Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 11 września 2025 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Sieci i usługi łączności elektronicznej – Dyrektywy 2002/20/WE, 2002/21/WE i 2002/77/WE – Prawa użytkowania cyfrowych naziemnych częstotliwości radiowych dla radia i telewizji – Przekształcenie praw użytkowania – Przyznawanie praw użytkowania – Ochrona sądowa – Niezależność krajowych organów regulacyjnych

W sprawach połączonych od C-764/23 do C-766/23

mających za przedmiot trzy wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy) postanowieniami z dnia 1 grudnia 2023 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 12 grudnia 2023 r., w postępowaniach:

Cairo Network Srl (C-764/23),

Europa Way Srl (C-765/23),

Persidera SpA (C-766/23)

przeciwko

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),

przy udziale:

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,

* Język postępowania: włoski.

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),

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: C. Lycourgos (sprawozdawca), prezes izby, S. Rodin, N. Piçarra, O. Spineanu-Matei i N. Fenger, sędziowie,

rzecznik generalny: A. Rantos,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Cairo Network Srl – L.R. Perfetti, avvocato,

– w imieniu Europa Way Srl – F. Ferraro i A. Terranova, avvocati,

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

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

– w imieniu Mediaset SpA oraz Elettronica Industriale SpA – C.E. Cazzato, D. Lipani, G.M. Roberti, G. Rossi i M. Serpone, avvocati,

– w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierali S. Fiorentino i G. Galluzzo, avvocati dello Stato,

– w imieniu rządu chorwackiego – G. Vidović Mesarek, w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu Komisji Europejskiej – G. Conte i O. Gariazzo, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 27 marca 2025 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 6 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą"), art. 3, 5, 7 i 14 dyrektywy 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy o zezwoleniach) (Dz.U. 2002, L 108, s. 21), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz.U. 2009, L 337, s. 37) (zwanej dalej „dyrektywą o zezwoleniach"), art. 3 ust. 3 i 3a, art. 4 ust. 1 akapit pierwszy oraz art. 8 i 9 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy ramowej) (Dz.U. 2002, L 108, s. 33), zmienionej dyrektywą 2009/140 (zwanej dalej „dyrektywą ramową"), art. 2 i 4 dyrektywy Komisji 2002/77/WE z dnia 16 września 2002 r. w sprawie konkurencji na rynkach sieci i usług łączności elektronicznej (Dz.U. 2002, L 249, s. 21, zwanej dalej „dyrektywą o konkurencji"), motywów 11 i 20 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/899 z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie wykorzystywania zakresu częstotliwości 470–790 MHz w Unii (Dz.U. 2017, L 138, s. 131), art. 5, 6, 8, 9, 31 i 45 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej (Dz.U. 2018, L 321, s. 36), a także zasad słuszności, niedyskryminacji, przejrzystości, ochrony konkurencji, ochrony uzasadnionych oczekiwań, proporcjonalności i adekwatności.

2 Wnioski te zostały złożone w ramach sporów pomiędzy z jednej strony spółkami Cairo Network Srl (C-764/23), Europa Way Srl (C-765/23) i Persidera SpA (C-766/23) a z drugiej strony Ministero delle Imprese e del Made in Italy (ministerstwem przedsiębiorczości i inicjatywy promocyjnej Made in Italy, Włochy) (C-764/23 i C-766/23), Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (organem regulacji komunikacji, Włochy, zwanym dalej „AGCOM"), Presidenza del Consiglio dei Ministri (prezydencją rady ministrów, Włochy) (C-765/23), Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministerstwem gospodarki i finansów, Włochy) (C-765/23) i Ministero dello Sviluppo economico (ministerstwem rozwoju gospodarczego, Włochy) (C-765/23) w przedmiocie postępowań, prowadzonych w ramach refarmingu pasma częstotliwości 694–790 MHz (zwanego dalej „pasmem częstotliwości 700 MHz"), w sprawie przekształcenia istniejących praw użytkowania multipleksów technologii DVB-T w prawa użytkowania zdolności przesyłowych w multipleksach technologii DVB-T 2 oraz w sprawie przyznania praw użytkowania tego ostatniego rodzaju.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa o zezwoleniach

3 Artykuł 3 dyrektywy o zezwoleniach określa zasady dotyczące ogólnych zezwoleń na sieci i usługi łączności elektronicznej.

4 Artykuł 5 ust. 2 i 6 tej dyrektywy przewiduje:

„2. W przypadku gdy konieczne jest przyznanie indywidualnych praw użytkowania częstotliwości radiowych i numerów, państwa członkowskie przyznają takie prawa – na wniosek

– każdemu przedsiębiorstwu w związku z dostarczaniem sieci lub usług na podstawie ogólnego zezwolenia, o którym mowa w art. 3, z zastrzeżeniem przepisów art. 6, 7 i art. 11 ust. 1 lit. c) niniejszej dyrektywy oraz wszelkimi innymi przepisami zapewniającymi skuteczne wykorzystanie tych zasobów zgodnie z przepisami [dyrektywy ramowej].

Bez uszczerbku dla szczegółowych kryteriów i procedur przyjętych przez państwa członkowskie w celu przyznawania praw użytkowania częstotliwości radiowych dostawcom usług radiowych lub telewizyjnych, aby osiągnąć cele leżące w interesie ogólnym zgodnie z prawem wspólnotowym, prawa użytkowania częstotliwości radiowych i numerów są przyznawane w oparciu o otwarte, obiektywne, przejrzyste, niedyskryminacyjne i proporcjonalne procedury, a w przypadku częstotliwości radiowych – zgodnie z przepisami art. 9 [dyrektywy ramowej]. Wyjątek od stosowania wymogu otwartych procedur może mieć zastosowanie w przypadkach, gdy przyznanie indywidualnych praw użytkowania częstotliwości radiowych dostawcom usług radiowych lub telewizyjnych jest konieczne do osiągnięcia celu leżącego w interesie ogólnym określonego przez państwa członkowskie zgodnie z prawem wspólnotowym.

[…]

6. Właściwe organy krajowe zapewniają skuteczne i efektywne użytkowanie częstotliwości radiowych zgodnie z art. 8 ust. 2 i art. 9 ust. 2 [dyrektywy ramowej]. Zapewniają one, aby w wyniku przekazania lub gromadzenia praw użytkowania częstotliwości radiowych nie występowało zakłócenie konkurencji. Państwa członkowskie mogą w tym celu podjąć odpowiednie środki, takie jak nałożenie obowiązku sprzedaży lub dzierżawy praw użytkowania częstotliwości radiowych”.

5 Zgodnie z art. 7 ust. 3 dyrektywy o zezwoleniach:

„Jeżeli przyznawanie praw użytkowania częstotliwości radiowych winno być ograniczone, państwa członkowskie będą przyznawać takie prawa według kryteriów selekcyjnych, które muszą być obiektywne, przejrzyste, niedyskryminujące oraz proporcjonalne. Każde takie kryterium wyboru musi przyznawać odpowiednią wagę celom określonym w art. 8 dyrektywy [ramowej] i wymaganiom zawartym w art. 9 tej dyrektywy”.

6 Artykuł 14 dyrektywy o zezwoleniach, zatytułowany „Zmiana praw i obowiązków”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby prawa, wymogi oraz procedury dotyczące ogólnych zezwoleń, praw użytkowania albo praw instalowania urządzeń mogły być zmienione jedynie w obiektywnie uzasadnionych przypadkach oraz w sposób proporcjonalny, uwzględniając w stosownych przypadkach szczególne warunki dotyczące praw użytkowania częstotliwości radiowych podlegających obrotowi. […]

2. Państwa członkowskie nie ograniczają ani nie cofają praw instalowania urządzeń ani praw użytkowania częstotliwości radiowych przed upływem okresu, na jaki zostały one przyznane, chyba że jest to uzasadnione i w stosownych przypadkach zgodne z załącznikiem oraz odpowiednimi przepisami prawa krajowego dotyczącymi odszkodowania w przypadku cofnięcia uprawnień”.

Dyrektywa ramowa

7 Motyw 11 dyrektywy ramowej ma następujące brzmienie:

„Zgodnie z zasadą rozdziału funkcji regulacyjnych od operacyjnych, państwa członkowskie winny zapewnić niezależność krajowych organów regulacyjnych, aby umożliwić im wydawanie decyzji w sposób bezstronny. Powyższy wymóg niezależności nie uchybia autonomii innych instytucji ani konstytucyjnym obowiązkom państw członkowskich czy też zasadzie bezstronności, przy uwzględnieniu obowiązujących w państwach członkowskich zasad ustroju własności zgodnie z art. [345 TFUE]. […]”.

8 Zgodnie z art. 2 lit. g) tej dyrektywy „krajowy organ regulacyjny” (zwany dalej „KOR”) oznacza „organ lub organy, którym dane państwo członkowskie powierzyło funkcje regulacyjne w ramach niniejszej dyrektywy lub dyrektyw szczegółowych”. Z tego art. 2 lit. 1) wynika, że dyrektywa o zezwoleniach zalicza się do „dyrektyw szczegółowych”.

9 Motyw 13 dyrektywy 2009/140, która zmieniła dyrektywę ramową, przewiduje:

„Należy zwiększyć niezależność [KOR], tak, aby zapewnić skuteczniejsze stosowanie przez nie ram regulacyjnych oraz zwiększyć ich uprawnienia i przewidywalność ich decyzji. W tym celu należy wprowadzić do prawa krajowego wyraźne przepisy zapewniające, aby [KOR], który odpowiada za regulację rynku ex ante lub rozstrzyganie sporów między przedsiębiorcami, był chroniony podczas wykonywania swoich zadań przed ingerencją zewnętrzną lub naciskami politycznymi, które mogłyby zagrozić niezależności wydawanych przez niego ocen w sprawach, którymi się zajmuje. Takie zewnętrzne wpływy powodują, że [KOR] nie jest odpowiedni do pełnienia roli krajowego organu regulacyjnego w zakresie ram regulacyjnych […]”.

10 Artykuł 3 ust. 1–3a dyrektywy ramowej stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewnią, by zadania przydzielone [KOR] na mocy postanowień niniejszej dyrektywy oraz dyrektyw szczegółowych były realizowane przez uprawnione organy.

2. Państwa członkowskie zagwarantują niezależność [KOR], zapewniając, by były one prawnie oddzielone i funkcjonalnie niezależne od wszelkich organizacji udostępniających sieci, urządzenia lub usługi łączności elektronicznej. Państwa członkowskie, które zachowają prawo własności przedsiębiorstw udostępniających sieci łączności elektronicznej lub usług, lub, które będą sprawowały nad nimi kontrolę, zobowiązane będą zapewnić skuteczny strukturalny rozdział funkcji regulacyjnych od działalności związanej z wykonywaniem prawa własności lub kontroli.

3. Państwa członkowskie zapewniają, aby [KOR] wykonywały swoje uprawnienia w sposób bezstronny, przejrzysty i terminowy. Państwa członkowskie zapewniają, aby [KOR] posiadały wystarczające zasoby finansowe i ludzkie do wykonywania przydzielonych im zadań.

3a. Bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 i 5 [KOR] odpowiedzialne za regulację rynku ex ante lub rozstrzyganie sporów między przedsiębiorstwami […] działają niezależnie i nie występują o instrukcje do żadnego innego podmiotu ani nie przyjmują takich instrukcji w związku z wykonywaniem tych zadań, przydzielonych im na podstawie prawa krajowego wdrażającego prawo wspólnotowe. Nie wyklucza to nadzoru zgodnie z krajowym prawem konstytucyjnym. Decyzje [KOR] mogą zostać zawieszone lub uchylone wyłącznie przez organy odwoławcze ustanowione zgodnie z art. 4.

[…]”.

11 Artykuł 4 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby na poziomie krajowym istniały skuteczne mechanizmy umożliwiające użytkownikom lub przedsiębiorstwom udostępniającym sieci lub usługi łączności elektronicznej, których dotyczy dana decyzja wydana przez [KOR], korzystanie z prawa odwołania się od takiej decyzji do organu odwoławczego niezależnego od stron uczestniczących w sporze. Organ taki, który może być sądem, dysponuje odpowiednią wiedzą specjalistyczną pozwalającą mu na skuteczne wypełnianie swoich funkcji. Państwa członkowskie zapewniają, aby aspekty merytoryczne każdej sprawy zostały właściwie rozpatrzone, oraz zapewniają istnienie skutecznych środków odwoławczych.

Do czasu rozpatrzenia odwołania decyzja [KOR] pozostaje w mocy, chyba że zgodnie z prawem krajowym zostaną zastosowane środki przejściowe”.

12 Artykuł 8 ust. 1–4 wspomnianej dyrektywy przewiduje:

„1. Państwa członkowskie zapewnią, by [KOR], wypełniając swoje zadania wynikające z postanowień niniejszej dyrektywy lub dyrektyw szczegółowych, podejmowały stosowne środki zmierzające do realizacji celów określonych w ust. 2, 3 oraz 4. Takie środki winny być proporcjonalne do celów, jakie mają zostać osiągnięte.

[…]

2. [KOR] będą wspierać konkurencję w dziedzinie udostępniania sieci i usług łączności elektronicznej oraz urządzeń towarzyszących i usług […].

3. [KOR] będą wspierać rozwój rynku wewnętrznego […].

4. [KOR] będą promować interesy obywateli Unii Europejskiej […]”.

13 Artykuł 9 ust. 1 tejże dyrektywy stanowi:

„W należytym stopniu uwzględniając fakt, że widmo radiowe jest dobrem publicznym, które ma istotną wartość społeczną, kulturalną i ekonomiczną, państwa członkowskie zapewniają efektywne zarządzanie widmem radiowym do celów dostarczania sieci łączności elektronicznej i świadczenia usług łączności elektronicznej na ich terytorium zgodnie z art. 8 i 8a. Zapewniają także, aby przydział widma na użytek usług łączności elektronicznej i wydawanie zezwoleń ogólnych lub indywidualnych praw do użytkowania takich częstotliwości radiowych przez właściwe organy krajowe odbywały się według obiektywnych, przejrzystych, niedyskryminacyjnych i proporcjonalnych kryteriów.

Stosując ten artykuł, państwa członkowskie przestrzegają odpowiednich umów międzynarodowych, w tym regulacji radiowych [Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego (ITU)], oraz mogą brać pod uwagę względy polityki publicznej”.

Dyrektywa o konkurencji

14 Artykuł 2 dyrektywy o konkurencji ustanawia zasady dotyczące praw wyłącznych i specjalnych w odniesieniu do sieci i usług łączności elektronicznej.

