Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 11 september 2025 *

”Begäran om förhandsavgörande – Elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster – Direktiven 2002/20/EG, 2002/21/EG och 2002/77/EG – Nyttjanderätter till radiofrekvenser för digital markbunden radio och tv – Omvandling av nyttjanderätter – Tilldelning av nyttjanderätter – Domstolsskydd – De nationella regleringsmyndigheternas oberoende”

I de förenade målen C-764/23–C-766/23,

angående tre beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställda av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) av den 1 december 2023, som inkom till domstolen den 12 december 2023, i målen

Cairo Network Srl (C-764/23),

Europa Way Srl (C-765/23),

Persidera SpA (C-766/23)

mot

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

ytterligare deltagare i rättegången:

Radiotelevisione italiana SpA (RAI),

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

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

* Rättegångsspråk: italienska.

Elettronica Industriale SpA,

Premiata Ditta Borghini e Stocchetti di Torino Srl,

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

Prima TV SpA,

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

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

Espansione Srl (C-766/23),

Europa Way Srl (C-765/23 och C-766/23),

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Lycourgos (referent) samt domarna S. Rodin, N. Piçarra, O. Spineanu-Matei och N. Fenger,

generaladvokat: A. Rantos,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

– Europa Way Srl, genom F. Ferraro och A. Terranova, avvocati,

– Persidera SpA, genom E. Apa, V. La Rosa, M. Montinari och I. Picciano, avvocati,

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

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

– Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av S. Fiorentino och G. Galluzzo, avvocati dello Stato,

– Kroatiens regering, genom G. Vidović Mesarek, i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom G. Conte och O. Gariazzo, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 27 mars 2025 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 6 och 19.1 andra stycket FEU, artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), artiklarna 3, 5, 7 och 14 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektiv) (EGT L 108, 2002, s. 21), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/140/EG av den 25 november 2009 (EUT L 337, 2009, s. 37, och rättelse i EUT L 241, 2013, s. 8) (nedan kallat auktorisationsdirektivet). artiklarna 3.3, 3.3a, 4.1 första stycket, 8 och 9 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv) (EGT L 108, 2002, s. 33), i dess lydelse enligt direktiv 2009/140 (nedan kallat ramdirektivet), artiklarna 2 och 4 i kommissionens direktiv 2002/77/EG av den 16 september 2002 om konkurrens på marknaderna för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (EGT L 249, 2002, s. 21) (nedan kallat konkurrensdirektivet), skälen 11 och 20 i Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2017/899 av den 17 maj 2017 om användning av frekvensbandet 470–790 MHz i unionen (EUT L 138, 2017, s. 131), artiklarna 5, 6, 8, 9, 31 och 45 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation (EUT L 321, 2018, s. 36) samt principerna om rimlighet, icke-diskriminering, insyn, fri konkurrens, skydd för berättigade förväntningar, proportionalitet och lämplighet.

2 Respektive begäran har framställts i mål mellan, å ena sidan, Cairo Network Srl (C-764/23), Europa Way Srl (C-765/23) och Persidera SpA (C-766/23) och, å andra sidan, Ministero delle Imprese e del Made in Italy (Ministeriet för företagande och Made in Italy, Italien) (C-764/23 och C-766/23), Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Tillsynsmyndigheten för kommunikation, Italien) (nedan kallad AGCOM), Presidenza del Consiglio dei Ministri (premiärministerns kansli, Italien) (C-765/23), Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ekonomi- och finansministeriet, Italien) (C-765/23) och Ministero dello Sviluppo economico (ministeriet för ekonomisk utveckling, Italien) (C-765/23) angående förfaranden som genomförts inom ramen för omkonfigureringen av frekvensbandet 694–790 MHz (nedan kallat frekvensbandet 700 MHz), omvandling av befintliga rättigheter att använda multiplexer med DVB-T-teknik (nedan kallade DVB-T-multiplexer) till rättigheter att nyttja överföringskapacitet i multiplexer med DVB-T 2-teknik (nedan kallade DVB-T 2-multiplexer) och tilldelning av den sistnämnda typen av nyttjanderätter.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Auktorisationsdirektivet.

3 I artikel 3 i auktorisationsdirektivet definieras reglerna förallmänna auktorisationer för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.

4 I artikel 5.2 och 5.6 i direktivet föreskrivs följande.

”2. Om individuella rättigheter måste beviljas för nyttjandet av radiofrekvenser och nummer ska medlemsstaterna på begäran bevilja företag sådana rättigheter för tillhandahållandet av nät eller tjänster enligt den allmänna auktorisation som avses i artikel 3, om detta inte strider mot bestämmelserna i artikel 6, artikel 7 och artikel 11.1 c i det här direktivet eller andra bestämmelser som ska säkerställa att dessa resurser används på ett effektivt sätt i enlighet med [ramdirektivet].

Utan att det påverkar de särskilda kriterier och förfaranden som medlemsstaterna antagit för att bevilja nyttjanderätter till radiofrekvenser för leverantörer av innehåll i radio- och tv-sändningar för att verka för de mål som avser allmänintressena i enlighet med gemenskapslagstiftningen, ska nyttjanderätterna till radiofrekvenser och nummer beviljas genom öppna, objektiva, icke-diskriminerande och proportionella förfaranden med god insyn och, i fråga om radiofrekvenser, i enlighet med bestämmelserna i artikel 9 i [ramdirektivet]. Ett undantag från kravet på öppna förfaranden kan tillämpas om det krävs att man beviljar leverantörerna av innehållstjänster för radio- eller tv-sändning individuella nyttjanderätter till radiofrekvenser för att uppnå ett mål av allmänt intresse som medlemsstaterna fastställt i enlighet med gemenskapslagstiftningen.

…

6. De behöriga nationella myndigheterna ska säkerställa att radiofrekvenserna används effektivt i enlighet med artiklarna 8.2 och 9.2 i [ramdirektivet]. De ska säkerställa att konkurrensen inte snedvrids av någon överlåtelse eller ackumulering av nyttjanderätter till radiofrekvenser. För detta ändamål får medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder, som t.ex. att minska, återkalla eller tvinga fram en försäljning av en nyttjanderätt för radiofrekvenser.”

5 I artikel 7.3 i auktorisationsdirektivet föreskrivs följande:

”Om beviljandet av nyttjanderätter till radiofrekvenser måste begränsas ska medlemsstaterna bevilja sådana rättigheter på grundval av objektiva, öppet redovisade, icke-diskriminerande och proportionella urvalskriterier. För urvalskriterierna ska vederbörlig vikt fästas vid huruvida målen i artikel 8 i [ramdirektivet] och kraven i artikel 9 i samma direktiv har uppnåtts.”

6 I artikel 14 i auktorisationsdirektivet, med rubriken ”Ändring av rättigheter och skyldigheter”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska säkerställa att rättigheter, villkor och förfaranden avseende allmänna auktorisationer och nyttjanderätter eller rättigheter att installera faciliteter endast ändras i sakligt motiverade fall och på ett proportionellt sätt, i tillämpliga fall med beaktande av de särskilda villkor som är tillämpliga på överföring av rättigheter att utnyttja radiofrekvenser. …

2. Medlemsstaterna ska inte begränsa eller återkalla rättigheter att installera faciliteter eller rättigheter att utnyttja radiofrekvenser före utgången av den tidsperiod för vilken de tilldelats utom när detta är berättigat och sker i enlighet med bilagan och relevanta nationella bestämmelser om kompensation för återkallande av rättigheter.”

Ramdirektivet

7 Skäl 11 i ramdirektivet har följande lydelse:

”I enlighet med principen om åtskillnad mellan myndighetsutövande och operationell verksamhet bör medlemsstaterna i syfte att säkerställa opartiskhet i beslutsfattandet garantera den nationella regleringsmyndighetens oberoende. Detta krav på oberoende påverkar inte medlemsstaternas institutionella självbestämmanderätt och konstitutionella skyldigheter eller principen om neutralitet när det gäller medlemsstaternas egendomsordning i enlighet med artikel 345 i fördraget. …”

8 Enligt artikel 2 g i ramdirektivet avses med ”nationell regleringsmyndighet” (nedan kallad den nationella regleringsmyndigheten) ”ett eller flera organ som av en medlemsstat har fått i uppdrag att utföra någon av de regleringsuppgifter som fastställs i detta direktiv och i särdirektiven”. Det framgår av artikel 2 l i ramdirektivet att auktorisationsdirektivet ingår bland särdirektiven.

