorbe koji bi svakom malom operatoru omogućio da nakon pretvorbe prethodnih prava uporabe radijskih frekvencija raspolaže pravom uporabe jednog multipleksa. S obzirom na obilježja multipleksa tehnologije DVB-T 2 koja je naveo sud koji je uputio zahtjev, primjena takvog koeficijenta pretvorbe dovela bi do znatnog povećanja prijenosnih kapaciteta tih malih operatora.

137 Ne može se smatrati da bi takvo povećanje obično proizašlo iz postupka pretvorbe prava uporabe radijskih frekvencija. Sud je uostalom već utvrdio da bi mjera koja bi dovela do toga da se operatorima koji već posluju na tržištu dodijeli broj radijskih frekvencija veći od broja dovoljnog za osiguravanje kontinuiteta njihove ponude mogla biti neproporcionalna i naštetiti pristupu tržištu novih operatora (vidjeti, u tom smislu, presude od 26. srpnja 2017., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, t. 76., i od 26. srpnja 2017., Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, t. 53.).

138 S druge strane, čini se da iz informacija navedenih u odlukama kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku o broju raspoloživih multipleksa tehnologije DVB-T 2 i broju operatora nositelja prava uporabe multipleksa tehnologije DVB-T 2 proizlazi da bi dodjela jednog multipleksa tehnologije DVB-T 2 svakom od malih operatora također podrazumijevala znatno smanjenje prijenosnih kapaciteta drugih operatora.

139 Takva pak razlika u postupanju između različitih vrsta operatora prisutnih na istom tržištu može, s obzirom na svoje posljedice, činiti proporcionalnu mjeru samo ako je nužna za očuvanje tržišnog natjecanja u predmetnom audiovizualnom sektoru.

140 Na drugom mjestu, sud koji je uputio zahtjev pita se je li nepostojanje istovrijedne pretvorbe prethodnih prava uporabe radijskih frekvencija u skladu s načelom zaštite legitimnih očekivanja.

141 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, načelo zaštite legitimnih očekivanja jedno je od temeljnih načela Unije i moraju ga poštovati institucije Europske unije, ali i države članice u izvršavanju svojih ovlasti koje im povjeravaju direktive Unije (presuda od 26. srpnja 2017., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, t. 79. i navedena sudska praksa).

142 Pravo pozivanja na to načelo ima svaki pojedinac kod kojeg je upravno tijelo stvorilo legitimna očekivanja temeljena na preciznim jamstvima koja mu je ono pružilo. Precizne, bezuvjetne i dosljedne informacije iz ovlaštenih i pouzdanih izvora jamstva su koja mogu stvoriti takva očekivanja, neovisno o obliku u kojem su priopćena (presuda od 26. srpnja 2017., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, t. 80. i navedena sudska praksa).

143 Međutim, gospodarski subjekt ne može se pouzdati u to da neće doći ni do kakvih zakonodavnih izmjena, već može samo dovoditi u pitanje načine provedbe takvih izmjena (presuda od 20. prosinca 2017., Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, t. 47. i navedena sudska praksa).

144 Stoga sama činjenica da je operator nositelj prava uporabe radijskih frekvencija ne može biti temelj za nastanak legitimnih očekivanja da će ta prava ostati nedodirljiva i da će, u slučaju prijelaza na drugu tehnologiju, ta prava nužno biti pretvorena na način kako bi mu se omogućilo upravljanje novim radijskim frekvencijama koje mu osiguravaju jednake ili veće prijenosne kapacitete. Osim toga, iz točaka 114. do 116. ove presude proizlazi da je prijelaz na drugu

tehnologiju, poput onog o kojem je riječ u ovim spojenim predmetima, naprotiv, situacija koja, s obzirom na članak 14. Direktive o ovlaštenju, može opravdati izmjenu, ograničenje ili ukidanje postojećih prava uporabe radijskih frekvencija.

145 S druge strane, operator se može pozivati na načelo zaštite legitimnih očekivanja ako mu je upravno tijelo pružilo precizna, bezuvjetna i dosljedna jamstva u vezi s tim da eventualni prijelaz na drugu tehnologiju neće moći dovesti u pitanje prava uporabe radijskih frekvencija koja su mu bila dodijeljena ili da će u takvom slučaju imati pravo na pretvorbu tih prava uporabe kako bi mu se osigurao prijenosni kapacitet koji je barem jednak onome kojim je raspolagao na temelju navedenih prava uporabe.