15 Artykuł 4 tej dyrektywy, zatytułowany „Prawo do wykorzystywania częstotliwości”, stanowi:

„Bez uszczerbku dla szczególnych kryteriów i procedur przyjętych przez państwa członkowskie w odniesieniu do przyznawania praw do wykorzystywania [praw do użytkowania] częstotliwości radiowych dostawcom usług w dziedzinie nadawania programów radiowych lub telewizyjnych, mając na celu realizowanie celów o interesie ogólnym zgodnie z prawem wspólnotowym:

1) państwa członkowskie nie przyznają praw wyłącznych lub specjalnych do wykorzystywania częstotliwości w odniesieniu do świadczenia usług łączności elektronicznej;

2) przydzielanie częstotliwości w odniesieniu do usług łączności elektronicznej opiera się na obiektywnych, przejrzystych, niedyskryminacyjnych oraz proporcjonalnych kryteriach”.

Decyzja 2017/899

16 Motywy 8, 9, 11, 15 i 20 decyzji 2017/899 mają następujące brzmienie:

„(8) W regionie 1, obejmującym Unię [Europejską], regulamin radiokomunikacyjny [ITU] przyjęty w 2015 r. podczas Światowej Konferencji Radiokomunikacyjnej zapewnia przeznaczenie zakresu częstotliwości pasma 700 MHz dla służby radiodyfuzyjnej i służby ruchomej (z wyjątkiem ruchomej łączności lotniczej) na równych prawach pierwszej ważności. Zakres częstotliwości 470–694 MHz […] pozostaje przeznaczony wyłącznie dla służby radiodyfuzyjnej na prawach pierwszej ważności, a dla użytkowania bezprzewodowych urządzeń [do organizacji programów i wydarzeń specjalnych (PMSE – z ang. programmes and special events)] do transmisji sygnałów akustycznych – na prawach drugiej ważności.

(9) Gwałtowny wzrost ruchu w bezprzewodowych sieciach szerokopasmowych oraz wzrastające gospodarcze, przemysłowe i społeczne znaczenie gospodarki cyfrowej sprawiają, że zwiększenie pojemności sieci bezprzewodowych jest koniecznością. Widmo w paśmie częstotliwości 700 MHz oferuje nie tylko dodatkową przepustowość oraz powszechny zasięg, w szczególności na obszarach nieopłacalnych ekonomicznie, wiejskich, górskich oraz wyspiarskich, a także innych trudno dostępnych, we wcześniej ustalonych krajowych obszarach priorytetowych, w tym wzdłuż głównych naziemnych szlaków transportowych oraz do użytku w budynkach i w szerokim zakresie łączności automatycznej. W tym kontekście spójne i skoordynowane środki służące zapewnieniu w całej Unii zasięgu bezprzewodowego sygnału naziemnego o wysokiej jakości, bazujące na najlepszych praktykach krajowych w odniesieniu do obowiązków operatorów w ramach udzielonych im licencji, powinny zmierzać do osiągnięcia celu […], który przewiduje, że wszyscy obywatele w całej Unii powinni do 2020 r. uzyskać dostęp, zarówno w budynkach, jak i poza nimi, do najszybszych połączeń szerokopasmowych, o prędkości nie mniejszej niż 30 [megabitów na sekundę] (Mb/s)], a także powin[ny] zmierzać do osiągnięcia ambitnej wizji społeczeństw gigabitowych w Unii. Takie środki będą wspierać nowatorskie usługi cyfrowe, zapewniając długoterminowe korzyści społeczno-ekonomiczne.

[…]

(11) […] Sektory [cyfrowej telewizji naziemnej (DTT - z ang. digital terrestrial television)] i PMSE wymagają zatem długoterminowej przewidywalności przepisów dotyczących dostępności wystarczających zasobów widma, tak by mogły one zapewnić stabilną realizację i rozwijanie takich usług, w szczególności dla odbiorców bezpłatnej telewizji, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniego otoczenia inwestycyjnego, a także osiągnięcia celów krajowej i unijnej polityki audiowizualnej, takich jak spójność społeczna, pluralizm mediów i różnorodność kulturowa. […]

[…]

(15) Państwa członkowskie powinny mieć możliwość odroczenia, z należycie uzasadnionych powodów, dopuszczenia do korzystania z zakresu częstotliwości pasma 700 MHz na potrzeby systemów naziemnych umożliwiających dostarczanie bezprzewodowych usług szerokopasmowej łączności elektronicznej o maksymalnie dwa lata w stosunku do wspólnego unijnego terminu wyznaczonego na rok 2020. Przyczynami takiego odroczenia mogą być wyłącznie: nierozwiązane problemy dotyczące koordynacji transgranicznej, skutkujące szkodliwymi zakłóceniami; potrzeba zapewnienia i złożoność zapewnienia technicznej migracji dużej liczby ludności do zaawansowanych standardów nadawania; fakt, że koszty finansowe migracji przewyższają oczekiwane przychody wynikające z przyjętych procedur rozdysponowania zakresów częstotliwości, lub siła wyższa. Państwa członkowskie powinny podjąć wszelkie niezbędne kroki w celu minimalizacji szkodliwych zakłóceń w państwach członkowskich, których dotykałyby skutki takich zakłóceń. […]

[…]

(20) Państwa członkowskie powinny przyjąć spójne krajowe plany działania ułatwiające wykorzystanie zakresu częstotliwości pasma 700 MHz do celów naziemnych bezprzewodowych usług szerokopasmowej łączności elektronicznej, a jednocześnie zapewnić ciągłość telewizyjnych usług nadawczych, które zwalniają ten zakres. Po przyjęciu takich narodowych planów działania państwa członkowskie powinny je udostępnić w przejrzysty sposób w ramach Unii. Narodowe plany powinny zawierać zakres działań i harmonogram zmian przeznaczenia częstotliwości, opis koniecznej modernizacji sieci i urządzeń użytkowników końcowych, współistnienia urządzeń radiowych i nieradiowych, obowiązujące i nowo wprowadzane systemy udzielania zezwoleń, mechanizmy zapobiegające szkodliwym zakłóceniom użytkowników widma w pasmach sąsiednich oraz informacje o możliwości uzyskania rekompensaty za koszty migracji w przypadku wystąpienia takich kosztów, w celu m.in. uniknięcia kosztów dla odbiorców końcowych lub nadawców. W przypadku państw, które pragną utrzymać DTT, w narodowych planach działania należy rozważyć wariant ułatwienia modernizacji urządzeń nadawczych w celu dostosowania ich do technologii bardziej efektywnie gospodarujących widmem, takich jak zaawansowane formaty wideo (np. HEVC) bądź technologii przesyłu sygnału (np. DVB-T 2)”.

17 Artykuł 1 ust. 1 tej decyzji przewiduje:

„Do dnia 30 czerwca 2020 r. państwa członkowskie dopuszczają do korzystania z [pasma 700 MHz] na potrzeby naziemnych systemów zdolnych do zapewniania usług bezprzewodowej szerokopasmowej łączności elektronicznej […]

Państwa członkowskie mogą jednak odroczyć dopuszczenie do korzystania z zakresu częstotliwości pasma 700 MHz na okres maksymalnie dwóch lat z należycie uzasadnionych powodów określonych

w załączniku do niniejszej decyzji. […] W celu dopuszczenia takiego wykorzystania, w razie konieczności państwa członkowskie przeprowadzą procedury wydawania zezwoleń lub wprowadzą zmiany w obowiązujących prawach do użytkowania określonego zakresu częstotliwości zgodnie z dyrektywą [o zezwoleniach]".

Dyrektywa 2018/1972

18 Artykuł 124 ust. 1 dyrektywy 2018/1972 ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie przyjmują i publikują, najpóźniej do dnia 21 grudnia 2020 r., przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy. Niezwłocznie przekazują Komisji [Europejskiej] tekst tych przepisów.

Państwa członkowskie stosują te przepisy od dnia 21 grudnia 2020 r.

[…]".

Prawo włoskie

19 Artykuł 1 ust. 1031 legge n. 205 – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018–2020 (ustawy nr 205 w sprawie budżetu państwa na rok budżetowy 2018 i wieloletniego budżetu na trzyletni okres 2018–2020) z dnia 27 grudnia 2017 r. (GURI nr 302 z dnia 29 grudnia 2017 r.), zmienionej poprzez legge n. 145 – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019–2021 (ustawę nr 145 w sprawie budżetu państwa na rok budżetowy 2019 i wieloletniego budżetu na trzyletni okres 2019–2021) z dnia 30 grudnia 2018 r. (GURI nr 302 z dnia 31 grudnia 2018 r.) (zwanej dalej „ustawą nr 205/2017"), stanowi:

„Zgodnie z celami europejskiej i krajowej polityki audiowizualnej w zakresie spójności społecznej, pluralizmu mediów i różnorodności kulturowej oraz w celu najefektywniejszego zarządzania widmem, możliwego dzięki wykorzystaniu najbardziej zaawansowanych technologii, wszystkie częstotliwości przeznaczone na obszarze krajowym i lokalnym na potrzeby usługi [DTT] i przydzielone w paśmie III VHF i 470-694 MHz są przyznawane zgodnie z harmonogramem, o którym mowa w ust. 1032. Mając na względzie te same cele, o których mowa w zdaniu pierwszym, prawa użytkowania częstotliwości posiadane w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy przez krajowych operatorów sieci są przekształcane w prawa użytkowania zdolności przesyłowej w nowych multipleksach krajowych tworzonych w technologii DVB T2, zgodnie z kryteriami określonymi przez [AGCOM] do dnia 31 marca 2019 r. na potrzeby postępowania w sprawie przyznawania praw użytkowania częstotliwości. Do dnia 31 marca 2019 r. [AGCOM] ustali kryteria przyznawania na szczeblu krajowym praw użytkowania częstotliwości, przewidzianych zgodnie z ust. 1030 na potrzeby usługi naziemnej telewizji cyfrowej dla krajowych operatorów sieci [w paśmie częstotliwości 470-694 MHz UHF,] uwzględniając konieczność zagwarantowania ograniczenia ewentualnych kosztów transformacji i realizacji sieci, skrócenia czasu trwania okresu przejściowego, o którym mowa w ust. 1032, oraz zminimalizowania kosztów i skutków oddziaływania na użytkowników końcowych. Do dnia 30 czerwca 2019 r. ministerstwo rozwoju gospodarczego przyznaje krajowym operatorom sieci prawa użytkowania częstotliwości, o których mowa w zdaniu trzecim, na podstawie kryteriów określonych przez [AGCOM], o którym mowa w tym samym zdaniu. […]".

20 Artykuł 1 ust. 1031-bis ustawy nr 205/2017 przewiduje:

„Przyznanie dodatkowych zdolności przesyłowych dostępnych na szczeblu krajowym oraz częstotliwości naziemnych, dodatkowych w stosunku do tych wykorzystanych do przekształcenia praw użytkowania, o którym mowa w ust. 1031 i przewidzianych przez [AGCOM] w [krajowym planie przeznaczenia częstotliwości] do wykorzystania na potrzeby usługi [DTT] dla krajowych operatorów sieci oraz koncesjonariusza publicznych usług radiowych, telewizyjnych i multimedialnych, odbywa się w drodze odpłatnego postępowania bez licytacji w trybie konkurencyjnym, które zostanie wszczęte do dnia 30 listopada 2019 r. przez ministerstwo rozwoju gospodarczego, z zastosowaniem procedur ustanowionych w terminie do dnia 30 września 2019 r. przez [AGCOM] […] na podstawie następujących zasad i kryteriów:

a) przydzielanie zdolności przesyłowych i częstotliwości w oparciu o podział na części o wielkości równej połowie multipleksu;

b) określenie minimalnej wysokości ofert na podstawie wartości rynkowych wskazanych przez [AGCOM];

c) uwzględnienie wysokości złożonych ofert finansowych;

d) zagwarantowanie ciągłości usługi, szybkości transformacji technologicznej, a także jakości infrastruktury technologicznej udostępnianej przez krajowych operatorów sieci działających w sektorze, w tym koncesjonariusza publicznych usług radiowych, telewizyjnych i multimedialnych;

e) promowanie doświadczenia zdobytego przez krajowych operatorów sieci w sektorze, ze szczególnym uwzględnieniem realizacji cyfrowych sieci nadawczych;

f) promowanie zdolności strukturalnych w zakresie zapewnienia efektywności wykorzystania widma, profesjonalizmu i umiejętności nabytych w sektorze, innowacyjności technologicznej oraz optymalnego, skutecznego i terminowego wykorzystania zdolności przesyłowej i dodatkowych częstotliwości;

g) zapewnienie najefektywniejszego wykorzystania widma, przy uwzględnieniu programów dobrej jakości aktualnie nadawanych w technologii naziemnej telewizji cyfrowej odbieranych przez zdecydowaną większość mieszkańców Włoch. […]”.

21 Artykuł 1 ust. 1037 ustawy nr 205/2017 stanowi:

„Sprawy dotyczące przyznawania praw użytkowania częstotliwości, przetargu oraz innych postępowań, o których mowa w ust. 1026–1036, w szczególności postępowania w przedmiocie uwolnienia częstotliwości na potrzeby usługi [DTT], należą do wyłącznej właściwości sądu administracyjnego […]. Ze względu na nadrzędny interes państwa w szybkim uwalnianiu i przydzielaniu częstotliwości stwierdzenie nieważności aktów i środków przyjętych w ramach postępowań, o których mowa w ust. 1026–1036, nie pociąga za sobą nakazu przywrócenia stanu poprzedniego lub szczególnego działania, a ewentualnie zasądzone odszkodowanie za szkodę następuje wyłącznie poprzez zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej. Tymczasowa ochrona prawna ogranicza się do zapłaty kwoty w wysokości wstępnie oszacowanej na poczet odszkodowania”.

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

22 Cairo Network i Europa Way są operatorami sieci DTT, którym obu przysługiwały prawa użytkowania multipleksu technologii DVB-T. Persidera jest operatorem sieci DTT, któremu przysługiwało prawo użytkowania pięciu multipleksów technologii DVB-T.

23 Włoski ustawodawca uznał, że refarming pasma częstotliwości 700 MHz wymaga uwolnienia pewnej liczby częstotliwości w celu umożliwienia wdrażania telefonii piątej generacji (zwanej dalej „technologią 5G"). W konsekwencji ustawodawca ten upoważnił AGCOM do wydawania decyzji mających na celu, po pierwsze, przekształcenie istniejących praw użytkowania multipleksów technologii DVB-T w prawa użytkowania zdolności przesyłowych w multipleksach technologii DVB-T2, a po drugie, przyznanie, w drodze odpłatnego postępowania, praw użytkowania dodatkowej zdolności przesyłowej uzyskanej dzięki migracji między technologiami DVB-T i DVB-T2.