9 Skäl 13 i direktiv 2009/140, det direktiv genom vilket ramdirektivet ändrades, har följande lydelse:

”De nationella regleringsmyndigheternas oberoende bör stärkas för att säkerställa en effektivare tillämpning av regelverket samt öka deras befogenheter och förutsägbarheten i deras beslut. I den nationella lagstiftningen bör det därför införas uttryckliga regler som säkerställer att den nationella regleringsmyndighet som har ansvaret för förhandsreglering av marknaden, eller för lösning av tvister mellan företag, skyddas mot extern inblandning eller politiska påtryckningar som kan äventyra dess oberoende bedömning av frågor som förelagts den när den fullgör sina åligganden. På grund av sådan yttre påverkan är det olämpligt att ett nationellt lagstiftande organ agerar som regleringsmyndighet enligt regelverket. …”

10 I artikel 3.1–3.3a i ramdirektivet föreskrivs följande.

”1. Medlemsstaterna skall säkerställa att alla uppgifter som åvilar de nationella regleringsmyndigheterna enligt detta direktiv och enligt särdirektiven fullgörs av ett behörigt organ.

2. Medlemsstaterna skall garantera sina respektive nationella regleringsmyndigheters oberoende genom att säkerställa att de är rättsligt åtskilda från och verksamhetsmässigt oberoende av alla organisationer som tillhandahåller nät, utrustning eller tjänster för elektronisk kommunikation. Medlemsstater som behåller äganderätten till eller kontrollen över företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät och/eller kommunikationstjänster skall säkerställa att en faktisk organisatorisk åtskillnad görs mellan regleringsverksamheten och sådan verksamhet som har samband med ägande eller kontroll.

3. Medlemsstaterna ska säkerställa att de nationella regleringsmyndigheterna utövar sina befogenheter på ett sätt som är opartiskt, öppet redovisat och punktligt. Medlemsstaterna ska säkerställa att de nationella regleringsmyndigheterna har tillräckliga finansiella och personella resurser för att kunna utföra de uppgifter de tilldelats.

3a. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i punkterna 4 och 5 ska de nationella regleringsmyndigheter som har ansvaret för förhandsreglering av marknaden eller för lösning av tvister mellan företag i enlighet med artiklarna 20 eller 21 i detta direktiv agera oberoende och inte begära eller ta emot instruktioner från något annat organ i samband med utövandet av dessa

uppgifter som tilldelats dem enligt den nationella lagstiftning som genomför gemenskapslagstiftningen. Detta ska inte förhindra översyn i enlighet med nationell konstitutionell rätt. Endast överklagandeinstanser som inrättats i enlighet med artikel 4 ska ha befogenheter att upphäva eller undanröja de nationella regleringsmyndigheternas beslut.

…”

11 I artikel 4.1 i ramdirektivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska säkerställa att det på nationell nivå finns fungerande system enligt vilka varje användare eller företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät och/eller kommunikationstjänster, som berörs av ett beslut av en nationell regleringsmyndighet, har rätt att överklaga beslutet till en besvärsinstans som är oberoende av de inblandade parterna. Denna instans, som kan vara en domstol, ska ha den kompetens som är nödvändig för att den effektivt ska kunna utföra sina uppgifter. Medlemsstaterna ska säkerställa att vederbörlig hänsyn tas till ärendet i sak och att det finns ett effektivt förfarande för överklagande.

I väntan på utgången av överklagandet ska den nationella regleringsmyndighetens beslut fortsätta att gälla, såvida inte interimistiska åtgärder beviljas i enlighet med nationell lagstiftning.”

12 I artikel 8.1–8.4 i ramdirektivet föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall säkerställa att de nationella regleringsmyndigheterna, i samband med att de fullgör de regleringsuppgifter som anges i detta direktiv och i särdirektiven, vidtar alla rimliga åtgärder för att uppnå de mål som framgår av punkterna 2, 3 och 4. Åtgärderna skall stå i proportion till dessa mål.

…

2. De nationella regleringsmyndigheterna skall främja konkurrens vid tillhandahållandet av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster samt tillhörande faciliteter och tjänster och därvid bland annat

3. De nationella regleringsmyndigheterna skall bidra till utvecklingen av den inre marknaden …

4. De nationella regleringsmyndigheterna skall främja de intressen som medborgarna i Europeiska unionen har …”

13 I artikel 9.1 i ramdirektivet föreskrivs följande:

”Med hänsyn till att radiofrekvenser är en kollektiv nyttighet av stort socialt, kulturellt och ekonomiskt värde ska medlemsstaterna säkerställa en effektiv förvaltning av radiofrekvenserna för elektroniska kommunikationstjänster inom sitt territorium i enlighet med artiklarna 8 och 8a. De ska säkerställa att spektrumallokering för elektroniska kommunikationstjänster och utfärdande av allmän auktorisation eller individuella nyttjanderätter till sådana radiofrekvenser som utförs av behöriga nationella myndigheter grundas på objektiva, öppet redovisade, icke-diskriminerande och proportionella kriterier.

Vid tillämpningen av denna artikel ska medlemsstaterna respektera relevanta internationella avtal, inbegripet Internationella telekommunikationsunionens (ITU) radioreglemente, och får ta hänsyn till allmänintresset.”

Konkurrensdirektivet

14 I artikel 2 i konkurrensdirektivet fastställs regler för exklusiva och särskilda rättigheter för elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster.

15 I artikel 4 i det direktivet, med rubriken ”Rätt att nyttja radiofrekvenser”, föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar de särskilda kriterier och förfaranden som medlemsstaterna antagit för att bevilja tillhandahållare av innehållstjänster för radio- och TV-sändningar rätt att nyttja radiofrekvenser i syfte att fullfölja allmänna intressemål i enlighet med gemenskapslagstiftningen gäller följande:

1. Medlemsstaterna skall inte bevilja exklusiva eller särskilda rättigheter att nyttja radiofrekvenser för tillhandahållande av elektroniska kommunikationstjänster.

2. Tilldelningen av radiofrekvenser för särskilda kommunikationstjänster skall grundas på objektiva, genomblickbara, icke-diskriminerande och proportionerliga kriterier.”

Beslut 2017/899

16 I skälen 8, 9, 11, 15 och 20 i beslut 2017/899 anges följande:

”(8) För region 1, där [Europeiska] unionen ingår, innehåller [ITU:s] radioreglemente, som antogs av världsradiokonferensen 2015, bestämmelser om allokering av 700 MHz-bandet till sändningstjänster och mobiltjänster (utom mobil trafik för luftfarten) på delad primär bas. Frekvensbandet 470–694 MHz … allokeras fortfarande exklusivt till rundradiotjänster, på primär bas, och till användning för trådlös PMSE-utrustning för ljudöverföring, på sekundär bas.

(9) Den snabbt ökande trådlösa bredbandstrafiken och den allt större ekonomiska, industriella och samhälleliga betydelsen av den digitala ekonomin gör det nödvändigt med stärkt trådlös nätkapacitet. Spektrum i 700 MHz-bandet ger både ytterligare kapacitet och samhällsomfattande täckning, i synnerhet för ekonomiskt utsatta landsbygdsområden och bergsområden och öar samt andra avlägset belägna områden som är förutbestämda i enlighet med områden som är en nationell prioritet, inbegripet längs viktiga marktransportleder och för användning inomhus och för kommunikation av maskintyp (Machine-Type Communications – MTC) över längre avstånd. Därför bör sammanhängande och samordnade åtgärder avseende markbunden trådlös bredbandstäckning av hög kvalitet i hela unionen, på grundval av bästa nationella praxis vad gäller operatörernas licensvillkor, syfta till att uppnå målet … att alla medborgare i hela unionen senast 2020, både inomhus och utomhus, bör ha tillgång till högsta bredbandshastigheter på minst 30 [megabit per sekund (Mbit/s)], och bör syfta till att uppnå den ambitiösa visionen för ett gigabitsamhälle i unionen. Sådana åtgärder kommer att främja innovativa digitala tjänster och säkerställa långsiktiga socioekonomiska vinster.