146 U ovom slučaju, sud koji je uputio zahtjev ističe da je Cairo Network stekao svoja prava uporabe radijskih frekvencija u okviru naplatnog postupka u čijem je pozivu na nadmetanje bilo pojašnjeno da se odnosi na dodjelu prava uporabe radijskih frekvencija za sustave DVB, odnosno standard DVB-T, ali i na njegov kasniji tehnološki razvoj, da će uspješni ponuditelj dobiti frekvenciju iste pokrivenosti i u istom trajanju u trenutku oslobađanja frekvencija radi njihove dodjele telekomunikacijskim operatorima i da će frekvencija biti dodijeljena na razdoblje od 20 godina.

147 Takve informacije treba smatrati, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 68. svojeg mišljenja, dovoljnima kako bi se operator koji ih je primio mogao pozvati na načelo zaštite legitimnih očekivanja u pogledu zadržavanja ili istovrijedne pretvorbe prava koja je stekao prilikom rekonfiguracije frekvencijskog pojasa 700 MHz, kao i prilikom tehnološkog prijelaza sa standarda za emitiranje DVB-T na standard za emitiranje DVB-T 2.

148 S obzirom na prethodno navedeno, na treće i peto pitanje u predmetu C-764/23, treće pitanje u predmetu C-765/23 i drugo pitanje u predmetu C-766/23 valja odgovoriti tako da članke 8. i 9. Okvirne direktive, članke 5., 7. i 14. Direktive o ovlaštenju, članak 4. Direktive o tržišnom natjecanju te načelo zaštite legitimnih očekivanja treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis o dodjeli prava uporabe radijskih frekvencija koji, prilikom prijelaza na drugu tehnologiju koji prati rekonfiguraciju frekvencijskog pojasa 700 MHz, ne predviđa istovrijednu pretvorbu prethodnih prava uporabe radijskih frekvencija, čime se operatora koji želi zadržati svoj prijenosni kapacitet primorava da sudjeluje u naplatnom postupku ili da sklopi sporazum s drugim operatorom, pod uvjetom da takva pretvorba nije nužna za očuvanje tržišnog natjecanja na predmetnom tržištu i da predmetni operatori od upravnih tijela nisu primili precizna, bezuvjetna i dosljedna jamstva u pogledu zadržavanja svojih prijenosnih kapaciteta u slučaju rekonfiguracije prava uporabe radijskih frekvencija.

Četvrta pitanja u predmetima C-764/23 i C-765/23 i treće pitanje u predmetu C-766/23

149 Svojim četvrtim pitanjima u predmetima C-764/23 i C-765/23 i trećim pitanjem u predmetu C-766/23, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 8. i 9. Okvirne direktive, članke 3., 5., 7. i 14. Direktive o ovlaštenju te članke 2. i 4. Direktive o tržišnom natjecanju tumačiti na način da im se protivi sustav rekonfiguracije prava uporabe radijskih frekvencija koji ne sadržava strukturne mjere namijenjene kompenziranju nezakonitosti povezanih s prethodnim postupcima dodjele takvih prava ili prijašnjim uvjetima upravljanja radijskim frekvencijama.

150 Najprije valja utvrditi da članak 3. Direktive o ovlaštenju, koji definira pravila o općim ovlaštenjima za pružanje elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, i članak 2. Direktive o tržišnom natjecanju, kojim se utvrđuju pravila koja se odnose na ekskluzivna i posebna prava za te mreže i te usluge, ne sadržavaju elemente korisne za davanje odgovora na ta pitanja.

151 Člankom 8. Okvirne direktive države članice se obvezuje da osiguraju to da DRT-ovi poduzmu sve opravdane mjere promicanja tržišnog natjecanja u području pružanja usluga elektroničkih komunikacija, vodeći računa o tome da tržišno natjecanje u području elektroničkih komunikacija ne bude narušeno ili ograničeno i otklanjajući preostale prepreke pružanju navedenih usluga na razini Unije (presuda od 26. srpnja 2017., Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, t. 37. i navedena sudska praksa).

152 Kao što je to istaknuto u točkama 96. i 119. ove presude, DRT-ovi u izvršavanju svoje zadaće dodjele prava uporabe radijskih frekvencija moraju poduzeti sve opravdane mjere u svrhu ostvarivanja ciljeva iz članka 8. Okvirne direktive i ta prava dodijeliti na temelju objektivnih, transparentnih, nediskriminirajućih i proporcionalnih kriterija.