24 W tym celu AGCOM wydał szereg decyzji.

25 W szczególności decyzją 39/19/CONS AGCOM określił nowy krajowy plan przeznaczenia częstotliwości na potrzeby DTT. W decyzji tej przewidziano w szczególności łączną liczbę 12 krajowych multipleksów technologii DVB-T2 i parametry konfiguracji, na podstawie których ustanowiono zasadę zastąpienia 20 krajowych multipleksów technologii DVB-T przez 10 krajowych multipleksów technologii DVB-T2.

26 Decyzją 129/19/CONS AGCOM określił kryteria mające zastosowanie do przekształcenia praw użytkowania multipleksów technologii DVB-T w prawa użytkowania zdolności przesyłowych w multipleksach technologii DVB-T2 oraz do przyznania na szczeblu krajowym praw użytkowania dodatkowej zdolności przesyłowej.

27 Decyzją 562/20/CONS AGCOM określił zasady postępowania w sprawie odpłatnego przyznania praw użytkowania tej dodatkowej zdolności przesyłowej. Decyzją 564/20/CONS wszczął on to postępowanie.

28 Zgodnie z kryteriami przekształcenia określonymi przez AGCOM prawa użytkowania zdolności przesyłowych w 2,5 multipleksach technologii DVB-T2 zostały przyznane Persiderze, natomiast Cairo Network i Europa Way przyznano, każdej, prawa użytkowania zdolności przesyłowych w 0,5 multipleksu tego rodzaju. Po zakończeniu postępowania w sprawie odpłatnego przyznania praw Cairo Network i Persidera nabyły, każda, dodatkowe prawa użytkowania zdolności przesyłowych w 0,5 multipleksu technologii DVB-T2.

29 Cairo Network, Europa Way i Persidera wniosły skargi o stwierdzenie nieważności szeregu aktów przyjętych w ramach postępowania w sprawie refarmingu pasma częstotliwości 700 MHz, wśród których znajdują się decyzje AGCOM 39/19/CONS i 129/19 CONS.

30 Skargi te zostały oddalone wyrokami Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum, Włochy).

31 Cairo Network, Europa Way i Persidera odwołały się od tych wyroków do Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy), która jest sądem odsyłającym. Na poparcie swoich odwołań spółki te podniosły w szczególności, że włoski ustawodawca nie przestrzegał niezależności AGCOM, że prawa użytkowania multipleksów technologii DVB-T zostały naruszone i że postępowanie w sprawie

refarmingu pasma częstotliwości 700 MHz zostało przeprowadzone niezgodnie z prawem, ponieważ nie została uwzględniona okoliczność, że niektórzy operatorzy uzyskali uprzednio w sposób niezgodny z prawem korzystną pozycję na rynku DTT.

32 Consiglio di Stato (rada stanu), uznawszy, że napotkała szereg trudności z wykładnią prawa Unii, zastanawia się, w pierwszej kolejności, w sprawach C-764/23 i C-765/23 nad skutecznym charakterem ochrony sądowej, z której mogą korzystać Cairo Network i Europa Way. Sąd ten ma bowiem wątpliwości, czy wykluczenie wszelkiej możliwości przywrócenia stanu poprzedniego lub naprawienia szkody w naturze pozwala na zapewnienie wystarczającej ochrony uprawnionym z tytułu praw użytkowania z częstotliwości technologii DVB-T oraz na chronienie interesu ogólnego.

33 W drugiej kolejności sąd ten zastanawia się, czy włoski ustawodawca nadmiernie ograniczył zakres uznania AGCOM, naruszając w ten sposób jego niezależność. Sąd ten podnosi w tym względzie, że na decyzje wydane przez AGCOM w ramach postępowania w sprawie refarmingu pasma częstotliwości 700 MHz istotny wpływ miały przepisy prawa włoskiego. Tak więc według tego sądu współczynnik przekształcenia praw użytkowania częstotliwości radiowych został określony przez AGCOM, w szczególności w celu umożliwienia przeprowadzenia odpłatnego postępowania zarządzonego przez tego ustawodawcę. Ponadto według tego sądu AGCOM poddał to postępowanie kryteriom i zasadom, które sam określił, w szczególności zezwalając na udział w tym postępowaniu operatorom zasiedziałym zajmującym pozycję dominującą na odnośnym rynku.

34 W trzeciej kolejności Consiglio di Stato (rada stanu) uważa, że częściowy charakter przekształcenia wcześniejszych praw użytkowania częstotliwości radiowych, który wynika z zastosowania tego współczynnika przekształcenia przyjętego przez AGCOM, pogorszył sytuację operatorów uprawnionych z tytułu prawa użytkowania wyłącznie jednego multipleksu technologii DVB-T, poprzez zmuszenie ich do skorzystania z postępowania w sprawie odpłatnego przyznania praw użytkowania lub do zawarcia między sobą umów w celu uzyskania zdolności przesyłowych równoważnych z tymi, którymi dysponowali przed przekształceniem ich wcześniejszych praw użytkowania częstotliwości radiowych.

35 W czwartej kolejności sąd ten zastanawia się nad wystarczającym w świetle prawa Unii charakterem uwzględnienia przez władze włoskie sytuacji każdego z zainteresowanych operatorów w świetle historycznej ewolucji włoskiego sektora audiowizualnego.

36 Zdaniem tego sądu organizacja tego sektora charakteryzowała się bowiem szeregiem nieprawidłowości, co do których Trybunał wypowiedział się w wyrokach z dnia 31 stycznia 2008 r., Centro Europa 7 (C-380/05, EU:C:2008:59), i z dnia 26 lipca 2017 r., Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597). W świetle różnych środków, które zostały już przyjęte w celu usunięcia tych nieprawidłowości, AGCOM uznał, że przyjęcie w trakcie procesu refarmingu pasma częstotliwości 700 MHz środków strukturalnych byłoby nieodpowiednie i miałoby skutki wykraczające poza przywrócenie równowagi rynku konieczne do usunięcia wspomnianych nieprawidłowości. Uznał on zatem za wystarczające ustanowienie asymetrycznych zasad mających na celu wspieranie pluralizmu i konkurencji w ramach postępowania w sprawie odpłatnego przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych. Jednakże sąd odsyłający ma wątpliwości co do zgodności tego dokonanego przez AGCOM wyboru z prawem Unii.

37 W piątej i ostatniej kolejności w sprawie C-764/23 sąd ten zauważa okoliczności, które uważa za mogące wykazać w przypadku Cairo Network uzasadnione oczekiwania zasługujące na ochronę. Wskazuje zatem, że spółka ta nabyła swoje wcześniejsze prawa użytkowania częstotliwości radiowych w drodze odpłatnego postępowania, w którym w zaproszeniu do składania wniosków wskazano, że miało ono na celu przyznanie praw użytkowania częstotliwości radiowych dla systemów DVB, czyli normy DVB-T, ale także jej późniejszy rozwój technologiczny, że wybrany oferent uzyskałby częstotliwość o takim samym zasięgu i takim samym czasie obowiązywania w momencie zwolnienia częstotliwości w celu ich przyznania operatorom telekomunikacyjnym oraz że częstotliwość ta zostanie przyznana na czas 20 lat.

38 W tych okolicznościach Consiglio di Stato (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału w sprawie C-764/23 z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy prawo Unii, a w szczególności art. 6 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, interpretowane w świetle art. 47 [Karty], art. 4 ust. 1 akapit pierwszy [dyrektywy ramowej] oraz art. 31 dyrektywy [2018/1972] należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie uregulowaniu prawa krajowego, takiemu jak mające zastosowanie we włoskim porządku prawnym (art. 1 ust. 1037 ustawy nr 205/2017), które w sytuacji wchodzącej w zakres prawa Unii ogranicza skutki skargi o stwierdzenie nieważności, wykluczając możliwość nakazania przywrócenia stanu poprzedniego lub szczególnego działania i sprowadza tymczasową ochronę prawną do zapłaty kwoty w wysokości wstępnie oszacowanej na poczet odszkodowania, co narusza skuteczną ochronę sądową?

2) Czy prawo Unii, a w szczególności art. 3 ust. 3 i 3a, art. 8 i 9 [dyrektywy ramowej], jak również art. 5, 6, 8, 9 i 45 [dyrektywy 2018/1972], należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie systemowi tego rodzaju, jaki został wprowadzony w Republice Włoskiej na mocy art. 1 ust. 1031-bis ustawy [nr 205/2017], który to system pozbawia niezależny organ administracyjny jego funkcji regulacyjnych, lub w każdym razie znacznie je ogranicza, przewidując, że przyznanie dodatkowych zdolności przesyłowych następuje w drodze odpłatnego postępowania zakładającego wybór oferty najkorzystniejszej ekonomicznie oraz udział operatorów zasiedziałych?

3) Czy prawo Unii, a w szczególności art. 8 i 9 [dyrektywy ramowej], art. 3, 5, 7 i 14 [dyrektywy o zezwoleniach], art. 2 i 4 [dyrektywy w sprawie konkurencji], motywy 11 i 20 decyzji [2017/899], oraz zasady słuszności, niedyskryminacji, ochrony konkurencji i uzasadnionych oczekiwań, należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie systemowi takiemu jak ten wprowadzony na mocy właściwych przepisów krajowych (art. 1 ust. 1030, 1031, 1031-bis, 1031-ter, 1032 ustawy nr 205/2017), a także na mocy decyzji [AGCOM] 39/19/CONS, 128/19/CONS i 564/20/CONS oraz wydanych do nich decyzji dotyczących przyznania praw użytkowania częstotliwości przeznaczonych na potrzeby usługi telewizji cyfrowej, który to system, do celów przekształcenia »praw użytkowania częstotliwości« w »prawa użytkowania zdolności przesyłowych«, nie przewiduje przekształcenia na zasadzie równoważności, lecz zastrzega przyznanie części zdolności przesyłowych w drodze odpłatnego postępowania, nakładając na operatorów dodatkowe koszty mające im zagwarantować zachowanie uprawnień, które nabyli uprzednio zgodnie z prawem?

4) Czy prawo Unii, a w szczególności art. 8 i 9 [dyrektywy ramowej], art. 3, 5, 7 i 14 [dyrektywy o zezwoleniach], art. 2 i 4 [dyrektywy w sprawie konkurencji], motywy 11 i 20 decyzji [2017/899], zasady słuszności, niedyskryminacji, ochrony konkurencji i uzasadnionych oczekiwań oraz zasady proporcjonalności i adekwatności należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie [systemowi] takiemu jak ten wprowadzony na mocy właściwych przepisów krajowych (art. 1 ust. 1030, 1031, 1031-bis, 1031-ter i 1032 ustawy nr 205/2017), a także na mocy decyzji AGCOM 39/19/CONS, 128/19/CONS i 564/20/CONS oraz wydanych do nich decyzji dotyczących przyznania praw użytkowania częstotliwości przeznaczonych na potrzeby usługi telewizji cyfrowej, który to system nie przewiduje środków o charakterze strukturalnym w celu skorygowania wcześniej powstałej sytuacji nierówności, również w świetle nieprawidłowości stwierdzonych w dotychczasowym orzecznictwie krajowym i ponadnarodowym, i nie uwzględnia szczególnej pozycji operatora, który nabył już częstotliwości w wyniku odpłatnego postępowania konkurencyjnego przewidującego prawo do ich zachowania, czy też środki o charakterze niestrukturalnym przyjęte przez AGCOM wobec przedsiębiorców o ugruntowanej pozycji posiadających pierwotnie tzw. kanały przekraczające ograniczenia są odpowiednie i proporcjonalne?

5) Czy prawo Unii, a w szczególności art. 8 i 9 [dyrektywy ramowej], art. 3, 5, 7 i 14 [dyrektywy o zezwoleniach], art. 2 i 4 [dyrektywy w sprawie konkurencji], motywy 11 i 20 decyzji [2017/899], zasady słuszności, niedyskryminacji, ochrony konkurencji i uzasadnionych oczekiwań oraz zasady proporcjonalności i adekwatności, stoi na przeszkodzie [systemowi] takiemu jak ten wprowadzony na mocy właściwych przepisów krajowych (art. 1 ust. 1030, 1031, 1031-bis, 1031-ter i 1032 ustawy nr 205/2017), a także na mocy decyzji AGCOM 39/19/CONS, 128/19/CONS i 564/20/CONS oraz wydanych do nich decyzji dotyczących przyznania praw użytkowania częstotliwości przeznaczonych na potrzeby usługi telewizji cyfrowej, który to system nie uwzględnia uzasadnionych oczekiwań operatora, który nabył prawo do użytkowania częstotliwości w wyniku odpłatnego postępowania konkurencyjnego przewidującego wyraźnie prawo do częstotliwości o podobnym zasięgu i na okres równoważny prawu użytkowania?”.

39 We wspomnianych okolicznościach Consiglio di Stato (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału w sprawie C-765/23 z czterema pytaniami prejudycjalnymi analogicznymi do pytań od pierwszego do czwartego postawionych w sprawie C-764/23.

40 W tych samych okolicznościach Consiglio di Stato (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału w sprawie C-766/23 z dwoma pytaniami prejudycjalnymi analogicznymi do pytań drugiego i trzeciego postawionych w sprawie C-764/23 oraz z następującym trzecim pytaniem prejudycjalnym:

„Czy prawo Unii, a w szczególności art. 8 i 9 [dyrektywy ramowej], art. 3, 5, 7 i 14 [dyrektywy o zezwoleniach], art. 2 i 4 [dyrektywy w sprawie konkurencji], motywy 11 i 20 decyzji [2017/899], zasady słuszności, niedyskryminacji, ochrony konkurencji i uzasadnionych oczekiwań oraz zasady proporcjonalności i adekwatności, należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie systemowi takiemu jak ten wprowadzony w Republice Włoskiej na mocy art. 1 ust. 1101–1108 ustawy [nr 145/18], art. 1 ust. 1030, 1031, 1031-bis, 1031-quater, 1032, 1033, 1034 i 1037 [ustawy nr 205/2017], decyzji [AGCOM] 39/19/CONS […], 128/19/CONS i 129/19/CONS oraz wydanych do nich decyzji dotyczących przyznania praw użytkowania częstotliwości przeznaczonych na potrzeby usługi telewizji cyfrowej, który to system nie ustanawia środków o charakterze strukturalnym [i,] pomimo istnienia środków wyrównawczych lub równoważących o charakterze

niestrukturalnym, w celu skorygowania wcześniej powstałej sytuacji nierówności przewiduje odpłatną procedurę, która nakłada na operatorów dodatkowe koszty i obciążenia oraz czy to prawo [Unii], w szczególności w świetle zasad proporcjonalności i adekwatności oraz zasad ustanowionych w wyroku z dnia 26 lipca 2017 r., Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597)], stoi na przeszkodzie systemowi takiemu jak ten opisywany, mając na względzie także całokształt zmian wprowadzonych w systemie oraz »anomalie«, »uchybienia« i »nieprawidłowości« systemu stwierdzone w orzecznictwie krajowym i ponadkrajowym, o którym mowa w uzasadnieniu niniejszego postanowienia, czy też środki o charakterze niestrukturalnym przyjęte przez AGCOM w celu przywrócenia równowagi systemu są wystarczające?”.