…

(11) … [Marksänd digital-tv (DTT)]- och PMSE-sektorerna behöver därför ett långsiktigt förutsebart regelverk vad gäller tillgången till tillräckligt spektrum, så att de kan garantera ett hållbart tillhandahållande och en hållbar utveckling av sina tjänster, i synnerhet okodad television, samtidigt som en ändamålsenlig investeringsmiljö säkerställs, så att målen för unionens och den nationella och audiovisuella politiken uppfylls, såsom social sammanhållning, mediepluralism och kulturell mångfald. …

…

(15) Medlemsstaterna bör på grundval av vederbörligen motiverade skäl kunna senarelägga tillståndet att använda 700 MHz-bandet för markbundna system som kan tillhandahålla trådlösa bredbandstjänster med upp till två år efter det att en gemensam unionstidsfrist till 2020 löpt ut. Skälen för ett sådant senareläggande bör begränsas till olösta gränsöverskridande problem avseende frekvenskoordinering som leder till skadliga störningar, behovet av att säkerställa teknikskifte för en stor del av befolkningen till avancerade utrustningsstandarder för rundradio och komplexiteten i att åstadkomma detta, finansiella kostnader för övergången som överstiger de inkomster som tilldelningsförfarandet förväntas generera eller force majeure. Medlemsstaterna bör vidta alla nödvändiga åtgärder för att minimera därav härrörande störningar i berörda medlemsstater. …

…

(20) Medlemsstaterna bör anta sammanhängande nationella färdplaner för att främja användningen av 700 MHz-bandet för markbundna trådlösa bredbandstjänster och samtidigt garantera kontinuiteten för marksänd tv som lämnar frekvensbandet. När medlemsstaterna antagit sina nationella färdplaner bör de göra dem tillgängliga på ett öppet sätt inom unionen. De nationella färdplanerna bör omfatta åtgärder och tidsplaner för omplanering av frekvenser, teknisk utveckling för nät och slutanvändarutrustning, samexistens mellan radioutrustning och annan utrustning, befintliga och nya tillståndsordningar, mekanismer för att undvika skadliga störningar mellan spektrumanvändare i angränsande frekvensband och information om möjligheten till ersättning för migreringskostnader, i förekommande fall, för att bland annat undvika att slutanvändarna eller sändningsföretagen belastas. I de fall då medlemsstaterna avser att behålla digital markbunden television (DTT) bör de nationella färdplanerna överväga alternativet att främja uppgradering av sändningsutrustning till mer spektrumeffektiv teknik, såsom avancerade videoformat (t.ex. HEVC) eller avancerad utsändningsteknik (t.ex. DVB-T2).”

17 I artikel 1.1 i beslutet föreskrivs följande:

”Senast den 30 juni 2020 ska medlemsstaterna tillåta att [700 MHz-bandet] används för markbundna system som kan tillhandahålla trådlösa bredbandstjänster …

Medlemsstaterna får dock, på grundval av ett eller flera av de vederbörligen motiverade skäl som anges i bilagan till det här beslutet, bestämma att senarelägga tillståndet att använda 700 MHz-bandet med upp till två år. … Om nödvändigt ska medlemsstaterna genomföra auktorisationsprocessen eller ändra relevanta befintliga rättigheter att nyttja spektrumet i enlighet med [auktorisationsdirektivet], för att tillåta sådan användning.”

Direktiv 2018/1972.

18 I artikel 124.1 i direktiv 2018/1972 föreskrivs följande.

”Medlemsstaterna ska senast den 21 december 2020 anta och offentliggöra de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De ska genast överlämna texten till dessa bestämmelser till [Europeiska] kommissionen.

Medlemsstaterna ska tillämpa dessa bestämmelser från och med den 21 december 2020.

…”

Italiensk rätt

19 I artikel 1.1031 i Legge n. 205 - Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018–2020 (lag nr 205 om statens preliminära budget för budgetåret 2018 och den fleråriga budgeten för treårsperioden 2018–2020) av den 27 december 2017 (GURI nr 302 av den 29 december 2017) dess lydelse enligt legge n. 145 – Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019–2021 (lag nr 145 om statens preliminära budget för budgetåret 2019 och den fleråriga budgeten för treårsperioden 2019–2021) av den 30 december 2018 (GURI nr 302 av den 31 december 2018) (nedan kallad lag nr 205/2017) föreskrivs följande.

”I enlighet med målen för den europeiska och nationella audiovisuella politiken om social sammanhållning, mångfald i fråga om kommunikationsmedel och kulturell mångfald, och i syfte att förvalta spektrumet så effektivt som möjligt med hjälp av mer avancerad teknik, ska alla frekvenser som på nationell och lokal nivå används för digital markbunden television och som tilldelats i band III VHF och 470–694 MHz frigöras i enlighet med den tidsplan som avses i punkt 1032. För samma ändamål som avses i första meningen ska nyttjanderätter till frekvenser som innehas av operatörer av nationella nät den dag då denna lag träder i kraft omvandlas till nyttjanderätter till överföringskapacitet i nykonstruerade nationella DVB-T 2-multiplexer, i enlighet med de kriterier som [AGCOM] senast den 31 mars 2019 har fastställt för att tilldela nyttjanderätter till frekvenser. [AGCOM] ska senast den 31 mars 2019 fastställa de kriterier enligt vilka de nyttjanderätter till frekvenser för [digital markbunden television] som avses i punkt 1030 på nationell nivå ska tilldelas de nationella nätoperatörerna [i frekvensbandet 470–694 MHz UHF], med beaktande av behovet av att hålla eventuella kostnader för omvandling och idrifttagande av näten under kontroll, att förkorta den övergångsperiod som avses i punkt 1032 samt att minimera kostnader och konsekvenser för slutanvändarna. Senast den 30 juni 2019 ska ministeriet för ekonomisk utveckling bevilja de nationella nätoperatörerna nyttjanderätter till de frekvenser som avses i tredje meningen på grundval av de kriterier som [AGCOM] har fastställt i enlighet med samma tredje mening. …”

20 I artikel 1.1031-bis i lag nr 205/2017 föreskrivs följande:

”Tilldelningen av ytterligare tillgänglig överföringskapacitet på nationell nivå och av markfrekvenser – utöver de som är avsedda för omvandling av de nyttjanderätter som avses i punkt 1031 och som föreskrivs av [AGCOM] i [den nationella planen för tilldelning av frekvenser] – som ska användas för digital markbunden television för de nationella nätoperatörerna och koncessionshavaren för public service-radio, tv och multimedia, ska ske genom ett förfarande för tilldelning mot vederlag utan förnyad inbjudan att lämna anbud, vilket

inleddes den 30 november 2019 av ministeriet för ekonomisk utveckling, med tillämpning av de förfaranden som fastställts av [AGCOM] den 30 september 2019, på grundval av följande principer och kriterier:

a) man ska tilldela överföringskapacitet och frekvenser på grundval av delkontrakt som motsvarar hälften av en multiplex,

b) man ska fastställa ett lägsta värde för anbuden på grundval av de marknadsvärden som fastställts av [AGCOM],

c) man ska ta hänsyn till värdet av de finansiella anbud som lämnats in,

d) man ska säkerställa tjänsternas kontinuitet, den tekniska omställningens snabbhet och kvaliteten på den tekniska infrastruktur som tillhandahålls av de operatörer av nationella nät som är verksamma inom sektorn, inbegripet koncessionshavaren för radio, tv och multimedia i allmänhetens tjänst.

e) man ska dra nytta av de erfarenheter som gjorts av operatörer av nationella nät inom sektorn, särskilt när det gäller införandet av nät för digitala sändningar,

f) man ska utnyttja den strukturella kapaciteten för att säkerställa spektrumeffektivitet, professionalism och kompetens som förvärvats inom sektorn, teknisk innovation samt optimalt, effektivt och punktligt utnyttjande av ytterligare överföringskapacitet och frekvenser.

g) man ska säkerställa bästa möjliga utnyttjande av spektrumet, med beaktande av den nuvarande spridningen av högkvalitativt innehåll inom digital markbunden television till största möjliga majoritet av den italienska befolkningen. …”

21 I artikel 1.1037 i lag nr 205/2017 föreskrivs följande:

”Rättsliga förfaranden om tilldelning av nyttjanderätter till frekvenser, urvalsförfarandet och de övriga förfarandena i punkterna 1026–1036, särskilt förfarandena för att frigöra frekvenser för digital markbunden tv, ska omfattas av förvaltningsdomstolarnas exklusiva behörighet … Mot bakgrund av att det finns ett överordnat nationellt intresse av att snabbt frigöra och tilldela frekvenserna ska ogiltigförklaring av lagstiftningsakter och beslut som fattas inom ramen för förfarandena i punkterna 1026–1036 inte medföra återställande av den tidigare situationen eller skadeersättning i form av gottgörelse in natura, med den följden att eventuell skada endast ska ersättas ekonomiskt med ett värde som motsvarar den lidna skadan. Det interimistiska skyddet är begränsat till förskottsbetalning.”