153 Usto, iz članka 5. stavka 6. Direktive o ovlaštenju proizlazi da DRT-ovi osiguravaju da ne dođe do narušavanja tržišnog natjecanja zbog, među ostalim, akumulacije prava uporabe radijskih frekvencija.

154 Sud je iz tih odredbi zaključio da se novi zajednički regulatorni okvir za elektroničke komunikacijske usluge, elektroničke komunikacijske mreže te pripadajuću opremu i usluge temelji, među ostalim, na cilju stvarnog i nenarušenog tržišnog natjecanja i nastoji ga razvijati osobito uz poštovanje načela jednakog postupanja i proporcionalnosti (presuda od 26. srpnja 2017., Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, t. 42.).

155 Konkretnije, Sud je presudio da se članku 9. stavku 1. Okvirne direktive, članku 5. stavku 1. Direktive o ovlaštenju i članku 4. stavku 1. Direktive o tržišnom natjecanju protive nacionalne mjere koje za posljedicu imaju zamrzavanje struktura nacionalnog tržišta i zaštitu položaja nacionalnih operatora koji na njemu već posluju, sprečavanjem ili ograničavanjem ulaska novih operatora na to tržište, osim ako su te mjere opravdane ciljevima od općeg interesa i temelje se na objektivnim, transparentnim, nediskriminirajućim i proporcionalnim kriterijima (presuda od 26. srpnja 2017., Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, t. 43. i navedena sudska praksa).

156 Osim toga, Sud je smatrao da bi pravu Unije također bilo protivno održavanje ili, štoviše, povećavanje neopravdane konkurentske prednosti što ju je operator koji već posluje na tržištu stekao povredom pravnih zahtjeva i protivno cilju stvarnog i nenarušenog tržišnog natjecanja, sprečavanjem ili ograničavanjem pristupa novih operatora tržištu (presuda od 26. srpnja 2017., Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, t. 44.).

157 Kao što to ističe sud koji je uputio zahtjev, Sud je iz tih razmatranja zaključio da se analogne kanale kojima se nezakonito upravljalo ne smije uzeti u obzir u postupku pretvorbe prava uporabe radijskih frekvencija u kontekstu digitalizacije jer bi pretvorba predmetnih prava uporabe dovela do produljenja, pa čak i povećanja neopravdane konkurentske prednosti (vidjeti, u tom smislu, presudu od 26. srpnja 2017., Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, t. 45.).

158 Iako se to rješenje logično može primijeniti na postupak pretvorbe prava uporabe radijskih frekvencija, valja istaknuti da se situacija o kojoj je riječ u glavnom postupku jasno razlikuje od one o kojoj je bila riječ u predmetu u kojem je donesena presuda od 26. srpnja 2017., Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597).

159 Naime, iz odluka kojima se upućuju prethodna pitanja proizlazi da se svim multipleksima tehnologije DVB-T, čija su prava uporabe bila predmet postupka pretvorbe o kojem je riječ u glavnom postupku, prije rekonfiguracije frekvencijskog pojasa 700 MHz upravljalo u skladu s primjenjivim talijanskim pravilima.

160 Međutim, ne može se u potpunosti isključiti da čak i u takvoj situaciji DRT može biti dužan, kako bi ostvario cilj stvarnog i nenarušenog tržišnog natjecanja spomenut u točki 154. ove presude, donijeti mjere koje bi bile nužne za otklanjanje znatnog narušavanja tržišnog natjecanja koje je posljedica nezakonitosti prethodnih postupaka dodjele prava uporabe radijskih frekvencija ili prijašnjih uvjeta upravljanja radijskim frekvencijama.

161 To bi bio slučaj kad bi se utvrdilo da bi takvo narušavanje tržišnog natjecanja i dalje postojalo u predmetnom sektoru nakon rekonfiguracije frekvencijskog pojasa 700 MHz.

162 Međutim, ne može se smatrati da pravo Unije nalaže DRT-ovima da, radi otklanjanja takvog narušavanja tržišnog natjecanja, daju prednost korištenju strukturnih mjera koje podrazumijevaju izmjenu dodjele prava uporabe radijskih frekvencija. Naprotiv, poštovanje načela proporcionalnosti dopušta DRT-ovima donošenje takvih mjera samo kada im ograničenije mjere ne bi mogle omogućiti postizanje ciljeva navedenih u točki 96. ove presude.