41 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 27 lutego 2024 r. sprawy od C-764/23 do C-766/23 zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania oraz wydania wyroku.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie właściwości Trybunału

42 Radiotelevisione italiana SpA (RAI) podnosi, że Trybunał nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytania pierwsze i czwarte w sprawach C-764/23 i C-765/23 oraz na pytanie trzecie w sprawie C-766/23, ponieważ w pytaniach tych sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o wypowiedzenie się w przedmiocie zgodności rozpatrywanych w postępowaniu głównym uregulowań włoskich z prawem Unii oraz w przedmiocie zgodności z prawem aktów wydanych przez AGCOM.

43 W tym względzie należy przypomnieć, że system współpracy ustanowiony w art. 267 TFUE opiera się na wyraźnym rozdziale kompetencji pomiędzy sądami krajowymi a Trybunałem. W ramach postępowania wszczętego na podstawie tego artykułu wykładnia przepisów prawa krajowego należy do sądów państw członkowskich, a nie do Trybunału; do tego ostatniego nie należy zatem orzekanie w przedmiocie zgodności norm prawa krajowego z postanowieniami prawa Unii. Natomiast zadaniem Trybunału jest dostarczyć sądowi krajowemu wszystkie elementy wykładni prawa Unii, które mogą mu być pomocne w dokonaniu oceny zgodności norm prawa wewnętrznego z uregulowaniami Unii (zob. wyroki: z dnia 21 marca 1985 r., Celestri & C., 172/84, EU:C:1985:137, pkt 12; z dnia 1 lipca 2008 r., MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, pkt 30; a także z dnia 26 lipca 2017 r., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, pkt 35).

44 W niniejszych sprawach połączonych sąd odsyłający zwraca się do Trybunału poprzez pytania prejudycjalne właśnie o dostarczenie takich wskazówek interpretacyjnych, w związku z czym Trybunał jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na te pytania.

W przedmiocie dopuszczalności

45 RAI i Mediaset SpA kwestionują dopuszczalność całości lub części wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

46 W pierwszej kolejności RAI i Mediaset podnoszą, że postanowienia odsyłające nie zawierają elementów niezbędnych do umożliwienia Trybunałowi udzielenia odpowiedzi na wszystkie postawione pytania. Dokładniej rzecz ujmując, przede wszystkim RAI uważa, że sąd odsyłający nie przedstawił pełnego opisu procesu refarmingu pasma częstotliwości 700 MHz. Następnie

Mediaset podnosi, że sąd ten nie przedstawił ani powodów, dla których przepisy prawa Unii, o których mowa w pytaniu trzecim w każdej ze spraw C-764/23 i C-765/23, a także w pytaniu drugim w sprawie C-766/23, miałyby mieć zastosowanie w niniejszej sprawie, ani powodów, dla których powziął on wątpliwości co do zgodności uregulowania włoskiego rozpatrywanego w postępowaniu głównym z tymi przepisami. Wreszcie, zdaniem Mediasetu, wspomniany sąd nie dostarczył Trybunałowi wystarczających informacji, aby umożliwić mu udzielenie odpowiedzi na pytanie piąte w sprawie C-764/23.

47 W drugiej kolejności RAI i Mediaset uważają, że w celu rozstrzygnięcia sporów w postępowaniach głównych nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytania trzecie i czwarte w każdej ze spraw C-764/23 i C-765/23 oraz na pytania drugie i trzecie w sprawie C-766/23. Środki już przyjęte przez władze włoskie były bowiem według nich wystarczające, aby zaradzić skutkom nieprawidłowości zaistniałych we włoskim sektorze audiowizualnym, o których wspomina sąd odsyłający. Ponadto ich zdaniem przedstawienie tych nieprawidłowości w postanowieniach odsyłających zawiera błędy oraz przybliżenia. Ponadto według tych spółek pytania te w części dotyczą postępowania w sprawie odpłatnego przyznania praw użytkowania zdolności przesyłowych w multipleksach technologii DVB-T2, chociaż postępowanie to nie jest przedmiotem postępowań głównych.

48 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE współpracy między Trybunałem i sądami krajowymi wyłącznie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i który powinien przyjąć na siebie odpowiedzialność za mające zapaść orzeczenie sądowe, należy dokonanie oceny, w świetle szczególnych okoliczności sprawy, zarówno konieczności wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym po to, aby tenże sąd krajowy był w stanie wydać swoje orzeczenie, jak i znaczenia dla sprawy pytań postawionych Trybunałowi. W związku z tym, jeśli postawione pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest w zasadzie zobowiązany do wydania orzeczenia (zob. wyroki: z dnia 21 kwietnia 1988 r., Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, pkt 8; z dnia 24 lipca 2023 r., Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, pkt 61).

49 Oznacza to, że pytania dotyczące prawa Unii korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie pytania prejudycjalnego postawionego przez sąd krajowy jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania (zob. wyroki: z dnia 13 lipca 2000 r., Idéal tourisme, C-36/99, EU:C:2000:405, pkt 20; z dnia 24 lipca 2023 r., Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, pkt 62).

50 W tym kontekście po pierwsze należy podkreślić – w odniesieniu do argumentów dotyczących rzekomo niepełnego charakteru postanowień odsyłających – że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, które znalazło już odzwierciedlenie w art. 94 lit. a) i b) regulaminu postępowania, konieczność dokonania wykładni prawa Unii, która byłaby użyteczna dla sądu krajowego, wymaga, aby sąd krajowy określił ramy stanu faktycznego i prawnego, w jakie wpisują się zadawane przez niego pytania, lub aby przynajmniej wyjaśnił on okoliczności faktyczne, na jakich opierają się owe pytania. Ponadto niezbędne jest – jak stanowi ów art. 94 lit. c) – by wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zawierał omówienie powodów, dla których sąd odsyłający rozpatruje kwestię wykładni lub ważności określonych przepisów prawa Unii, jak również związku, jaki dostrzega on między tymi przepisami a uregulowaniami krajowymi, które

znajdują zastosowanie w postępowaniu głównym [zob. wyrok z dnia 26 stycznia 1993 r., Telemarsicabruzzo i in., od C-320/90 do C-322/90, EU:C:1993:26, pkt 6; postanowienie z dnia 28 czerwca 2000 r., Laguillaumie, C-116/00, EU:C:2000:350, pkt 16; a także wyrok z dnia 4 października 2024 r., Bezirkshauptmannschaft Landeck (Podstawa dostępu do danych osobowych przechowywanych na telefonie komórkowym), C-548/21, EU:C:2024:830, pkt 48].

51 W niniejszym przypadku postanowienia odsyłające przedstawiają w sposób szczegółowy ramy faktyczne i prawne, w które wpisują się postawione pytania, a także powody, które skłoniły sąd odsyłający do powzięcia wątpliwości co do zgodności rozpatrywanych w postępowaniach głównych włoskich przepisów z prawem Unii.

52 Oznacza to, że owe postanowienia spełniają wymogi przewidziane w art. 94 regulaminu postępowania, a zatem zawierają elementy wystarczające do tego, aby umożliwić Trybunałowi udzielenie odpowiedzi na te pytania.

53 Po drugie, należy stwierdzić, że argumenty dotyczące braku konieczności udzielenia odpowiedzi na niektóre ze wspomnianych pytań dla rozstrzygnięcia sporów w postępowaniach głównych opierają się w części na opisie stanu faktycznego rozpatrywanego w postępowaniu głównym, który różni się od opisu przedstawionego przez sąd odsyłający. RAI i Mediaset krytykują zatem zawarte w postanowieniach odsyłających przedstawienie nieprawidłowości zaistniałych we włoskim sektorze audiowizualnym i ich konsekwencji.

54 W ramach zaś wspomnianego w pkt 43 niniejszego wyroku wyraźnego rozdziału zadań sądów krajowych i Trybunału dokonanie wszelkich ustaleń w przedmiocie stanu faktycznego sprawy wchodzi w zakres kompetencji sądu krajowego, do którego należy, przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy, ocena zarówno tego, czy do wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i znaczenia skierowanych do Trybunału pytań, podczas gdy Trybunał jest uprawniony wyłącznie do orzekania o wykładni lub ważności aktów prawa Unii w oparciu o stan faktyczny przedstawiony mu przez sąd krajowy (zob. wyroki: z dnia 16 marca 1978 r., Oehlschläger, 104/77, EU:C:1978:69, pkt 4; z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 28).

55 W związku z tym argumenty RAI i Mediasetu związane z dokonaną przez nie same oceną nieprawidłowości zaistniałych we włoskim sektorze audiowizualnym i ich konsekwencji nie mogą prowadzić do uznania, że niektóre z postawionych pytań są niedopuszczalne.

56 Ponadto okoliczność, że skargi w postępowaniach głównych nie dotyczą bezpośrednio aktów AGCOM regulujących postępowanie w sprawie odpłatnego przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych, nie wystarcza do wykazania, że postawione pytania należy uznać za niedopuszczalne w zakresie, w jakim odnoszą się one do tego postępowania.

57 Bezsporne jest bowiem, że pytania te mają na celu dostarczenie sądowi odsyłającemu informacji umożliwiających mu ocenę zgodności z prawem Unii postępowania w sprawie przekształcenia wcześniejszych praw użytkowania częstotliwości radiowych. Z postanowień odsyłających wynika zaś, że w ramach refarmingu pasma częstotliwości 700 MHz we Włoszech postępowanie to jest przeprowadzane w sposób skoordynowany z postępowaniem w sprawie odpłatnego przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych, w związku z czym nie można uznać, że aspekty tych pytań odnoszące się do tego ostatniego postępowania są w sposób oczywisty pozbawione związku ze sporami w postępowaniach głównych.

58 W konsekwencji należy udzielić odpowiedzi na wszystkie postawione pytania.

Co do istoty

59 Na wstępie należy zauważyć, że chociaż postawione pytania dotyczą w szczególności wykładni dyrektywy 2018/1972, to z jej art. 124 ust. 1 wynika, że państwa członkowskie stosują przepisy mające na celu transpozycję tej dyrektywy od dnia 21 grudnia 2020 r. W związku z tym, zważywszy, że pytania te odnoszą się do zgodności z prawem Unii uregulowań włoskich, które zostały przyjęte przed tą datą, wspomniane pytania należy zbadać na podstawie aktów Unii obowiązujących przed wspomnianą datą.

W przedmiocie pytania pierwszego w każdej ze spraw C-764/23 i C-765/23

60 Poprzez pytanie pierwsze w każdej ze spraw C-764/23 i C-765/23, które to pytanie jest identyczne, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej w związku z art. 6 i 19 TUE oraz art. 47 Karty należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które, po pierwsze, ograniczają skutki środków odwoławczych wnoszonych przez podmioty gospodarcze od aktów dotyczących przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych, w ramach refarmingu pasma częstotliwości 700 MHz, do przyznania rekompensaty pieniężnej, a po drugie, ogranicza zakres środków zabezpieczających, które mogą zostać zarządzone w oczekiwaniu na zbadanie takiego środka odwoławczego, do zapłaty kwoty w wysokości wstępnie oszacowanej na poczet odszkodowania.

61 Chociaż pytania te odnoszą się do art. 6 TUE, to na wstępie należy zauważyć, że artykuł ten jest przepisem o charakterze ogólnym, który nie ma znaczenia dla analizy wspomnianych pytań [zob. analogicznie wyrok z dnia 23 listopada 2021 r., IS (Niezgodność z prawem postanowienia odsyłającego), C-564/19, EU:C:2021:949, pkt 98].

62 Artykuł 4 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy ramowej nakazuje państwom członkowskim wprowadzenie skutecznych mechanizmów odwoławczych umożliwiających użytkownikom lub przedsiębiorstwom udostępniającym sieci lub usługi łączności elektronicznej, których dotyczy dana decyzja wydana przez KOR, korzystanie z prawa odwołania się od takiej decyzji do niezależnego organu odwoławczego, który dysponuje odpowiednią wiedzą specjalistyczną pozwalającą mu na skuteczne wypełnianie swoich funkcji.

63 Artykuł 4 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy przewiduje, że do czasu rozpatrzenia odwołania decyzja właściwego KOR pozostaje w mocy, chyba że zgodnie z prawem krajowym zostaną zastosowane środki przejściowe.

64 Z orzecznictwa Trybunału wynika, że art. 4 wspomnianej dyrektywy stanowi wyraz zasady skutecznej ochrony prawnej zagwarantowanej w art. 47 Karty, do której to zasady odnosi się art. 19 ust. 1 TUE, zgodnie z którym do sądów państw członkowskich należy zapewnienie ochrony prawnej wynikających z prawa Unii uprawnień podmiotów prawnych (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 lutego 2008 r., Tele2 Telecommunication, C-426/05, EU:C:2008:103, pkt 30; a także z dnia 13 października 2016 r., Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Petrotel, C-231/15, EU:C:2016:769, pkt 20).

65 Niemniej jednak art. 4 tejże dyrektywy nie przewiduje szczegółowych uregulowań proceduralnych mających na celu wprowadzenie nałożonego na państwa członkowskie obowiązku ustanowienia skutecznych mechanizmów odwoławczych, a w szczególności nie definiuje uprawnień, jakimi powinien dysponować sąd krajowy orzekający w przedmiocie skargi wniesionej na akt dotyczący przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych.

66 W braku uregulowań Unii w danej dziedzinie zadaniem państw członkowskich jest określenie tych uprawnień w ramach swojej autonomii proceduralnej, wszelako pod warunkiem że w sytuacjach objętych prawem Unii wspomniane uprawnienia nie są mniejsze niż uprawnienia przysługujące sądowi orzekającemu w podobnych sytuacjach podlegających prawu krajowemu (zasada równoważności) oraz że zakres tych uprawnień nie czyni praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywania praw przyznanych przez prawo Unii (zasada skuteczności) (zob. analogicznie wyrok z dnia 13 października 2016 r., Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Petrotel, C-231/15, EU:C:2016:769, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).