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

22 Cairo Network och Europa Way är två operatörer som driver nät för digital markbunden television. Båda bolagen innehade nyttjanderätter till en DVB-T-multiplex. Persidera är en operatör som driver nät för digital markbunden television vilken innehade nyttjanderätter för fem DVB-T-multiplexer.

23 Den italienska lagstiftaren ansåg att omkonfigureringen av frekvensbandet 700 MHz krävde att ett visst antal frekvenser frigjordes för att möjliggöra utbyggnaden av femte generationens telefoni (nedan kallad 5G). Lagstiftaren gav därför AGCOM befogenhet att anta beslut som syftar dels till att omvandla befintliga nyttjanderätter till DVB-T-multiplexer till nyttjanderätter till överföringskapacitet i DVB-T 2-multiplexer), dels till att genom ett förfarande för tilldelning mot vederlag tilldela nyttjanderätter till den ytterligare överföringskapacitet som frigörs genom övergången från DVB-T-teknik till DVB-T2-teknik.

24 AGCOM antog i detta syfte en rad beslut.

25 I synnerhet fastställde AGCOM genom beslut 39/19/CONS en ny nationell plan för tilldelning av frekvenser avsedda för digital markbunden television. I beslutet angavs bland annat totalt 12 nationella DVB-T 2-multiplexer och de konfigurationsparametrar som låg till grund för fastställandet av principen att 20 nationella DVB-T-multiplexer skulle ersättas med 10 nationella DVB-T 2-multiplexer.

26 Genom beslut 129/19/CONS fastställde AGCOM de kriterier som är tillämpliga på omvandlingen av nyttjanderätterna till DVB-T-multiplexer till rättigheter att nyttja överföringskapacitet i DVB-T 2-multiplexer och tilldelning på nationell nivå av nyttjanderätter till ytterligare överföringskapacitet.

27 Genom beslut 562/20/CONS fastställde AGCOM villkoren för förfarandet för tilldelning mot vederlag av nyttjanderätterna till denna ytterligare överföringskapacitet. Genom beslut 564/20/CONS inledde AGCOM detta förfarande.

28 Med tillämpning av de omvandlingskriterier som AGCOM hade fastställt tilldelades Persidera nyttjanderätter till överföringskapacitet för 2,5 DVB-T 2-multiplexer, medan Cairo Network och Europa Way var och en erhöll nyttjanderätter till överföringskapacitet för 0,5 multiplexer av denna typ. Efter förfarandet för tilldelning mot vederlag förvärvade Cairo Network och Persidera var för sig ytterligare nyttjanderätter till överföringskapacitet för 0,5 DVB-T 2-multiplexer.

29 Cairo Network, Europa Way och Persidera väckte talan om ogiltigförklaring av flera rättsakter som antagits inom ramen för förfarandet för omkonfigurering av frekvensbandet 700 MHz, däribland AGCOM:s beslut 39/19/CONS och 129/19 CONS.

30 Respektive talan ogillades av Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien).

31 Cairo Network, Europa Way och Persidera överklagade dessa domar till Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien), som är den hänskjutande domstolen. Till stöd för sina överklaganden gjorde dessa bolag bland annat gällande att den italienska lagstiftaren inte hade iakttagit AGCOM:s oberoende, att nyttjanderätterna till DVB-T-multiplexer hade åsidosatts och att förfarandet för omkonfigurering av frekvensbandet 700 MHz hade genomförts på ett felaktigt sätt, eftersom man inte hade beaktat den omständigheten att vissa operatörer tidigare på ett rättsstridigt sätt hade skaffat sig en gynnsam ställning på marknaden för digital markbunden television.

32 Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) anser att den står inför flera svårigheter att tolka unionsrätten och önskar därför, i målen C-764/23 och C-765/23, för det första få klarhet i huruvida det domstolsskydd som Cairo Network och Europa Way kan åtnjuta är effektivt. Den

hänskjutande domstolen tvivlar nämligen på att uteslutandet av alla möjligheter till återställande av den tidigare situationen eller till skadeersättning i form av gottgörelse in natura gör det möjligt att säkerställa ett tillräckligt skydd för innehavarna av nyttjanderätter till DVB-T-frekvenser och att skydda allmänintresset.

33 För det andra vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida den italienska lagstiftaren har begränsat AGCOM:s utrymme för skönsmässig bedömning i alltför hög grad och därigenom undergrävt AGCOM:s oberoende. Härvidlag har den hänskjutande domstolen påpekat att de beslut som AGCOM antog inom ramen för processen för omkonfigurering av frekvensbandet 700 MHz väsentligt påverkades av bestämmelserna i den italienska lagstiftningen. Omvandlingskoefficienten för nyttjanderätter till radiofrekvenser fastställdes således av AGCOM, bland annat i syfte att möjliggöra genomförandet av ett förfarande för tilldelning mot vederlag, såsom beslutats av denna lagstiftare. Den italienska lagstiftaren har dessutom uppställt kriterier och principer för detta förfarande som den själv har fastställt, särskilt genom att tillåta att de historiska aktörer som är dominerande på den aktuella marknaden deltar i nämnda förfarande.

34 För det tredje anser Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) att den omvandling av de tidigare nyttjanderätterna till radiofrekvenser, som av tillämpningen av denna omvandlingskoefficient som antagits av AGCOM leder till, har missgynnat de operatörer som innehar en nyttjanderätt till en enda DVB-T-multiplex genom att tvinga dem att använda sig av förfarandet för tilldelning av nyttjanderätter mot vederlag eller att ingå avtal sinsemellan för att erhålla överföringskapacitet som motsvarar den som de hade före omvandlingen av deras tidigare nyttjanderätter till radiofrekvenser.

35 För det fjärde vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida mot bakgrund av unionsrätten, de italienska myndigheterna i tillräcklig grad har beaktat situationen för var och en av de aktuella operatörerna med hänsyn till den historiska utvecklingen av den italienska audiovisuella sektorn.

36 Organisationen av denna sektor kännetecknades nämligen av ett antal oegentligheter, vilka domstolen uttalade sig om i dom av den 31 januari 2008, Centro Europa 7 (C-380/05, EU:C:2008:59), och dom av den 26 juli 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597). Mot bakgrund av de olika åtgärder som redan vidtagits för att komma till rätta med dessa oegentligheter ansåg AGCOM att det inte var lämpligt att vidta strukturella åtgärder i samband med omkonfigureringen av frekvensbandet 700 MHz och att sådana åtgärder skulle få verkningar som gick utöver de återskapande av balansen på marknaden som var nödvändigt för att avhjälpa de tidigare konstaterade oegentligheterna. AGCOM ansåg således att det var tillräckligt att föreskriva asymmetriska regler som syftade till att främja pluralism och konkurrens inom ramen för förfarandet för tilldelning mot vederlag av nyttjanderätter till radiofrekvenser. Den hänskjutande domstolen hyser emellertid tvivel om huruvida AGCOM:s val är förenligt med unionsrätten.

37 För det femte, och slutligen, har, vad gäller mål C-764/23, den hänskjutande domstolen identifierat faktorer som den anser kan styrka att Cairo Network har berättigade förväntningar som förtjänar skydd. Den hänskjutande domstolen har således understrukit att nämnda bolag förvärvade sina tidigare nyttjanderätter till radiofrekvenser inom ramen för ett förfarande för tilldelning mot vederlag där det i inbjudan att lämna in ansökningar preciserades att det avsåg tilldelning av nyttjanderätter till radiofrekvenser för DVB-system, det vill säga DVB-T-standarden, men även till detta systems senare tekniska efterföljare, att

tjänsteleverantören skulle erhålla en frekvens med samma täckning och samma varaktighet vid tidpunkten för frigörandet av frekvenserna för tilldelning till teleoperatörer och att den tilldelade frekvensen skulle tilldelas för en period på 20 år.

38 Mot denna bakgrund beslutade Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målen och att i mål C-764/23 ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1. Ska unionsrätten, särskilt artiklarna 6 och 19.1 andra stycket FEU, tolkade mot bakgrund av artikel 47 i [stadgan], artikel 4.1 första stycket i [ramdirektivet] och artikel 31 i [direktiv 2018/1972], tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som den som är relevant i den italienska rättsordningen (artikel 1.1037 i lag nr 205/2017), som i en situation som regleras av unionsrätten begränsar verkningarna av en talan om ogiltigförklaring genom att utesluta återställande av den tidigare situationen eller skadeersättning i form av gottgörelse in natura och inskränker det interimistiska skyddet till förskottsbetalning, vilket äventyrar ett effektivt rättsligt skydd?