163 Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da utvrdi treba li dovesti u pitanje AGCOM-ovu ocjenu prema kojoj su mjere koje su talijanska tijela već donijela dovoljne za otklanjanje znatnih narušavanja tržišnog natjecanja koja bi mogla proizlaziti iz nezakonitosti povezanih s prethodnim postupcima dodjele prava uporabe radijskih frekvencija ili prijašnjim uvjetima upravljanja radijskim frekvencijama, počinjenima u talijanskom audiovizualnom sektoru.

164 Iako je na sudu koji je uputio zahtjev da provede takvu ocjenu, Sud ipak može, kao što to proizlazi iz točaka 102. i 131. ove presude, u okviru pravosudne suradnje uspostavljene člankom 267. UFEU-a, na temelju elemenata spisa, tom sudu pružiti elemente tumačenja prava Unije koji bi mu mogli biti korisni u ocjeni učinaka neke njegove odredbe.

165 U ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev navodi više nezakonitosti koje su mogle imati utjecaj na talijanski audiovizualni sektor. Najprije, u vrijeme analognog emitiranja televizijskog signala, i RAI i Mediaset su upravljali kanalom na nepravilan način. Nadalje, u isto je vrijeme društvu Centro Europa 7 Srl, s kojim je povezano društvo Europa Way, dodijeljena koncesija za televizijsko emitiranje a da pritom nije dobilo frekvenciju koja bi mu omogućila da obavlja svoju djelatnost. Naposljetku, talijanski zakonodavac je u okviru digitalizacije nezakonito poništio postupak dodjele prava uporabe radijskih frekvencija te su talijanska tijela primijenila metodu pretvorbe prethodnih prava uporabe radijskih frekvencija koja je bila nepovoljna za Persideru.

166 Međutim, taj sud ne navodi na koji će način te prijašnje nezakonitosti i dalje imati znatne učinke na tržišno natjecanje među operatorima u talijanskom audiovizualnom sektoru. Takvi učinci ne proizlaze ni iz spisa kojim Sud raspolaže. Naprotiv, iz tog spisa osobito proizlazi da je Europa Way čak i prije rekonfiguracije frekvencijskog pojasa 700 MHz bio nositelj prava uporabe jednog

multipleksa tehnologije DVB-T koji mu je omogućavao obavljanje djelatnosti i da je Persidera imala prava uporabe za najveći broj multipleksa tehnologije DVB-T kojima neki operator u skladu s talijanskim pravom može upravljati.

167 Osim toga, u odlukama kojima se upućuje prethodno pitanje navodi se da su talijanska tijela donijela brojne mjere namijenjene otklanjanju učinaka nezakonitosti navedenih u točki 165. ove presude tako što su, među ostalim, RAI-ju i Mediasetu nametnula posebne obveze i organizirala postupke dodjele prava uporabe radijskih frekvencija kojima su se predviđale mjere kojima se pogodovalo operatorima na koje su te nezakonitosti negativno utjecale ili operatorima bez znatne prisutnosti u talijanskom audiovizualnom sektoru. Proizlazi da su takve mjere bile predviđene i prilikom rekonfiguracije frekvencijskog pojasa 700 MHz, s obzirom na to da je naplatni postupak dodjele prava uporabe radijskih frekvencija koji je tom prilikom uspostavljen sadržavao određena pravila namijenjena pogodovanju malim operatorima i Persideri.

168 U tim okolnostima, iz elemenata kojima Sud raspolaže ne proizlazi da obilježja situacije poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku opravdavaju donošenje strukturnih mjera koje podrazumijevaju izmjenu dodjele prava uporabe radijskih frekvencija kako bi se otklonile posljedice prijašnjih nezakonitosti. Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri proizlazi li iz elemenata koje nije naveo u odlukama kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku da je u tu svrhu potrebno donijeti strukturne mjere.