67 W odniesieniu do zasady równoważności sąd odsyłający wskazał, że system, którego dotyczy pytanie pierwsze w każdej ze spraw C-764/23 i C-765/23, ma zastosowanie bez rozróżnienia do środków odwoławczych opartych na prawie krajowym i prawie Unii.

68 Co się tyczy zasady skuteczności, należy zauważyć, że Trybunał orzekł w pkt 25 i 31 wyroku z dnia 13 października 2016 r., Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), iż sąd krajowy rozpatrujący środek odwoławczy od decyzji KOR powinien móc uchylić ją z mocą wsteczną, jeżeli stwierdzi, że jest to konieczne dla udzielenia skutecznej ochrony praw przedsiębiorstwu, które wniosło to odwołanie.

69 Jednakże nie można z tego wywnioskować, że zasada skuteczności oznacza w sposób konieczny, iż sąd krajowy rozpatrujący taki środek odwoławczy powinien być uprawniony do uchylenia każdej decyzji KOR objętej zakresem stosowania dyrektywy ramowej.

70 Przede wszystkim bowiem pytanie postawione w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 13 października 2016 r., Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), zmierzało nie do ustalenia, czy art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej wymaga, aby sąd rozpoznający środek odwoławczy od decyzji KOR był uprawniony do uchylenia tej decyzji, lecz jedynie do ustalenia, czy przepis ten stoi na przeszkodzie temu, by uprawnienie to mogło zostać przyznane, w drodze uregulowania krajowego, takiemu sądowi.

71 Następnie pytanie to odnosiło się wyraźnie, jak wskazał zresztą Trybunał w swojej odpowiedzi, do sytuacji, w której sąd odsyłający w tej sprawie ustalił już, że uchylenie zaskarżonej decyzji było konieczne w celu ochrony praw zainteresowanego przedsiębiorstwa. Natomiast w pytaniu pierwszym w każdej ze spraw C-764/23 i C-765/23 sąd odsyłający zwraca się właśnie do Trybunału o dokonanie oceny, w jakim zakresie takie uchylenie może być postrzegane jako konieczne do zagwarantowania praw skarżących w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym.

72 Wreszcie w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 13 października 2016 r., Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), Trybunał został zapytany o zasady kontroli sądowej decyzji nakazującej dostosowanie stawek związanych z ruchomą siecią telefoniczną. Skoro zaś taka decyzja wywołuje skutki odmienne od skutków decyzji w sprawie

przydzielenia praw użytkowania częstotliwości radiowych, nie można domniemywać, że uprawnienia, jakimi powinien dysponować właściwy sąd w celu rozpatrzenia środków odwoławczych wniesionych przeciwko tym dwóm rodzajom decyzji, muszą być podobne.

73 W tym kontekście w celu ustalenia, czy system taki jak rozpatrywany w postępowaniu głównym jest zgodny z zasadą skuteczności, należy przypomnieć, że każdy przypadek, w którym powstaje pytanie, czy krajowy przepis proceduralny nie czyni w praktyce niemożliwym lub zbyt utrudnionym stosowania prawa Unii, powinien być rozpatrywany z uwzględnieniem miejsca tego przepisu w całości procedury, jej przebiegu i jej cech szczególnych, a także, w razie potrzeby, zasad leżących u podstaw krajowego systemu sądownictwa, takich jak ochrona prawa do obrony, zasada pewności prawa i prawidłowy przebieg postępowania (zob. podobnie wyrok z dnia 17 maja 2022 r., Unicaja Banco, C-869/19, EU:C:2022:397, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

74 W tym względzie, jak podkreśla sąd odsyłający, przyznanie rekompensaty pieniężnej, w stosownym przypadku wraz z zapłatą kwoty w wysokości wstępnie oszacowanej na poczet odszkodowania, nie może oczywiście samo w sobie zagwarantować, że niezgodna z prawem sytuacja wynikająca z nieprawidłowego przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych zostanie skutecznie podważona i że operator, który wniósł środek odwoławczy, będzie mógł uzyskać przyznanie praw użytkowania częstotliwości radiowych, do których miałby prawo.

75 Należy jednak zauważyć, że uchylenie aktu dotyczącego przyznania takich praw użytkowania lub trwałe zawieszenie skutków takiego aktu w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie w przedmiocie środka odwoławczego może mieć poważne konsekwencje dla użytkowania częstotliwości radiowych, mogące w praktyce stanowić przeszkodę dla refarmingu pasma częstotliwości 700 MHz wymaganego decyzją 2017/899.

76 Z art. 1 ust. 1 tej decyzji wynika bowiem, że ów refarming, który ma umożliwić użytkowanie pasma częstotliwości 700 MHz na potrzeby usług bezprzewodowej szerokopasmowej łączności elektronicznej, powinien był nastąpić co do zasady w dniu 30 czerwca 2020 r., a najpóźniej w dniu 30 czerwca 2022 r., zaś odroczenie wspomnianego refarmingu do tej ostatniej daty powinno zostać podane do wiadomości pozostałych państw członkowskich oraz Komisji i opierać się na należycie uzasadnionych powodach.

77 Ponadto z motywów 8, 9 i 15 wspomnianej decyzji wynika, że opóźnienie w uwolnieniu pasma częstotliwości 700 MHz w jednym państwie członkowskim może nie tylko stanowić przeszkodę dla wdrażania technologii 5G w tym państwie członkowskim, lecz może również spowodować szkodliwe zakłócenia w innych państwach członkowskich, na które to ryzyko rząd chorwacki powołał się zresztą przed Trybunałem.

78 Uchylenie aktów dotyczących przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych przyjętych w celu umożliwienia refarmingu pasma częstotliwości 700 MHz wiązałoby się logicznie z ponownym przyznaniem danych częstotliwości podmiotom wcześniej do niech uprawnionym, również po datach wymienionych w pkt 76 niniejszego wyroku, co zagrażałoby zniweczeniem tego refarmingu i naruszeniem w ten sposób prawidłowego funkcjonowania technologii 5G w Unii.

79 Podobnie trwałe zawieszenie skutków aktów dotyczących przydzielania praw użytkowania częstotliwości radiowych mogłoby albo uniemożliwić rozwój technologii 5G, gdyby dane częstotliwości radiowe pozostawały objęte wcześniejszymi prawami użytkowania, albo

uniemożliwić ciągłość nadawania DTT, gdyby częstotliwości te zostały uwolnione bez udostępnienia nadawcom DTT innych częstotliwości radiowych umożliwiających im kontynuowanie ich działalności.

80 Ponadto, chociaż środek szczególnego działania polegający na bezpośrednim ponownym przyznaniu praw użytkowania częstotliwości radiowych, których przyznanie byłoby niezgodne z prawem, może co do zasady nie stanowić przeszkody dla wdrażania technologii 5G, to mógłby on natomiast zaszkodzić ciągłości nadawania DTT, ponieważ w świetle rozmiaru nakładów koniecznych do umożliwienia eksploatacji sieci nadawczej DTT nie można wykluczyć, że ponowne przyznanie a posteriori już wykonanych praw użytkowania częstotliwości radiowych narusza ciągłość tego nadawania.

81 Co więcej, uchylenie aktu dotyczącego przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych lub środka szczególnego działania polegającego na bezpośrednim ponownym przyznaniu już przyznanych praw użytkowania mogłoby w niektórych przypadkach naruszać prawa operatorów działających w dobrej wierze, którym zostały przyznane te prawa użytkowania.

82 Należy ponadto zauważyć, że jedynym celem środka odwoławczego takiego jak środki rozpatrywane w postępowaniu głównym jest obrona interesów podmiotów gospodarczych działających w sektorze audiowizualnym, które to interesy powinny normalnie móc być przedmiotem oceny materialnej, a tym samym rekompensaty pieniężnej.

83 W tych okolicznościach ograniczenia uprawnień sądu właściwego do rozpatrywania środków odwoławczych wniesionych przeciwko aktom dotyczącym przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych w ramach refarmingu pasma częstotliwości 700 MHz do przyznania rekompensaty pieniężnej nie można uznać za siłą rzeczy niezgodne z zasadą skuteczności.

84 Niemniej jednak, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 36 opinii, przyznanie takiej rekompensaty może zapewnić skuteczną ochronę sądową zainteresowanym podmiotom gospodarczym jedynie w zakresie, w jakim zasady tej rekompensaty pozwalają na pełne naprawienie szkód poniesionych przez te podmioty gospodarcze w wyniku zastosowania aktu, który właściwy sąd uznał za niezgodny z prawem.

85 Co się tyczy w szczególności środków tymczasowych, zważywszy, że prawodawca Unii nie określił dokładnie rodzaju środków tymczasowych, jakie powinien zastosować właściwy sąd, należy stwierdzić, że w przypadku gdy uprawnienie, z którego sąd ten może skorzystać po rozpoznaniu wniesionego do niego środka odwoławczego, zostało skutecznie ograniczone do przyznania rekompensaty pieniężnej, zapłata kwoty w wysokości wstępnie oszacowanej na poczet odszkodowania wystarcza do zapewnienia tymczasowej ochrony pozwalającej przewidzieć, w razie potrzeby, ostateczny wynik tego środka odwoławczego.

86 W konsekwencji odpowiedź na pytanie pierwsze w każdej ze spraw C-764/23 i C-765/23 powinna brzmieć: art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej w związku z art. 19 TUE oraz art. 47 Karty należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które, po pierwsze, ograniczają skutki środków odwoławczych wnoszonych przez podmioty gospodarcze od aktów dotyczących przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych w ramach refarmingu pasma częstotliwości 700 MHz do przyznania rekompensaty pieniężnej, a po drugie, ograniczają zakres środków zabezpieczających, które mogą zostać zarządzone w oczekiwaniu na

zbadanie takiego środka odwoławczego, do zapłaty kwoty w wysokości wstępnie oszacowanej na poczet odszkodowania, o ile zasady tej rekompensaty pieniężnej pozwalają na pełne naprawienie szkód poniesionych przez te podmioty gospodarcze w wyniku zastosowania tych aktów.

W przedmiocie pytania drugiego w każdej ze spraw C-764/23 i C-765/23 oraz w przedmiocie pytania pierwszego w sprawie C-766/23

87 Poprzez pytanie drugie w każdej ze spraw C-764/23 i C-765/23 oraz poprzez pytanie pierwsze w sprawie C-766/23, które są podobne, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 3, 8 i 9 dyrektywy ramowej należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by ustawodawca krajowy przewidział, iż przyznanie praw do użytkowania dodatkowej zdolności przesyłowej, uzyskanej w ramach migracji między dwiema technologiami nadawania, odbywa się w drodze odpłatnego postępowania, w ramach którego ustawodawca sam określa pewne cechy dotyczące warunków przyznawania tych praw i operatorów mogących uczestniczyć w tym postępowaniu.

88 W pierwszej kolejności, na podstawie art. 3 ust. 1 dyrektywy ramowej państwa członkowskie zapewnią, by zadania przydzielone KOR na mocy postanowień tej dyrektywy oraz dyrektyw szczegółowych były realizowane przez właściwe organy. Ponadto zgodnie z art. 3 ust. 2 i 3 dyrektywy ramowej w związku z motywem 11 tego aktu państwa członkowskie winny zapewnić niezależność KOR, aby umożliwić im wykonywanie ich kompetencji w sposób bezstronny i przejrzysty oraz we właściwym momencie (wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

89 O ile art. 3 dyrektywy ramowej w wersji początkowej służył głównie, zgodnie z motywem 11 tej dyrektywy, zagwarantowaniu niezależności i bezstronności KOR poprzez zapewnienie rozdziału funkcji regulacyjnych i operacyjnych, o tyle prawodawca Unii w dyrektywie 2009/140, jak wskazuje jej motyw 13, zamierzał zwiększyć niezależność KOR, tak aby zapewnić skuteczniejsze stosowanie przez nie ram regulacyjnych oraz zwiększyć ich uprawnienia i przewidywalność ich decyzji (wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).

90 Ten cel polegający na wzmocnieniu niezależności i bezstronności KOR znajduje odzwierciedlenie w art. 3 ust. 3a dyrektywy ramowej. Zgodnie z akapitem pierwszym tego przepisu, bez uszczerbku dla przypadków konsultacji i koordynacji z innymi organami krajowymi, przewidzianych w tym artykule, KOR odpowiedzialne za regulację rynku ex ante lub rozstrzyganie sporów między przedsiębiorstwami powinny działać niezależnie i nie występować o instrukcje do żadnego innego podmiotu ani nie przyjmować takich instrukcji w związku z wykonywaniem przydzielonych im zadań (zob. podobnie wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, pkt 53).

91 W drugiej kolejności należy uściślić, że dyrektywa ramowa przyznaje KOR szczególne zadania w zakresie regulacji, które są zdefiniowane w art. 8–13 tej dyrektywy. Zgodnie z art. 9 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy przydział widma na użytek usług łączności elektronicznej i wydawanie zezwoleń ogólnych lub indywidualnych praw do użytkowania takich częstotliwości radiowych należy do tych organów (zob. podobnie wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, pkt 54).

92 W związku z tym organizacja postępowań w sprawie przyznawania praw użytkowania częstotliwości radiowych, takich jak postępowania w sprawie przekształcenia wcześniejszych praw użytkowania częstotliwości radiowych i ich odpłatnego przyznania rozpatrywane w postępowaniu głównym, wchodzi w zakres wykonywania zadania regulacyjnego w rozumieniu dyrektywy ramowej, które należy do KOR.

93 Oznacza to, że interwencje ustawodawcy krajowego w organizację takich postępowań są ograniczone obowiązkiem poszanowania niezależności KOR. Trybunał orzekł zatem, że niezależność takiego organu byłaby zagrożona, gdyby podmioty zewnętrzne, takie jak ustawodawca krajowy, dysponowały możliwością zawieszenia czy nawet unieważnienia – poza przypadkami nadzoru i skarg przewidzianymi w dyrektywie ramowej – toczącego się postępowania w sprawie wyboru w celu przyznania częstotliwości organizowanego na odpowiedzialność tego organu (zob. podobnie wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, pkt 56).

94 Niemniej jednak pytania postawione w niniejszych sprawach połączonych dotyczą zgodności z prawem Unii interwencji ustawodawcy krajowego mającej na celu nie podważenie postępowania w sprawie przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych prowadzonego przez KOR po jego wszczęciu, lecz określenie z wyprzedzeniem pewnych wymogów, które KOR będzie musiał spełnić przy organizacji i prowadzeniu takiego postępowania.