2. Ska unionsrätten, särskilt artiklarna 3.3, 3.3a, 8 och 9 i [ramdirektivet] samt artiklarna 5, 6, 8, 9 och 45 i [direktiv 2018/1972], tolkas så, att den utgör hinder för ett system – som det som har införts i Republiken Italien genom artikel 1.1031-bis i [lag nr 205/2017] – som fråntar den oberoende administrativa myndigheten dess utrymme för skönsmässig bedömning i samband med myndighetsutövande eller under alla omständigheter väsentligt begränsar det genom att fastställa att ytterligare sändningskapacitet ska tilldelas den operatör som lämnar det högsta anbudet inom ramen för ett förfarande för tilldelning mot vederlag i vilket redan befintliga dominerande operatörer på marknaden deltar?

3. Ska unionsrätten, särskilt artiklarna 8 och 9 i [ramdirektivet], artiklarna 3, 5, 7 och 14 i [auktorisationsdirektivet], artiklarna 2 och 4 i [konkurrensdirektivet], skälen 11 och 20 i beslut [2017/899] samt principerna om rimlighet, förbud mot diskriminering, fri konkurrens och skydd för berättigade förväntningar, tolkas så, att den utgör hinder för ett system - som det som har införts i relevant nationell lagstiftning (artikel 1.1030, 1.1031, 1.1031-bis, 1.1031-ter och 1.1032 i lag nr 205/2017), beslut nr 39/19/CONS, nr 128/19/CONS och nr 564/20/CONS från AGCOM samt de motsvarande besluten om tilldelning av nyttjanderätter till frekvenser för digital tv – som i syfte att omvandla ’nyttjanderätter till frekvenser’ till ’nyttjanderätter till sändningskapacitet’ inte fastställer en omvandling till motsvarande kapacitet, utan reserverar en del av kapaciteten till ett förfarande för tilldelning mot vederlag och medför ytterligare kostnader för en operatör för att denne ska få bibehålla de rättigheter som denne lagligen har förvärvat över tid?

4. Utgör unionsrätten, särskilt artiklarna 8 och 9 i [ramdirektivet], artiklarna 3, 5, 7 och 14 i [auktorisationsdirektivet], artiklarna 2 och 4 i [konkurrensdirektivet], skälen 11 och 20 i beslut [2017/899] samt principerna om rimlighet, förbud mot diskriminering, fri konkurrens, skydd för berättigade förväntningar, proportionalitet och lämplighet, hinder för [ett system] – som det som har införts i relevant nationell lagstiftning (artikel 1.1030, 1.1031, 1.1031-bis, 1.1031-ter och 1.1032 i lag nr 205/2017), AGCOM:s beslut nr 39/19/CONS, nr 128/19/CONS och nr 564/20/CONS samt de motsvarande besluten om tilldelning av nyttjanderätter till frekvenser för digital tv – som inte inbegriper åtgärder av strukturell karaktär för att råda bot på den skillnad i behandling som tidigare har uppstått bland annat på grund av oegentligheter vilka redan har konstaterats i nationell och överstatlig rättspraxis, och som inte ger en operatör särställning för det fall denne har förvärvat en frekvens genom ett förfarande för tilldelning mot vederlag och räknar med rätten att få behålla denna frekvens, eller är tvärtom

de åtgärder AGCOM vidtagit lämpliga och proportionerliga icke-strukturella åtgärder med avseende på redan befintliga dominerande operatörer, vilka ursprungligen var innehavare av de så kallade överflödiga näten?

5. Utgör unionsrätten, särskilt artiklarna 8 och 9 i [ramdirektivet], artiklarna 3, 5, 7 och 14 i [auktorisationsdirektivet], artiklarna 2 och 4 i [konkurrensdirektivet], skälen 11 och 20 i beslut [2017/899] samt principerna om rimlighet, förbud mot diskriminering, fri konkurrens, skydd för berättigade förväntningar, proportionalitet och lämplighet, hinder för [ett system] – som det som har införts i relevant nationell lagstiftning (artikel 1.1030, 1.1031, 1.1031-bis, 1.1031-ter och 1.1032 i lag nr 205/2017), AGCOM:s beslut nr 39/19/CONS, nr 128/19/CONS och nr 564/20/CONS samt de motsvarande besluten om tilldelning av nyttjanderätter till frekvenser för digital tv – som inte beaktar en operatörs berättigade förväntningar när denne har förvärvat nyttjanderätten till en frekvens genom ett förfarande för tilldelning mot vederlag i samband med vilket det uttryckligen fastställdes att operatören skulle ges rätten till en frekvens med motsvarande täckning och under en lika lång period som för den förvärvade nyttjanderätten?”

39 Mot denna bakgrund beslutade Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och att i mål C-765/23 ställa fyra frågor till EU-domstolen vilka motsvarade frågorna 1–4 i målet C-764/23.

40 Mot samma bakgrund beslutade Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och att i mål C-766/23 ställa två frågor till EU-domstolen vilka motsvarade frågorna 2 och 3 i målet C-764/23, samt följande fråga:

”Ska unionsrätten, särskilt artiklarna 8 och 9 i [ramdirektivet], artiklarna 3, 5, 7 och 14 i [auktorisationsdirektivet], artiklarna 2 och 4 i [konkurrensdirektivet], skälen 11 och 20 i beslut [2017/899] samt principerna om rimlighet, förbud mot diskriminering, fri konkurrens, skydd för berättigade förväntningar, proportionalitet och lämplighet, tolkas så, att den utgör hinder för ett system – som det som har införts i italiensk lagstiftning genom artikel 1.1101–1.1108 i [lag nr 145/18], artikel 1.1030, 1.1031, 1.1031-bis, 1.1031-quater, 1.1032, 1.1033, 1.1034 och 1.1037 i [lag nr 205/2017], AGCOM:s beslut nr 39/19/CONS …, nr 128/19/CONS och nr 129/19/CONS samt de motsvarande besluten om tilldelning av nyttjanderätter till frekvenser för digital tv – som inte inbegriper åtgärder av strukturell karaktär och vilket, vid sidan av icke-strukturella åtgärder för att kompensera och/eller åter hitta rätt balans, föreskriver ett förfarande för tilldelning mot vederlag för att råda bot på den skillnad i behandling som tidigare har uppstått, med den följden att den berörda operatören påförs ytterligare kostnader och bördor? Utgör unionsrätten, mot bakgrund av bland annat principerna om proportionalitet och lämplighet, samt de principer som slogs fast i dom av den 27 juli 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597), hinder för ett system som det beskrivna, även mot bakgrund av systemets övergripande utveckling samt dess ’onormala förhållanden’, ’kritiska aspekter’ och ’oegentligheter’, som identifierats i nationell och överstatlig rättspraxis som anges i skälen till begäran om förhandsavgörande, eller är tvärtom de icke-strukturella åtgärder som AGCOM vidtagit tillräckliga för att åter få systemet i balans?”

41 Domstolens ordförande har genom beslut av den 27 februari 2024 förenat målen C-764/23–C-766/23 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

Prövning av tolkningsfrågorna

Domstolens behörighet

42 Radiotelevisione italiana SpA (RAI) har gjort gällande att domstolen inte är behörig att besvara frågorna 1 och 4 i målen C-764/23 och C-765/23 samt fråga 3 i mål C-766/23, eftersom den hänskjutande domstolen genom dessa frågor har bett EU-domstolen att uttala sig om huruvida den italienska lagstiftning som är aktuell i de nationella målen är förenlig med unionsrätten och huruvida rättsakter som antagits av AGCOM är lagenliga.

43 EU-domstolen erinrar i detta avseende om att det samarbetssystem som fastställs i artikel 267 FEUF grundar sig på en tydlig funktionsfördelning mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen. I ett förfarande enligt den artikeln ankommer det på medlemsstaternas domstolar och inte på EU-domstolen att tolka nationella bestämmelser. Det ankommer vidare inte på EU-domstolen att uttala sig om nationella bestämmelsers förenlighet med bestämmelser i unionsrätten. Däremot är domstolen behörig att tillhandahålla alla sådana uppgifter om unionsrättens tolkning som gör det möjligt för den nationella domstolen att pröva den nationella rättens förenlighet med unionslagstiftningen (se dom av den 21 mars 1985, Celestri & C., 172/84, EU:C:1985:137, punkt 12, dom av den 1 juli 2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, punkt 30, och dom av den 26 juli 2017, Europa Way och Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, punkt 35).