169 Slijedom navedenog, na četvrta pitanja u predmetima C-764/23 i C-765/23 i treće pitanje u predmetu C-766/23 valja odgovoriti tako da članke 8. i 9. Okvirne direktive, članke 5., 7. i 14. Direktive o ovlaštenju te članak 4. Direktive o tržišnom natjecanju treba tumačiti na način da im se ne protivi sustav rekonfiguracije prava uporabe radijskih frekvencija koji ne sadržava strukturne mjere namijenjene kompenziranju nezakonitosti povezanih s prethodnim postupcima dodjele takvih prava ili prijašnjim uvjetima upravljanja radijskim frekvencijama, pod uvjetom da su druge mjere koje su donijela nadležna tijela dovoljne za otklanjanje znatnih narušavanja tržišnog natjecanja koja bi mogla proizlaziti iz tih nezakonitosti.

Troškovi

170 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) odlučuje:

1. Članak 4. stavak 1. Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva), kako je izmijenjena Direktivom 2009/140/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009., u vezi s člankom 19. UEU-a i člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima,

treba tumačiti na način da mu se:

ne protivi nacionalni propis kojim se, s jedne strane, ograničavaju učinci tužbi koje gospodarski subjekti podnose protiv akata o dodjeli prava uporabe radijskih frekvencija, u okviru rekonfiguracije frekvencijskog pojasa 694 – 790 MHz, na dodjelu

novčane odštete i kojim se, s druge strane, doseg privremenih zaštitnih mjera koje se mogu naložiti dok se ne ispita takva tužba ograničava na isplatu privremenog iznosa, pod uvjetom da oblik te novčane odštete omogućuje da se u cijelosti nadoknadi šteta koju su ti gospodarski subjekti pretrpjeli zbog primjene tih akata.

2. **Članke 3., 8. i 9. Direktive 2002/21, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140,**

treba tumačiti na način da im se:

ne protivi to da nacionalni zakonodavac predvidi da se dodjela prava uporabe dodatnih prijenosnih kapaciteta, oslobođenih u okviru prijelaza s jedne na drugu tehnologiju emitiranja, provodi na temelju naplatnog postupka čije određene značajke koje se odnose na uvjete dodjele tih prava i na operatore koji mogu sudjelovati u tom postupku utvrđuje sam taj zakonodavac, pod uvjetom da se navedeni zakonodavac ograniči na utvrđivanje načela koja ne rezultiraju time da državno regulatorno tijelo više ne raspolaže znatnom marginom prosudbe pri utvrđivanju tehničkih pojedinosti postupka dodjele navedenih prava i da se stoga mora ograničiti na provedbu postupka koji je definirao taj isti zakonodavac.

3. **Članke 8. i 9. Direktive 2002/21, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140, članke 5., 7. i 14. Direktive 2002/20/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (Direktiva o ovlaštenju), kako je izmijenjena Direktivom 2009/140, članak 4. Direktive Komisije 2002/77/EZ od 16. rujna 2002. o tržišnom natjecanju na tržištima elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, kao i načelo zaštite legitimnih očekivanja,**

treba tumačiti na način da im se:

ne protivi nacionalni propis o dodjeli prava uporabe radijskih frekvencija koji, prilikom prijelaza na drugu tehnologiju koji prati rekonfiguraciju frekvencijskog pojasa 694 – 790 MHz, ne predviđa istovrijednu pretvorbu prethodnih prava uporabe radijskih frekvencija, čime se operatora koji želi zadržati svoj prijenosni kapacitet primorava da sudjeluje u naplatnom postupku ili da sklopi sporazum s drugim operatorom, pod uvjetom da takva pretvorba nije nužna za očuvanje tržišnog natjecanja na predmetnom tržištu i da predmetni operatori od upravnih tijela nisu primili precizna, bezuvjetna i dosljedna jamstva u pogledu zadržavanja svojih prijenosnih kapaciteta u slučaju rekonfiguracije prava uporabe radijskih frekvencija.

4. **Članke 8. i 9. Direktive 2002/21, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140, članke 5., 7. i 14. Direktive 2002/20, kako je izmijenjena Direktivom 2009/140, te članak 4. Direktive 2002/77**

treba tumačiti na način da im se:

ne protivi sustav rekonfiguracije prava uporabe radijskih frekvencija koji ne sadržava strukturne mjere namijenjene kompenziranju nezakonitosti povezanih s prethodnim postupcima dodjele takvih prava ili prijašnjim uvjetima upravljanja radijskim frekvencijama, pod uvjetom da su druge mjere koje su donijela nadležna tijela dovoljne za otklanjanje znatnih narušavanja tržišnog natjecanja koja bi mogla proizlaziti iz tih nezakonitosti.

Potpisi