95 Tymczasem, chociaż zasada niezależności KOR w żaden sposób nie stoi na przeszkodzie temu, by organ ten był zobowiązany do przestrzegania prawa, to jednak ustawodawca krajowy nie może, bez naruszenia niezależności KOR, pozbawić tego organu uprawnień przyznanych mu w dyrektywie ramowej i dyrektywach szczegółowych lub wykonywać tych uprawnień w miejsce KOR [zob. analogicznie wyrok z dnia 2 września 2021 r., Komisja/Niemcy (Transpozycja dyrektyw 2009/72 i 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, pkt 126, 130].

96 W tym względzie należy podkreślić, że art. 8 ust. 1 dyrektywy ramowej przewiduje, iż KOR, wypełniając spoczywające na nich szczególne zadania regulacyjne, podejmują stosowne środki zmierzające do realizacji celów określonych w tym przepisie, polegających na wspieraniu konkurencji w dziedzinie udostępniania sieci i usług łączności elektronicznej, przyczyniania się do rozwoju rynku wewnętrznego i promowania interesów obywateli Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 19 czerwca 2014 r., TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, pkt 39).

97 W związku z tym do kompetencji KOR, nie zaś ustawodawcy krajowego, należy ważenie celów wskazanych w art. 8 dyrektywy ramowej (zob. podobnie wyrok z dnia 3 grudnia 2009 r., Komisja/Niemcy, C-424/07, EU:C:2009:749, pkt 91).

98 O ile jednak art. 9 ust. 1 dyrektywy ramowej przewiduje wprawdzie, że do KOR należy przyznawanie praw użytkowania częstotliwości radiowych, o tyle w przepisie tym uściślono również, że to nie konkretnie do KOR lecz w sposób bardziej ogólny do „państw członkowskich” należy zapewnienie, by przydział ten odbywał się według obiektywnych, przejrzystych, niedyskryminacyjnych i proporcjonalnych kryteriów.

99 Trybunał uznał zresztą, w szczególności na podstawie tego przepisu, zakres uznania państw członkowskich przy podejmowaniu decyzji o zastąpieniu postępowania w sprawie nieodpłatnego przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych postępowaniem w sprawie odpłatnego

przyznania takich praw, w sytuacji gdy decyzja ta została podjęta przez ustawodawcę krajowego (zob. podobnie wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, pkt 65, 71).

100 Wobec tego, w świetle ról przydzielonych w ten sposób odpowiednio KOR i organom politycznym państw członkowskich, należy uznać, że zasady dotyczące organizowania postępowań w sprawie przyznawania praw użytkowania częstotliwości radiowych, mające gwarantować przestrzeganie wymogów określonych w art. 9 ust. 1 dyrektywy ramowej, mogą zostać określone przez ustawodawcę krajowego.

101 Jednocześnie, jako że interwencja tego ustawodawcy w organizację tych postępowań nie może sięgać tak daleko, by zwolnić KOR z jego szczególnego zadania regulacyjnego w tej dziedzinie, wspomniany ustawodawca nie może stanowić norm skutkujących tym, że KOR nie dysponuje już istotnym zakresem uznania przy określaniu zasad technicznych postępowania w sprawie przyznania tych praw i wobec tego musi ograniczyć się do wdrożenia postępowania określonego przez owego ustawodawcę.

102 Chociaż do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy wymóg ten jest spełniony w sporach w postępowaniu głównym, to jednak w ramach współpracy sądowej ustanowionej w art. 267 TFUE Trybunał może dostarczyć temu sądowi, na podstawie informacji zawartych w aktach sprawy, elementy wykładni prawa Unii, które mogą być dla niego przydatne przy dokonywaniu oceny skutków wywieranych przez dany przepis tego prawa (zob. podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2024 r., Vivacom Bulgaria, C-369/23, EU:C:2024:1043, pkt 41).

103 W tym kontekście należy przede wszystkim przypomnieć, że – jak wynika z orzecznictwa przypomnianego w pkt 99 niniejszego wyroku – co do zasady ustawodawca krajowy może, jeżeli uzna to za właściwe, wybrać postępowanie w sprawie odpłatnego przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych.

104 W świetle zakresu uznania, jakim dysponuje zatem ustawodawca krajowy, nie można uznać – w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, w której transformacja technologiczna wiąże się z przyznaniem nowych multipleksów o znacznie wyższej zdolności przesyłowej niż multipleksy przyznane wcześniej – że wybór bezpłatnego lub odpłatnego charakteru przyznania praw użytkowania dodatkowej zdolności przesyłowej wynikający z tej migracji musi należeć do sfery kompetencji KOR.

105 Następnie, co się tyczy zasad postępowania w sprawie odpłatnego przyznania tych praw użytkowania, z postanowień odsyłających wynika, że włoski ustawodawca ustanowił szereg zasad regulujących to postępowanie. Zasady te dotyczą w istocie określenia wielkości części przyznanych w ramach wspomnianego postępowania, obowiązku określenia minimalnej wartości ofert oraz ustalenia szeregu celów, które należy uwzględnić przy wyborze ofert.

106 Ze względu na ogólny charakter wspomnianych zasad, na pierwszy rzut oka okazuje się, że ustanowienie takich zasad przez ustawodawcę krajowego nie skutkuje pozbawieniem KOR istotnego zakresu uznania przy określaniu szczegółowych zasad postępowania w sprawie odpłatnego przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych, w szczególności w odniesieniu do poziomu minimalnej wartości ofert, konkretnych kryteriów, na podstawie których należy ostatecznie oceniać oferty, a także wagi tych kryteriów czy też możliwości ustanowienia asymetrycznych zasad dostępu do tego postępowania.

107 Chociaż prawdą jest, że zasady takie jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym wydają się oznaczać, jak podkreśla sąd odsyłający, że operatorzy zajmujący historycznie pozycję dominującą w sektorze audiowizualnym danego państwa członkowskiego mogą uczestniczyć w postępowaniu w sprawie przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych, to okoliczność ta nie wystarcza do wykazania, iż KOR jest pozbawiony istotnego zakresu uznania przy organizacji tego postępowania, co potwierdza zresztą okoliczność, że AGCOM ostatecznie postanowił, iż tylko niektóre z części mogą zostać przydzielone tym operatorom, i że ustanowił on zasady mające na celu faworyzowanie innych operatorów.

108 Wreszcie, chociaż z postanowień odsyłających wynika, że decyzja ustawodawcy krajowego o zorganizowaniu postępowania w sprawie odpłatnego przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych została uwzględniona, obok innych czynników, przy określaniu przez KOR sposobów przekształcenia wcześniejszych praw użytkowania częstotliwości radiowych, to takie uwzględnienie stanowi po prostu konsekwencję przysługującej temu ustawodawcy możliwości wyboru postępowania w sprawie odpłatnego przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych, w sytuacji gdy dostępne zdolności przesyłowe obiektywnie wzrosły. Zatem nie można uznać, że taka okoliczność świadczy o tym, iż ustawodawca krajowy naruszył kompetencje przysługujące KOR.

109 W świetle tych okoliczności odpowiedź na pytanie drugie w każdej ze spraw C-764/23 i C-765/23 oraz na pytanie pierwsze w sprawie C-766/23 powinna brzmieć: art. 3, 8 i 9 dyrektywy ramowej należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie temu, by ustawodawca krajowy przewidział, iż przyznanie praw do użytkowania dodatkowej zdolności przesyłowej, uzyskanej w ramach migracji między dwiema technologiami nadawania, odbywa się w drodze odpłatnego postępowania, w ramach którego ustawodawca sam określa pewne cechy dotyczące warunków przyznawania tych praw i operatorów mogących uczestniczyć w tym postępowaniu, o ile wspomniany ustawodawca ogranicza się do określenia zasad, które nie skutkują tym, że KOR nie dysponuje już istotnym zakresem uznania przy określaniu zasad technicznych postępowania w sprawie przyznania tych praw i wobec tego musi ograniczyć się do wdrożenia postępowania określonego przez owego ustawodawcę.

W przedmiocie pytań trzeciego i piątego w sprawie C-764/23, pytania trzeciego w sprawie C-765/23 oraz w przedmiocie pytania drugiego w sprawie C-766/23

110 Poprzez pytania trzecie i piąte w sprawie C-764/23, pytanie trzecie w sprawie C-765/23 oraz pytanie drugie w sprawie C-766/23, które to pytania należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 8 i 9 dyrektywy ramowej, art. 3, 5, 7 i 14 dyrektywy o zezwoleniach, art. 2 i 4 dyrektywy o konkurencji oraz zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniom krajowym dotyczącym przyznawania praw użytkowania częstotliwości radiowych, które przy migracji technologicznej towarzyszącej refarmingowi pasma częstotliwości 700 MHz nie przewidują przekształcenia na zasadzie równoważności wcześniejszych praw użytkowania częstotliwości radiowych i tym samym wymagają od operatora, który zamierza zachować swoją zdolność przesyłową, udziału w odpłatnym postępowaniu lub do zawarcia umowy z innym operatorem.

111 Na wstępie należy stwierdzić, że art. 3 dyrektywy o zezwoleniach, który określa zasady dotyczące ogólnych zezwoleń mających zastosowanie do sieci i usług łączności elektronicznej, oraz art. 2 dyrektywy o konkurencji, który ustanawia reguły dotyczące praw wyłącznych i specjalnych w odniesieniu do tych sieci i do tych usług, nie zawierają elementów użytecznych do udzielenia odpowiedzi na owe pytania.

112 Po dokonaniu tego uściślenia należy zauważyć, że ani dyrektywa ramowa, ani dyrektywa o zezwoleniach, ani dyrektywa o konkurencji nie zawierają przepisu przewidującego wyraźnie ogólny obowiązek przekształcenia na zasadzie równoważności istniejących praw użytkowania częstotliwości radiowych, gdy prawa te mają zostać ponownie przyznane w ramach migracji technologicznej.

113 Prawdą jest, że zgodnie z art. 14 ust. 1 dyrektywy o zezwoleniach prawa użytkowania częstotliwości radiowych mogą być zmienione jedynie w obiektywnie uzasadnionych przypadkach oraz w sposób proporcjonalny. Ponadto art. 14 ust. 2 tej dyrektywy stanowi, że przed upływem okresu, na jaki zostały przyznane, owe prawa użytkowania mogą zostać ograniczone lub cofnięte wyłącznie w uzasadnionych przypadkach.

114 Jednakże sytuacja taka jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, w której państwo członkowskie jest zobowiązane do dokonania refarmingu pasma częstotliwości 700 MHz i pragnie przy tej okazji dokonać migracji technologicznej między normami transmisji DVB-T a DVB-T2, oznacza jednocześnie zmniejszenie liczby multipleksów, które mogą zostać przydzielone podmiotom gospodarczym w celu nadawania DTT, oraz znaczną zmianę zdolności przesyłowych każdego multipleksu udostępnionego tym podmiotom.

115 Z tego względu taką sytuację należy uznać za przypadek, w którym zmiana, ograniczenie lub cofnięcie istniejących praw użytkowania częstotliwości radiowych mogą być uzasadnione na podstawie art. 14 dyrektywy o zezwoleniach.

116 Artykułu tego nie można zatem interpretować w ten sposób, że w takiej sytuacji nakłada on na państwa członkowskie obowiązek zagwarantowania zachowania wszystkich istniejących praw użytkowania multipleksów technologii DVB-T poprzez przekształcenie ich w prawa użytkowania multipleksów technologii DVB-T2.

117 Ponadto, chociaż decyzja 2017/899 ustanawia zasady dotyczące refarmingu zakresu częstotliwości 700 MHz, który wiąże się siłą rzeczy z częściowym ponownym przyznaniem praw użytkowania częstotliwości radiowych, należy stwierdzić, że decyzja ta nie przewiduje wcale, iż to ponowne przyznanie powinno siłą rzeczy oznaczać przekształcenia na zasadzie równoważności istniejących praw użytkowania częstotliwości radiowych, również wtedy, gdy wspomniane ponowne przyznanie jest połączone z migracją technologiczną, jak przewidziano w motywie 20 tej decyzji.

118 Z powyższego nie można jednak wywnioskować, że w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym państwa członkowskie dysponują całkowicie dyskrecjonalnymi uprawnieniami w zakresie przyznawania praw użytkowania multipleksów technologii DVB-T2.

119 Z art. 4 ust. 2 dyrektywy o konkurencji, art. 5 ust. 2 akapit drugi i art. 7 ust. 3 dyrektywy o zezwoleniach oraz art. 9 ust. 1 dyrektywy ramowej wynika bowiem, że prawa użytkowania częstotliwości radiowych należy przyznać w oparciu o obiektywne, przejrzyste, niedyskryminacyjne i proporcjonalne kryteria. Owe kryteria należy stosować nie tylko przy pierwszym przyznaniu częstotliwości, lecz także przy każdym następnym, przy przedłużeniu lub przy przekształceniu częstotliwości w kontekście migracji technologicznej (zob. podobnie wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, pkt 39, 40).

120 Chociaż nieodpłatne przyznanie nowych praw użytkowania częstotliwości radiowych operatorom, którzy byli uprawnieni z tytułu wcześniejszych praw użytkowania częstotliwości radiowych, takie jak przewidziane przez sąd odsyłający, może być zgodne z tym wymogiem (zob. podobnie wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, pkt 70), to z orzecznictwa Trybunału nie wynika, by takie przekształcenie tych praw użytkowania wynikało siłą rzeczy ze wspomnianego wymogu.

121 Przeciwnie, Trybunał podkreślił, że nieodpłatny charakter przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych nie znajduje się wśród przewidzianych przez prawo Unii zasad, w oparciu o które należy organizować procedury wyboru (zob. podobnie wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, pkt 64).

122 W konsekwencji, chociaż przepisy, o których mowa w pkt 119 niniejszego wyroku, nie stoją co do zasady na przeszkodzie temu, aby państwa członkowskie dokonały refarmingu pasma częstotliwości 700 MHz poprzez połączenie postępowania w sprawie częściowego przekształcenia wcześniejszych praw użytkowania częstotliwości radiowych z postępowaniem w sprawie odpłatnego przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych, to jednak wymagają one, aby postępowania te były prowadzone na podstawie obiektywnych, przejrzystych, niedyskryminacyjnych i proporcjonalnych kryteriów oraz aby wspomniane postępowania były zgodne z celami przypomnianymi w pkt 96 niniejszego wyroku (zob. podobnie wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, pkt 66).