44 I de förevarande förenade målen har den hänskjutande domstolen genom sina frågor bett EU-domstolen att tillhandahålla sådana tolkningsdata, vilket innebär att EU-domstolen är behörig att besvara dessa frågor.

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till sakprövning

45 RAI och Mediaset SpA har bestritt att begäran om förhandsavgörande helt eller delvis kan tas upp till sakprövning.

46 För det första har RAI och Mediaset gjort gällande att besluten om hänskjutande inte innehåller de uppgifter som är nödvändiga för att EU-domstolen ska kunna besvara samtliga frågor som ställts. Närmare bestämt anser RAI att den hänskjutande domstolen inte har lämnat någon fullständig beskrivning av processen för omkonfigurering av frekvensbandet 700 MHz. Mediaset har anfört att den hänskjutande domstolen varken har angett skälen till att de unionsrättsliga bestämmelser som avses i fråga 3 i målen C-764/23 och C-765/23 och i fråga 2 i mål C-766/23 är tillämpliga i förevarande fall, eller skälen till att den hyser tvivel om huruvida den italienska lagstiftning som är aktuell i de nationella målen är förenlig med dessa bestämmelser. Mediaset anser slutligen att den hänskjutande domstolen inte har försett EU-domstolen med tillräckliga uppgifter för att den ska kunna besvara fråga 5 i mål C-764/23.

47 För det andra anser RAI och Mediaset att det för att avgöra de nationella målen inte är nödvändigt att besvara frågorna 3 och 4 i målen C-764/23 och C-765/23 eller frågorna 2 och 3 i mål C-766/23. Enligt de två bolagen har nämligen de åtgärder som redan vidtagits av de italienska myndigheterna varit tillräckliga för att avhjälpa följderna av de tidigare rättsstridigheter inom den italienska audiovisuella sektorn som den hänskjutande domstolen har hänvisat till. Redogörelsen för dessa rättsstridigheter i besluten om hänskjutande innehåller dessutom felaktigheter och förenklingar. Dessa frågor avser dessutom delvis förfarandet för tilldelning mot ersättning av nyttjanderätter till DVB-T 2-multiplexer, trots att detta förfarande inte är föremål för prövning i de nationella målen.

48 EU-domstolen erinrar om att det av fast rättspraxis följer att det enligt det samarbetsförfarande som har införts genom artikel 267 FEUF ankommer uteslutande på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen av en unionsbestämmelse (se dom av den 21 april 1988, Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, punkt 8, och dom av den 24 juli 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punkt 61).

49 Härav följer att frågor som rör tolkningen av unionsrätten presumeras vara relevanta. En tolkningsfråga från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågeställningen är hypotetisk eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (se dom av den 13 juli 2000, Idéal tourisme, C-36/99, EU:C:2000:405, punkt 20, och dom av den 24 juli 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punkt 62).

50 Vad inledningsvis gäller argumenten om att besluten om hänskjutande skulle vara ofullständiga, ska det understrykas att det enligt domstolens fasta praxis, som numera återspeglas i artikel 94 a och b i domstolens rättegångsregler, krävs att den nationella domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av unionsrätten som är användbar för den nationella domstolen. Såsom föreskrivs i artikel 94 c i rättegångsreglerna ska begäran om förhandsavgörande dessutom innehålla en redogörelse för de skäl som fått den hänskjutande domstolen att undra över tolkningen eller giltigheten av vissa unionsbestämmelser, och för det samband som den hänskjutande domstolen har funnit föreligga mellan unionsbestämmelserna och den nationella lagstiftning som är tillämplig i det nationella målet (se dom av den 26 januari 1993, Telemarsicabruzzo m.fl., C-320/90–C-322/90, EU:C:1993:26, punkt 6, beslut av den 28 juni 2000, Laguillaumie, C-116/00, EU:C:2000:350, punkt 16, och dom av den 4 oktober 2024, Bezirkshauptmannschaft Landeck (Försök att bereda sig tillgång till personuppgifter som finns lagrade i en mobiltelefon), C-548/21, EU:C:2024:830, punkt 48).

51 I förevarande mål innehåller besluten om hänskjutande detaljerade redogörelser för den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställts samt de skäl som fått den hänskjutande domstolen att betvivla att den italienska lagstiftning som är aktuell i de nationella målen är förenlig med unionsrätten.

52 Av detta följer att dessa beslut uppfyller kraven i artikel 94 i rättegångsreglerna och att de således innehåller tillräckliga uppgifter för att EU-domstolen ska kunna besvara dessa frågor.

53 Domstolen konstaterar vidare att argumenten att det inte är nödvändigt att besvara vissa av dessa frågor för att avgöra de nationella målen delvis grundar sig på en beskrivning av de faktiska omständigheterna i de nationella målen som skiljer sig från den beskrivning som den hänskjutande domstolen har gjort. RAI och Mediaset har således kritiserat redogörelsen i besluten om hänskjutande av de tidigare oegentligheter som förekommit inom den italienska audiovisuella sektorn och följderna av dessa.

54 Inom ramen för den tydliga funktionsfördelningen mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen som nämns i punkt 43 ovan, är det endast den nationella domstolen som är behörig att bedöma de faktiska omständigheterna i målet. Det ankommer också uteslutande på den nationella domstolen att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken, som relevansen av de frågor som ställts till EU-domstolen. EU-domstolen är endast behörig att tolka eller pröva giltigheten av en unionsrättsakt på grundval av de uppgifter om de faktiska omständigheterna som har lämnats av den nationella domstolen (se dom av den 16 mars 1978, Oehlschläger, 104/77, EU:C:1978:69, punkt 4, och dom av den 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punkt 28).

55 RAI:s och Mediasets argument avseende deras egen bedömning av oegentligheterna inom den italienska audiovisuella sektorn och följderna av dessa kan således inte leda till slutsatsen att vissa av de ställda frågorna inte kan tas upp till sakprövning.

56 Den omständigheten att respektive talan i de nationella målen inte direkt avser AGCOM:s rättsakter om förfarandet för tilldelning mot vederlag av nyttjanderätter till radiofrekvenser räcker inte för att visa att de frågor som ställts ska avvisas i den del de avser detta förfarande.

57 Det är nämligen ostridigt att dessa frågor syftar till att ge den hänskjutande domstolen upplysningar som gör det möjligt för den att bedöma huruvida förfarandet för omvandling av äldre nyttjanderätter till radiofrekvenser är förenligt med unionsrätten. Det framgår av besluten om hänskjutande att detta förfarande, inom ramen för omkonfigureringen av frekvensbandet 700 MHz i Italien, genomförs på ett samordnat sätt med förfarandet för tilldelning mot vederlag av nyttjanderätter till radiofrekvenser, vilket innebär att det inte kan anses att de aspekter av dessa frågor som avser sistnämnda förfarande uppenbart saknar samband med de nationella målen.

58 Följaktligen ska samtliga de frågor som ställts besvaras.

Prövning i sak

59 Det ska inledningsvis påpekas att även om de frågor som ställts bland annat avser tolkningen av direktiv 2018/1972, följer det av artikel 124.1 i det direktivet att medlemsstaterna ska tillämpa de bestämmelser som är avsedda att införliva detta direktiv från och med den 21 december 2020. Eftersom dessa frågor avser frågan huruvida en italiensk lagstiftning som antagits före detta datum är förenlig med unionsrätten, ska frågorna prövas på grundval av de unionsrättsakter som var i kraft före detta datum.

Fråga 1 i målen C-764/23 och C-765/23

60 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 1 i mål C-764/23 och fråga 1 i mål C-765/23, vilka är identiska, för att få klarhet i huruvida artikel 4.1 i ramdirektivet, jämförd med artiklarna 6 och 19 FEU och artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som dels begränsar verkningarna av en talan som väckts av ekonomiska aktörer mot rättsakter om tilldelning av nyttjanderätter till radiofrekvenser, i samband med omkonfigureringen av frekvensbandet 700 MHz, till beviljande av ekonomisk ersättning, dels begränsar räckvidden av de säkerhetsåtgärder som kan beslutas i avvaktan på att en sådan talan prövas till betalning av ett förskott.

61 Även om det i dessa frågor hänvisas till artikel 6 FEU, ska det inledningsvis påpekas att denna bestämmelse är en allmän bestämmelse som saknar relevans för bedömningen av dessa frågor (se, analogt, dom av den 23 november 2021, IS (Hänskjutandebeslutets rättsstridighet), C-564/19, EU:C:2021:949, punkt 98).

62 Enligt artikel 4.1 första stycket i ramdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att det finns fungerande system enligt vilka varje användare eller företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät och/eller kommunikationstjänster, som berörs av ett beslut av en nationell regleringsmyndighet, har rätt att överklaga detta beslut till en oberoende besvärsinstans som har den kompetens som är nödvändig för att den effektivt ska kunna utföra sina uppgifter.

63 Av artikel 4.1 andra stycket i ramdirektivet framgår att i väntan på utgången av överklagandet ska den nationella regleringsmyndighetens beslut fortsätta att gälla, såvida inte interimistiska åtgärder beviljas i enlighet med nationell lagstiftning.

64 Enligt EU-domstolens fasta praxis är artikel 4 i ramdirektivet ett uttryck för principen om ett effektivt domstolsskydd, som garanteras i artikel 47 i stadgan och som det hänvisas till i artikel 19.1 FEU, och enligt vilken det åligger medlemsstaternas domstolar att säkerställa det rättsliga skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 februari 2008, Tele2 Telecommunication, C-426/05, EU:C:2008:103, punkt 30, och dom av den 13 oktober 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej och Petrotel, C-231/15, EU:C:2016:769, punkt 20).

65 I artikel 4 i ramdirektivet föreskrivs emellertid inte några precisa förfaranderegler för att genomföra den skyldighet att föreskriva effektiva prövningsmekanismer som den ålägger medlemsstaterna. I synnerhet anges inte vilka befogenheter en nationell domstol som ska pröva ett överklagande av en rättsakt om tilldelning av nyttjanderätter till radiofrekvenser ska ha.

66 I avsaknad av unionsbestämmelser på området ankommer det på varje medlemsstat att, inom ramen för sin processuella autonomi, fastställa dessa befogenheter, dock under förutsättning att dessa befogenheter, i situationer som omfattas av unionsrätten, inte är mindre omfattande än dem som gäller för en domstol som har att pröva liknande situationer som regleras av nationell rätt (likvärdighetsprincipen) och att omfattningen av dessa befogenheter inte medför att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen) (se, analogt, dom av den 13 oktober 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej och Petrotel, C-231/15, EU:C:2016:769, punkt 23 och där angiven rättspraxis).

67 Vad gäller likvärdighetsprincipen har den hänskjutande domstolen angett att den ordning som avses i fråga 1 i målen C-764/23 och C-765/23 tillämpas på samma sätt på en talan som grundar sig på nationell rätt som på en talan som grundar sig på unionsrätten.

68 När det gäller effektivitetsprincipen ska det påpekas att domstolen, i punkterna 25 och 31 i domen av den 13 oktober 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej och Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), slog fast att en nationell domstol som har att pröva ett överklagande av ett beslut som fattas av den nationella regleringsmyndigheten ska ha möjlighet att upphäva detta beslut med retroaktiv verkan, om den finner att detta är nödvändigt för att säkerställa ett effektivt skydd för de rättigheter som tillkommer det företag som överklagat beslutet.

69 Det går emellertid inte att av detta dra slutsatsen att effektivitetsprincipen nödvändigtvis innebär att en nationell domstol som ska pröva ett sådant överklagande ska ha befogenhet att ogiltigförklara varje beslut av en nationell regleringsmyndighet som omfattas av ramdirektivet.

70 Den fråga som ställdes i det mål som avgjordes genom domen av den 13 oktober 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej och Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), avsåg nämligen inte att fastställa huruvida artikel 4.1 i ramdirektivet kräver att en domstol som har att pröva ett överklagande av en nationell regleringsmyndighets beslut har befogenhet att upphäva detta beslut, utan endast huruvida denna bestämmelse utgör hinder för att en sådan domstol kan tillerkännas denna befogenhet enligt nationell lagstiftning.

71 Vidare avsåg denna fråga uttryckligen, vilket domstolen för övrigt påpekade i sitt svar, en situation där den hänskjutande domstolen i det målet redan hade fastställt att det var nödvändigt att ogiltigförklara det omtvistade beslutet för att säkerställa det berörda företagets rättigheter. Genom den första frågan i målen C-764/23 och C-765/23 har den hänskjutande domstolen däremot bett EU-domstolen att bedöma i vilken mån en sådan ogiltigförklaring kan anses vara nödvändig för att säkerställa rättigheterna för klagandena i en sådan situation som den som är aktuell i de nationella målen.

72 Slutligen konstaterar domstolen att den i det mål som avgjordes genom domen av den 13 oktober 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej och Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), ombads att uttala sig om villkoren för domstolsprövning av ett beslut om att anpassa avgifter för ett mobiltelefonnät. Eftersom ett sådant beslut har andra verkningar än ett beslut om tilldelning av nyttjanderätter till radiofrekvenser kan det inte förutsättas att de befogenheter som den behöriga domstolen ska ha för att pröva överklaganden av dessa två typer av beslut nödvändigtvis är likartade.

73 För att avgöra huruvida en sådan ordning som den som är aktuell i de nationella målen är förenlig med effektivitetsprincipen, ska det erinras om att varje fall där frågan uppkommer huruvida en nationell processuell regel i praktiken gör det omöjligt eller orimligt svårt att tillämpa unionsrätten måste bedömas med beaktande av regelns funktion i förfarandet som helhet – med beaktande av dess förlopp och särdrag – i förekommande fall med beaktande av de principer som ligger till grund för det nationella domstolssystemet, såsom skyddet för rätten till försvar, rättssäkerhetsprincipen och principen om en ändamålsenlig handläggning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 maj 2022, Unicaja Banco (C-869/19, EU:C:2022:397, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

74 Såsom den hänskjutande domstolen har påpekat är beviljandet av ekonomisk ersättning, i förekommande fall jämte betalning av ett förskott, visserligen inte i sig ägnat att säkerställa att den rättsstridiga situation som följer av en rättsstridig tilldelning av nyttjanderätter till radiofrekvenser faktiskt ifrågasätts och att den operatör som har väckt talan kan erhålla de nyttjanderätter till radiofrekvenser som denne har rätt till.

75 Det ska emellertid påpekas att en ogiltigförklaring av en rättsakt om tilldelning av sådana nyttjanderätter eller ett varaktigt uppskjutande av verkningarna av en sådan rättsakt i avvaktan på ett beslut avseende ett överklagande kan få betydande konsekvenser för användningen av radiofrekvenser, vilket i praktiken riskerar att hindra den omkonfigurering av frekvensbandet 700 MHz som krävs enligt beslut 2017/899.

76 Det följer nämligen av artikel 1.1 i detta beslut att denna omkonfigurering, som är avsedd att göra det möjligt för trådlösa bredbandstjänster att använda frekvensbandet 700 MHz, i princip borde ha skett den 30 juni 2020 och senast den 30 juni 2022. Övriga medlemsstater och kommissionen måste informeras om en senareläggning av denna omkonfigurering till det sistnämnda datumet och senareläggningen måste grundas på vederbörligen motiverade skäl.

77 Det framgår dessutom av skälen 8, 9 och 15 i nämnda beslut att en försening av frigörandet av frekvensbandet 700 MHz i en medlemsstat inte bara kan utgöra hinder för utbyggnaden av 5G i denna medlemsstat, utan även riskerar att orsaka skadliga störningar i andra medlemsstater, en risk som den kroatiska regeringen för övrigt har åberopat vid domstolen.

78 En ogiltigförklaring av rättsakter om tilldelning av nyttjanderätter till radiofrekvenser vilka antagits för att möjliggöra en omkonfigurering av frekvensbandet 700 MHz skulle logiskt sett innebära en omfördelning av de berörda radiofrekvenserna till deras tidigare innehavare, även efter de datum som nämns i punkt 76 ovan, med risk för att denna omkonfigurering omintetgörs och att 5G:s funktion i unionen därmed äventyras.

79 På samma sätt skulle ett varaktigt upphävande av verkningarna av rättsakter som rör tilldelning av nyttjanderätter till radiofrekvenser antingen kunna hindra utvecklingen av 5G, om de berörda radiofrekvenserna fortfarande omfattades av de tidigare nyttjanderätterna, eller hindra kontinuiteten i sändningen av digital markbunden television, om dessa radiofrekvenser frigörs utan att andra radiofrekvenser görs tillgängliga för de programföretag som sänder digital markbunden television vilka gör det möjligt för dem att fortsätta sin verksamhet.