123 Sąd odsyłający wyraża jednak wątpliwości, w pierwszej kolejności, co do wyboru dokonania przekształcenia wszystkich wcześniejszych praw użytkowania częstotliwości radiowych poprzez zastosowanie jednego współczynnika, na podstawie którego prawo użytkowania multipleksu technologii DVB-T zostaje przekształcone w prawo użytkowania zdolności przesyłowych w 0,5 multipleksu technologii DVB-T2, bez ustanowienia korzystniejszego systemu dla podmiotów gospodarczych, które posiadały prawa użytkowania jedynie w odniesieniu do multipleksu technologii DVB-T (zwanych dalej „małymi operatorami”).

124 W odniesieniu do tych wątpliwości, dotyczących w istocie wymogu, o którym mowa w pkt 119 niniejszego wyroku, zgodnie z którym to wymogiem postępowanie w sprawie przekształcenia powinno być oparte na niedyskryminacyjnych kryteriach, należy przypomnieć, że ogólna zasada równego traktowania wymaga nie tylko, aby porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, lecz również by odmienne sytuacje nie były traktowane w sposób jednakowy, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione. Porównywalność stanów faktycznych należy stwierdzić i ocenić między innymi w świetle celu i sensu konkretnego środka ustanawiającego analizowaną różnicę. Przy tym uwzględniać należy zasady i cele dziedziny prawa, do której należy sporny środek (zob. podobnie wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, pkt 69).

125 W tym względzie z orzecznictwa Trybunału wynika, że zastosowanie różnych współczynników przekształcenia do operatorów znajdujących się w porównywalnej sytuacji stanowi odmienne traktowanie tych operatorów (zob. podobnie wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, pkt 49).

126 Ponadto Trybunał orzekł, że operatorzy, którzy prowadzili kanały analogowe, znajdują się co do zasady w porównywalnej sytuacji dla celów przekształcenia tych kanałów w kanały cyfrowe (zob. podobnie wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, pkt 47).

127 Nie można jednak wykluczyć, że operatorzy, którym przysługują prawa użytkowania kilku multipleksów technologii DVB-T, mogą, w szczególności ze względu na posiadane zdolności przesyłowe i swoją pozycję w sektorze audiowizualnym, zostać uznani za znajdujących się, dla celów przekształcenia tych praw użytkowania, w sytuacji odmiennej od sytuacji małych operatorów.

128 Dla potrzeb stwierdzenia, czy taka ocena jest uzasadniona w świetle celów postępowania w sprawie przekształcenia istniejących praw użytkowania częstotliwości radiowych, należy podkreślić, że postępowanie to powinno respektować ogół celów, o których mowa w art. 8 dyrektywy ramowej, przypomnianych w pkt 96 niniejszego wyroku, oraz konieczność wydajnego zarządzania częstotliwościami radiowymi, zgodnie z wymaganiami art. 9 ust. 1 tej dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, pkt 51).

129 W niniejszym przypadku rozważana przez sąd odsyłający różnica między sytuacją, w której znajdują się operatorzy, którym przysługują prawa użytkowania kilku multipleksów technologii DVB-T, a sytuacją, w której znajdują się mali operatorzy, polega na tym, że zastosowanie jednego współczynnika przekształcenia mogłoby stanowić przeszkodę w kontynuowaniu działalności tych ostatnich, w związku z czym odmienne traktowanie tych sytuacji wynikałoby z celu, jakim jest wspieranie konkurencji w zakresie udostępniania sieci i świadczenia usług łączności elektronicznej.

130 Ponieważ cel ten należy do celów, o których mowa w art. 8 dyrektywy ramowej, a zatem powinien zostać uwzględniony przy określaniu kryteriów przyznawania praw użytkowania częstotliwości radiowych, do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy zastosowanie korzystniejszego współczynnika przekształcenia w odniesieniu do małych operatorów byłoby rzeczywiście konieczne, w świetle ich szczególnej sytuacji, dla potrzeb wspierania konkurencji we włoskim sektorze audiowizualnym po refarmingu pasma częstotliwości 700 MHz, bez naruszenia przy tym zasady proporcjonalności poprzez wywołanie skutków wykraczających poza to, co jest konieczne do wspierania tej konkurencji.

131 Chociaż przeprowadzenie takiej oceny należy do sądu odsyłającego, to, jak wynika z pkt 102 niniejszego wyroku, w ramach współpracy sądowej ustanowionej w art. 267 TFUE Trybunał może dostarczyć temu sądowi, na podstawie informacji zawartych w aktach sprawy, elementów wykładni prawa Unii, które mogą być dla tego sądu przydatne przy ocenie skutków wywieranych przez dany przepis tego prawa.

132 W tym względzie, po pierwsze, z postanowień odsyłających wynika, że zastosowanie korzystniejszego współczynnika w odniesieniu do małych operatorów zapewniłoby im możliwość samodzielnego prowadzenia działalności po refarmingu pasma częstotliwości 700 MHz, zważywszy, że technicznie nie byłoby możliwe samodzielne nadawanie bez posiadania całości multipleksu technologii DVB-T2 i że zastosowanie do wszystkich operatorów jednego współczynnika przekształcenia oznacza, iż mały operator nie będzie dysponował prawami użytkowania całego multipleksu technologii DVB-T2.

133 Jednakże, po drugie, ponieważ z pkt 112–117 niniejszego wyroku wynika, że prawo Unii nie przewiduje obowiązku przekształcenia na zasadzie równoważności wcześniejszych praw użytkowania częstotliwości radiowych w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, sąd odsyłający powinien, dla potrzeb dokonania oceny skutków braku technicznej możliwości podziału przedmiotowych częstotliwości radiowych, wziąć pod uwagę nie skutki samego postępowania w sprawie przekształcenia wcześniejszych praw użytkowania częstotliwości

radiowych, lecz skutki wszystkich postępowań ustanowionych przez władze włoskie w celu zapewnienia refarmingu pasma częstotliwości 700 MHz i migracji technologicznej między normami nadawania DVB-T i DVB-T2.

134 Z postanowień odsyłających i z uwag przedstawionych Trybunałowi wynika zaś, że organy te ustanowiły rozmaite mechanizmy służące umożliwieniu małym operatorom preferencyjnego dostępu do zasobów niezbędnych do uzupełnienia prawa użytkowania zdolności przesyłowych 0,5 multipleksu technologii DVB-T2 uzyskanego nieodpłatnie w ramach postępowania w sprawie przekształcenia wcześniejszych praw użytkowania częstotliwości radiowych. Zatem wspomniane organy przede wszystkim określiły w tym celu zasady postępowania w sprawie odpłatnego przyznania praw użytkowania, następnie zezwoliły zainteresowanym operatorom na zawieranie umów w celu połączenia ich odpowiednich praw użytkowania zdolności przesyłowych multipleksów technologii DVB-T2 i wreszcie wszczęły nowe postępowanie służące umożliwieniu dwóm małym operatorom dostępu do praw użytkowania zdolności przesyłowych multipleksu technologii DVB-T2, które początkowo nie zostały przyznane.

135 Na podstawie wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i uwag przedstawionych Trybunałowi okazuje się, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający, że rozmaite mechanizmy ustanowione przez władze włoskie w celu ochrony działalności małych operatorów zadziałały skutecznie, a każdy z nich, zgodnie z informacjami przekazanymi Trybunałowi, był wykorzystywany przez działających we włoskim sektorze audiowizualnym niektórych małych operatorów w celu dalszego prowadzenia działalności po refarmingu częstotliwości 700 MHz.

136 Po trzecie, co się tyczy poszanowania zasady proporcjonalności, należy zauważyć z jednej strony, że sąd odsyłający wydaje się rozważać zastosowanie do małych operatorów szczególnego współczynnika przekształcenia, który umożliwiałby przysługiwanie każdemu małemu operatorowi, po przekształceniu wcześniejszych praw użytkowania częstotliwości radiowych, prawa użytkowania multipleksu. W świetle wskazanych przez sąd odsyłający cech multipleksów technologii DVB-T2 zastosowanie takiego współczynnika przekształcenia doprowadziłoby do znacznego zwiększenia zdolności przesyłowych tych małych operatorów.

137 Takiego zwiększenia nie można postrzegać jako mającego zwykle wynikać z postępowania w sprawie przekształcenia praw użytkowania częstotliwości radiowych. Trybunał stwierdził już zresztą, że środek, który prowadziłby do przyznania operatorom już obecnym na rynku większej liczby częstotliwości niż liczba wystarczająca do zapewnienia ciągłości ich oferty, mógłby być nieproporcjonalny i szkodzić dostępowi nowych operatorów do rynku (zob. podobnie wyroki: z dnia 26 lipca 2017 r., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, pkt 76; a także z dnia 26 lipca 2017 r., Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, pkt 53).

138 Z drugiej strony, z zawartych w postanowieniach odsyłających informacji na temat liczby dostępnych multipleksów technologii DVB-T2 i liczby podmiotów, którym przysługują prawa użytkowania multipleksów technologii DVB-T, wydaje się wynikać, że przyznanie multipleksu technologii DVB-T2 każdemu z małych operatorów prowadziłoby również do znacznego zmniejszenia zdolności przesyłowych pozostałych operatorów.

139 Taka różnica w traktowaniu różnych rodzajów operatorów obecnych na tym samym rynku mogłaby zaś, ze względu na swoje konsekwencje, stanowić środek proporcjonalny tylko wtedy, gdyby okazała się niezbędna w celu ochrony konkurencji w przedmiotowym sektorze audiowizualnym.

140 W drugiej kolejności sąd odsyłający zastanawia się nad zgodnością z zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań braku przekształcenia na zasadzie równoważności wcześniejszych praw użytkowania częstotliwości radiowych.

141 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań zalicza się do podstawowych zasad Unii i musi być przestrzegana przez instytucje Unii, lecz również przez państwa członkowskie podczas wykonywania powierzonych im przez dyrektywy Unii uprawnień (wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo).

142 Prawo powołania się na tę zasadę przysługuje każdemu podmiotowi prawa, w którym organ administracyjny wzbudził nadzieje znajdujące poparcie w udzielanych mu przez ten organ precyzyjnych zapewnieniach. Takimi zapewnieniami, które mogą rodzić uzasadnione oczekiwania, są, niezależnie od formy, w jakiej są one przekazywane, dokładne, bezwarunkowe i spójne informacje pochodzące z uprawnionych i wiarygodnych źródeł (wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo).

143 Podmiot gospodarczy nie może wszelako oczekiwać całkowitego braku zmian ustawodawczych, lecz może on jedynie kwestionować sposób wprowadzenia takiej zmiany (wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

144 Zatem sama okoliczność, że operatorowi przysługują prawa użytkowania częstotliwości radiowych, nie może uzasadniać uzasadnionych oczekiwań co do tego, że prawa te pozostaną nienaruszalne i że w przypadku migracji technologicznej prawa te zostaną siłą rzeczy przekształcone, aby umożliwić mu wykorzystywanie nowych częstotliwości radiowych zapewniających mu równoważne lub większe zdolności przesyłowe. Z pkt 114–116 niniejszego wyroku wynika zresztą, że migracja technologiczna taka jak rozpatrywana w niniejszych sprawach połączonych, stanowi – przeciwnie – sytuację mogącą uzasadniać, w świetle art. 14 dyrektywy o zezwoleniach, zmianę, ograniczenie lub cofnięcie istniejących praw użytkowania częstotliwości radiowych.

145 Operator ma natomiast prawo powołać się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, jeżeli organ administracyjny udzielił mu dokładnych, bezwarunkowych i zgodnych gwarancji co do tego, że ewentualna migracja technologiczna nie może podważyć przyznanych mu praw użytkowania częstotliwości radiowych lub że w takim przypadku miałby on prawo do przekształcenia tych praw użytkowania w celu zapewnienia mu zdolności przesyłowej co najmniej równoważnej zdolności, jaka przysługiwała mu z tytułu wspomnianych praw użytkowania.

146 W niniejszym przypadku sąd odsyłający wskazuje, że Cairo Network nabyła swoje prawa użytkowania częstotliwości radiowych w drodze odpłatnego postępowania, w którym w zaproszeniu do składania wniosków wskazano, że postępowanie to miało na celu przyznanie praw użytkowania częstotliwości dla systemów DVB, czyli normy DVB-T, ale także jej późniejszy rozwój technologiczny, że wybrany oferent uzyska częstotliwość o takim samym zasięgu i takim samym czasie obowiązywania w momencie zwolnienia częstotliwości w celu ich przyznania operatorom telekomunikacyjnym oraz że częstotliwość ta zostanie przyznana na czas 20 lat.

147 Takie wskazówki należy uznać, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 68 opinii, za wystarczające, aby umożliwić operatorowi, który je otrzymał, powołanie się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań w odniesieniu do zachowania lub przekształcenia na zasadzie równoważności praw nabytych przy refarmingu pasma częstotliwości 700 MHz, jak również przy migracji technologicznej między normami DVB-T i DVB-T2.

148 W świetle powyższego odpowiedź na pytania trzecie i piąte w sprawie C-764/23, na pytanie trzecie w sprawie C-765/23 oraz na pytanie drugie w sprawie C-766/23 powinna brzmieć: art. 8 i 9 dyrektywy ramowej, art. 5, 7 i 14 dyrektywy o zezwoleniach, art. 4 dyrektywy o konkurencji oraz zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniom krajowym dotyczącym przyznawania praw użytkowania częstotliwości radiowych, które przy migracji technologicznej towarzyszącej refarmingowi pasma częstotliwości 700 MHz nie przewidują przekształcenia na zasadzie równoważności wcześniejszych praw użytkowania częstotliwości radiowych i tym samym wymagają od operatora, który zamierza zachować swoją zdolność przesyłową, udziału w odpłatnym postępowaniu lub do zawarcia umowy z innym operatorem, o ile takie przekształcenie nie jest konieczne w celu ochrony konkurencji na danym rynku i o ile odnośni operatorzy nie otrzymali od organów administracyjnych dokładnych, bezwarunkowych i zgodnych gwarancji co do zachowania swoich zdolności przesyłowych w przypadku refarmingu praw użytkowania częstotliwości radiowych.

W przedmiocie pytania czwartego w każdej ze spraw C-764/23 i C-765/23 oraz w przedmiocie pytania trzeciego w sprawie C-766/23

149 Poprzez pytanie czwarte w każdej ze spraw C-764/23 i C-765/23 oraz poprzez pytanie trzecie w sprawie C-766/23, które to pytania należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 8 i 9 dyrektywy ramowej, art. 3, 5, 7 i 14 dyrektywy o zezwoleniach oraz art. 2 i 4 dyrektywy o konkurencji należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie systemowi refarmingu praw użytkowania częstotliwości radiowych, który nie obejmuje środków strukturalnych służących zrekompensowaniu nieprawidłowości związanych z wcześniejszymi postępowaniami w sprawie przyznania takich praw lub z dawnymi warunkami użytkowania częstotliwości radiowych.

150 Na wstępie należy stwierdzić, że art. 3 dyrektywy o zezwoleniach, który określa zasady dotyczące ogólnych zezwoleń mających zastosowanie do sieci i usług łączności elektronicznej, oraz art. 2 dyrektywy o konkurencji, który ustanawia reguły dotyczące praw wyłącznych i specjalnych w odniesieniu do tych sieci i do tych usług, nie zawierają elementów użytecznych do udzielenia odpowiedzi na owe pytania.

151 Artykuł 8 dyrektywy ramowej nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, że KOR podejmują wszelkie stosowne środki mające na celu wspieranie konkurencji w dziedzinie udostępniania sieci i usług łączności elektronicznej oraz zapewniają, że nie występuje zniekształcenie czy ograniczenie konkurencji w sektorze łączności elektronicznej, i usuwają ostatnie bariery rynkowe w zakresie udostępniania tych usług na szczeblu Unii (wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

152 Jak wskazano w pkt 96 i 119 niniejszego wyroku, KOR powinny przy wykonywaniu zadania polegającego na przyznawaniu praw użytkowania częstotliwości radiowych podjąć wszelkie rozsądne środki zmierzające do realizacji celów określonych w art. 8 dyrektywy ramowej i dokonać takiego przydziału na podstawie obiektywnych, przejrzystych, niedyskryminacyjnych i proporcjonalnych kryteriów.

153 Ponadto z art. 5 ust. 6 dyrektywy o zezwoleniach wynika, że KOR zapewniają, aby w szczególności w wyniku gromadzenia praw użytkowania częstotliwości radiowych nie występowało zakłócenie konkurencji.

154 Z tych przepisów Trybunał wywiódł, że nowe ramy regulacyjne wspólne dla usług łączności elektronicznej, sieci łączności elektronicznej oraz dla urządzeń i usług towarzyszących są w szczególności oparte na celu polegającym na rzeczywistej i niezakłóconej konkurencji i zmierzają do jej rozwoju, przy poszanowaniu zwłaszcza zasad równości traktowania i proporcjonalności (wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

155 Konkretniej rzecz ujmując, Trybunał orzekł już, że art. 9 ust. 1 dyrektywy ramowej, art. 5 ust. 1 dyrektywy o zezwoleniach i art. 4 pkt 1 dyrektywy w sprawie konkurencji sprzeciwiają się przepisom krajowym, których sutkiem jest utrwalenie struktur rynku krajowego oraz ochrona pozycji operatorów krajowych już działających na tym rynku poprzez uniemożliwienie lub ograniczenie dostępu nowym operatorom, chyba że przepisy te są uzasadnione celami interesu ogólnego i ustanowione na podstawie obiektywnych, jawnych, niedyskryminujących i proporcjonalnych kryteriów (wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

156 Trybunał ponadto stwierdził, że sprzeczne z prawem Unii byłoby również dalsze trwanie czy wzmocnienie, na korzyść operatora już obecnego na rynku, niesłusznej przewagi konkurencyjnej uzyskanej z naruszeniem wymogów prawnych i sprzecznej z celem rzeczywistej i niezakłóconej konkurencji, przy jednoczesnym uniemożliwieniu lub ograniczeniu dostępu do rynku nowym operatorom (wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, pkt 44).

157 Jak wskazuje sąd odsyłający, z tych rozważań Trybunał wywiódł, że prowadzone niezgodnie z prawem kanały analogowe nie powinny być brane pod uwagę w postępowaniu w sprawie przekształcania praw użytkowania częstotliwości radiowych, przeprowadzanym w kontekście migracji cyfrowej, jeśli przekształcenie przedmiotowych praw użytkowania prowadziłoby do utrwalenia, a nawet do wzmocnienia niesłusznej przewagi konkurencyjnej (zob. podobnie wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, pkt 45).

158 Chociaż rozwiązanie to można logicznie zastosować w odniesieniu do postępowania w sprawie przekształcenia praw użytkowania częstotliwości radiowych, to należy zauważyć, że sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym różni się wyraźnie od sytuacji rozpatrywanej w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597).

159 Z postanowień odsyłających wynika bowiem, że wszystkie multipleksy technologii DVB-T, których prawa użytkowania stanowiły przedmiot rozpatrywanego w postępowaniu głównym postępowania w sprawie przekształcenia, były przed refarmingiem pasma częstotliwości 700 MHz wykorzystywane zgodnie z obowiązującymi przepisami włoskimi.

160 Jednakże nie można całkowicie wykluczyć, że nawet w takiej sytuacji KOR może być zobowiązany, dla realizacji celu polegającego na skutecznej i niezakłóconej konkurencji, o którym mowa w pkt 154 niniejszego wyroku, do przyjęcia środków, które wydają się niezbędne do zaradzenia znaczącym zakłóceniom konkurencji wynikającym z nieprawidłowości wcześniejszych postępowań w sprawie przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych lub dawnych warunków użytkowania częstotliwości radiowych.

161 Byłoby tak, gdyby wykazano, że takie zakłócenia konkurencji mogłyby utrzymywać się w danym sektorze po refarmingu pasma częstotliwości 700 MHz.

162 Niemniej jednak nie można uznać, że prawo Unii wymaga, by KOR w celu zaradzenia takim zakłóceniom konkurencji korzystał w sposób uprzywilejowany ze środków strukturalnych oznaczających zmianę przydziału praw użytkowania częstotliwości radiowych. Przeciwnie, poszanowanie zasady proporcjonalności pozwala KOR przyjąć takie środki tylko wtedy, gdy bardziej ograniczone środki nie mogą umożliwić im osiągnięcia celów przypomnianych w pkt 96 niniejszego wyroku.

163 Do sądu odsyłającego należy zatem ustalenie, czy należy podważyć dokonaną przez AGCOM ocenę, zgodnie z którą środki już przyjęte przez organy włoskie są wystarczające, aby zaradzić znaczącym zakłóceniom konkurencji, które mogłyby wynikać z nieprawidłowości, jakich dopuszczono się we włoskim systemie audiowizualnym, związanych z wcześniejszymi postępowaniami w sprawie przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych lub dawnych warunków użytkowania częstotliwości radiowych.

164 Chociaż dokonanie takiej oceny należy do sądu odsyłającego, to, jak wynika z pkt 102 i 131 niniejszego wyroku, w ramach współpracy sądowej ustanowionej w art. 267 TFUE, Trybunał może dostarczyć temu sądowi, na podstawie informacji zawartych w aktach sprawy, elementów wykładni prawa Unii, które mogą być dla tego sądu przydatne przy ocenie skutków wywieranych przez dany przepis tego prawa.

165 W niniejszym przypadku sąd odsyłający wskazuje na szereg nieprawidłowości, które mogły mieć wpływ na włoski sektor audiowizualny. Przede wszystkim, w czasie gdy telewizja była przedmiotem nadawania analogowego, RAI i Mediaset prowadziły po jednym kanale w sposób nieprawidłowy. Następnie w tym samym czasie Centro Europa 7 Srl, do której należy Europa Way, otrzymała koncesję na nadawanie telewizyjne i nie uzyskała przy tym częstotliwości umożliwiającej jej prowadzenie działalności. Wreszcie przy migracji cyfrowej włoski ustawodawca niezgodnie z prawem unieważnił postępowanie w sprawie przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych i organy włoskie zastosowały niekorzystną dla spółki Persidera metodę przekształcenia wcześniejszych praw użytkowania częstotliwości radiowych.

166 Sąd ów nie wyjaśnia jednak, w jaki sposób te dawne nieprawidłowości miałyby nadal wywierać znaczący wpływ na konkurencję między operatorami we włoskim sektorze audiowizualnym. Takie skutki nie wynikają również z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał. Przeciwnie, z akt tych wynika w szczególności, że jeszcze przed refarmingiem pasma częstotliwości 700 MHz Europa Way przysługiwało prawo użytkowania multipleksu technologii DVB-T umożliwiające jej prowadzenie działalności oraz że Persidera posiadała prawa użytkowania w odniesieniu do maksymalnej liczby multipleksów technologii DVB-T, z jakiej operator mógł korzystać zgodnie z prawem włoskim.

167 Ponadto z postanowień odsyłających wynika, że organy włoskie przyjęły szereg środków służących zaradzeniu skutkom nieprawidłowości, o których mowa w pkt 165 niniejszego wyroku, przede wszystkim nałożyły szczególne obowiązki na RAI i Mediaset, a także przeprowadziły postępowania w sprawie przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych przewidujące środki faworyzujące operatorów, na których te nieprawidłowości wpłynęły negatywnie lub którzy nie byli silnie zakorzenieni we włoskim sektorze audiowizualnym. Okazuje się, że takie środki zostały również przewidziane przy refarmingu pasma częstotliwości 700 MHz, ponieważ postępowanie w sprawie odpłatnego przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych ustanowione przy tej okazji obejmowało pewne zasady służące faworyzowaniu małych operatorów i Persidery.

168 W tych okolicznościach z informacji, którymi dysponuje Trybunał, nie wynika, by cechy sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym uzasadniały przyjęcie środków strukturalnych oznaczających zmianę przydziału praw użytkowania częstotliwości radiowych w celu zaradzenia skutkom dawnych nieprawidłowości. Do sądu odsyłającego należy zatem zbadanie, czy z elementów, których nie przedstawił w postanowieniach odsyłających, wynika, że przyjęcie środków strukturalnych byłoby w tym celu konieczne.

169 Odpowiedź na pytanie czwarte w każdej ze spraw C-764/23 i C-765/23 oraz na pytanie trzecie w sprawie C-766/23 powinna zatem brzmieć: art. 8 i 9 dyrektywy ramowej, art. 5, 7 i 14 dyrektywy o zezwoleniach oraz art. 4 dyrektywy o konkurencji należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie systemowi refarmingu praw użytkowania częstotliwości radiowych, który nie obejmuje środków strukturalnych służących zrekompensowaniu nieprawidłowości związanych z wcześniejszymi postępowaniami w sprawie przyznania takich praw lub z dawnymi warunkami użytkowania częstotliwości radiowych, pod warunkiem że inne środki przyjęte przez właściwe organy są wystarczające, aby zaradzić znaczącym zakłóceniom konkurencji, jakie mogłyby wynikać z tych nieprawidłowości.

W przedmiocie kosztów

170 Dla stron w postępowaniach głównych niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionych przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy ramowej), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r., w związku z art. 19 TUE oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej,**

   należy interpretować w ten sposób, że:

   nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które, po pierwsze, ograniczają skutki środków odwoławczych wnoszonych przez podmioty gospodarcze od aktów dotyczących przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych w ramach refarmingu pasma częstotliwości 694-790 MHz do przyznania rekompensaty

pieniężnej, a po drugie, ograniczają zakres środków zabezpieczających, które mogą zostać zarządzone w oczekiwaniu na zbadanie takiego środka odwoławczego, do zapłaty kwoty w wysokości wstępnie oszacowanej na poczet odszkodowania, o ile zasady tej rekompensaty pieniężnej pozwalają na pełne naprawienie szkód poniesionych przez te podmioty gospodarcze w wyniku zastosowania tych aktów.

2) **Artykuły 3, 8 i 9 dyrektywy 2002/21, zmienionej dyrektywą 2009/140,**

należy interpretować w ten sposób, że:

nie stoją one na przeszkodzie temu, by ustawodawca krajowy przewidział, iż przyznanie praw do użytkowania dodatkowej zdolności przesyłowej, uzyskanej w ramach migracji między dwiema technologiami nadawania, odbywa się w drodze odpłatnego postępowania, w ramach którego ustawodawca ten sam określa pewne cechy dotyczące warunków przyznawania tych praw i operatorów mogących uczestniczyć w tym postępowaniu, o ile wspomniany ustawodawca ogranicza się do określenia zasad, które nie skutkują tym, że krajowy organ regulacyjny nie dysponuje już istotnym zakresem uznania przy określaniu zasad technicznych postępowania w sprawie przyznania tych praw i wobec tego musi ograniczyć się do wdrożenia postępowania określonego przez owego ustawodawcę.

3) **Artykuły 8 i 9 dyrektywy 2002/21, zmienionej dyrektywą 2009/140, art. 5, 7 i 14 dyrektywy 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy o zezwoleniach), zmienionej dyrektywą 2009/140, art. 4 dyrektywy Komisji 2002/77/WE z dnia 16 września 2002 r. w sprawie konkurencji na rynkach sieci i usług łączności elektronicznej oraz zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań**

należy interpretować w ten sposób, że:

nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniom krajowym dotyczącym przyznawania praw użytkowania częstotliwości radiowych, które przy migracji technologicznej towarzyszącej refarmingowi pasma częstotliwości 694–790 MHz nie przewidują przekształcenia na zasadzie równoważności wcześniejszych praw użytkowania częstotliwości radiowych i tym samym wymagają od operatora, który zamierza zachować swoją zdolność przesyłową, udziału w odpłatnym postępowaniu lub do zawarcia umowy z innym operatorem, o ile takie przekształcenie nie jest konieczne w celu ochrony konkurencji na danym rynku i o ile odnośni operatorzy nie otrzymali od organów administracyjnych dokładnych, bezwarunkowych i zgodnych gwarancji co do zachowania swoich zdolności przesyłowych w przypadku refarmingu praw użytkowania częstotliwości radiowych.

4) **Artykuły 8 i 9 dyrektywy 2002/21, zmienionej dyrektywą 2009/140, art. 5, 7 i 14 dyrektywy 2002/20, zmienionej dyrektywą 2009/140, oraz art. 4 dyrektywy 2002/77**

należy interpretować w ten sposób, że:

nie stoją one na przeszkodzie systemowi refarmingu praw użytkowania częstotliwości radiowych, który nie obejmuje środków strukturalnych służących zrekompensowaniu nieprawidłowości związanych z wcześniejszymi postępowaniami w sprawie przyznania

takich praw lub z dawnymi warunkami użytkowania częstotliwości radiowych, pod warunkiem że inne środki przyjęte przez właściwe organy są wystarczające, aby zaradzić znaczącym zakłóceniom konkurencji, jakie mogłyby wynikać z tych nieprawidłowości.

Podpisy