80 Domstolen konstaterar vidare att även om en åtgärd för skadeersättning i form av gottgörelse in natura, som består i att direkt omfördela nyttjanderätterna till radiofrekvenser som tilldelats på ett rättsstridigt sätt, i princip inte behöver utgöra hinder för utbyggnaden av 5G, skulle den däremot kunna skada kontinuiteten i sändningen av digital markbunden television, eftersom det, med hänsyn till omfattningen av de investeringar som krävs för att möjliggöra driften av ett nät för sändning av digital markbunden television, inte kan uteslutas att en omfördelning i efterhand av nyttjanderätter till radiofrekvenser vilka redan har utövats påverkar kontinuiteten i denna sändning.

81 En ogiltigförklaring av en rättsakt om tilldelning av nyttjanderätter till radiofrekvenser eller en åtgärd för skadeersättning i form av gottgörelse in natura som består i en direkt omfördelning av redan tilldelade nyttjanderätter skulle dessutom i vissa fall kunna kränka rättigheterna för operatörer som handlar i god tro och har tilldelats dessa nyttjanderätter.

82 Det ska dessutom påpekas att en sådan talan som de som är i fråga i de nationella målen endast har till syfte att tillvarata intressena hos ekonomiska aktörer som är verksamma inom den audiovisuella sektorn. Dessa intressen borde normalt sett kunna bli föremål för en materiell värdering och följaktligen för ekonomisk ersättning.

83 Under dessa omständigheter kan begränsningen av befogenheten för den domstol som är behörig att pröva talan mot rättsakter om tilldelning av nyttjanderätter till radiofrekvenser inom ramen för omkonfigureringen av frekvensbandet 700 MHz inte anses vara med nödvändighet oförenlig med effektivitetsprincipen.

84 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 36 i sitt förslag till avgörande kan beviljandet av en sådan ersättning emellertid endast ge de berörda ekonomiska aktörerna ett effektivt domstolsskydd i den mån formerna för denna ersättning gör det möjligt att fullt ut kompensera de skador som dessa ekonomiska aktörer har lidit till följd av tillämpningen av den rättsakt som den behöriga domstolen har ansett vara rättsstridig.

85 Vad mer specifikt gäller interimistiska åtgärder konstaterar domstolen att unionslagstiftaren inte har fastställt exakt vilken typ av interimistiska åtgärder som den behöriga domstolen ska kunna besluta om. Domstolen finner att när den befogenhet som den behöriga domstolen kan utöva efter prövningen av det överklagande som är anhängigt vid den med giltig verkan har begränsats till beviljande av ekonomisk ersättning, är betalningen av ett förskott tillräcklig för att säkerställa ett interimistiskt skydd som gör det möjligt att vid behov föregripa den slutliga utgången av denna talan.

86 Följaktligen ska fråga 1 i målen C-764/23 och C-765/23, besvaras enligt följande. Artikel 4.1 i ramdirektivet, jämförd med artikel 19 FEU och artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som dels begränsar verkningarna av en talan som väckts av ekonomiska aktörer mot rättsakter om tilldelning av nyttjanderätter till radiofrekvenser, i samband med omkonfigureringen av frekvensbandet 700 MHz, till beviljande av ekonomisk ersättning, dels begränsar räckvidden av de säkerhetsåtgärder som kan beslutas i avvaktan på att en sådan talan prövas till betalning av ett förskott. Detta gäller under förutsättning att villkoren för denna ekonomiska ersättning gör det möjligt att fullt ut kompensera de skador som dessa ekonomiska aktörer har lidit till följd av tillämpningen av dessa rättsakter.

Fråga 2 i målen C-764/23 och C-765/23 samt fråga 1 i mål C-766/23

87 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 2 i mål C-764/23, fråga 2 i mål C-765/23 och fråga 1 i mål C-766/23, vilka är likartade, för att få klarhet i om artiklarna 3, 8 och 9 i ramdirektivet ska tolkas så, att de utgör hinder för att en nationell lagstiftare föreskriver att tilldelningen av nyttjanderätter till ytterligare överföringskapacitet, som frigörs i samband med övergången mellan två sändningstekniker, ska ske genom ett förfarande för tilldelning mot vederlag där lagstiftaren själv fastställer vissa egenskaper avseende villkoren för tilldelning av dessa rättigheter och de aktörer som kan delta i detta förfarande.

88 För det första följer det av artikel 3.1 i ramdirektivet att medlemsstaterna ska säkerställa att alla uppgifter som åvilar de nationella regleringsmyndigheterna enligt detta direktiv och enligt särdirektiven fullgörs av ett behörigt organ. Enligt artikel 3.2 och 3.3 i ramdirektivet, jämförd med skäl 11 i det direktivet, ska medlemsstaterna garantera de nationella regleringsmyndigheternas oberoende så att dessa kan utöva sina befogenheter på ett sätt som är opartiskt, öppet redovisat och punktligt (dom av den 26 juli 2017, Europa Way och Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

89 Vad gäller artikel 3 i ramdirektivet påpekar EU-domstolen att den bestämmelsen, i sin ursprungliga lydelse, i princip avsåg att i enlighet med skäl 11 i direktivet garantera de nationella regleringsmyndigheternas oberoende och opartiskhet genom att skilja den myndighetsutövande verksamheten från den operationella verksamheten. Såsom framgår av skäl 13 i direktiv 2009/140 var unionslagstiftarens avsikt med det direktivet att stärka de nationella regleringsmyndigheternas oberoende för att säkerställa en effektivare tillämpning av regelverket samt för att öka deras befogenheter och förutsägbarheten i deras beslut (dom av den 26 juli 2017, Europa Way och Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

90 Detta syfte att stärka de nationella regleringsmyndigheternas oberoende och opartiskhet kommer till uttryck i artikel 3.3a i ramdirektivet. Av artikel 3.3a första stycket i ramdirektivet framgår att, utan att det påverkar samrådet och samarbetet med andra nationella myndigheter enligt samma artikel, de nationella regleringsmyndigheter som har ansvaret för förhandsreglering av marknaden eller för lösning av tvister mellan företag ska agera oberoende och inte begära eller ta emot instruktioner från något annat organ i samband med utövandet av de uppgifter som tilldelats dem (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Europa Way och Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, punkt 53).

91 För det andra ska det preciseras att ramdirektivet ger de nationella regleringsmyndigheterna specifika regleringsuppgifter, vilka definieras i artiklarna 8–13 i direktivet. I enlighet med artikel 9.1 första stycket i ramdirektivet ingår det i dessa myndigheters specifika regleringsuppgifter att ombesörja spektrumallokering för elektroniska kommunikationstjänster, utfärda allmän auktorisation och bevilja individuella nyttjanderätter till radiofrekvenser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Europa Way och Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, punkt 54).

92 Organiseringen av förfaranden för tilldelning av nyttjanderätter till radiofrekvenser, såsom de förfaranden för omvandling av tidigare nyttjanderätter till radiofrekvenser och för tilldelning mot vederlag som är aktuella i det nationella målet, utgör således en regleringsuppgift, i den mening som avses i ramdirektivet, som ankommer på en nationell regleringsmyndighet.

93 Härav följer att en nationell lagstiftares ingripanden i organiseringen av sådana förfaranden begränsas av skyldigheten att respektera den nationella regleringsmyndighetens oberoende. Domstolen har således funnit att den nationella regleringsmyndighetens oberoende skulle äventyras om det vore tillåtet för externa enheter, såsom en nationell lagstiftare, att tills vidare ställa in eller till och med ogiltigförklara – bortsett från den översyn och överprövning som föreskrivs i ramdirektivet – ett pågående urvalsförfarande för tilldelning av radiofrekvenser som anordnas av nämnda myndighet under dennas ansvar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Europa Way och Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, punkt 56).

94 De frågor som ställts i förevarande förenade mål avser emellertid huruvida det är förenligt med unionsrätten att en nationell lagstiftare vidtar åtgärder som inte syftar till att ifrågasätta ett förfarande för tilldelning av nyttjanderätter till radiofrekvenser som genomförs av en nationell regleringsmyndighet efter det att detta förfarande har inletts, utan till att i förväg fastställa vissa krav som den nationella regleringsmyndigheten ska följa när den organiserar och genomför ett sådant förfarande.

95 Även om principen om den nationella regleringsmyndighetens oberoende inte på något sätt utgör hinder för att den nationella regleringsmyndigheten fortsätter att vara bunden av lagen, kan en nationell lagstiftare inte, utan att åsidosätta den nationella regleringsmyndighetens oberoende, frånta denna myndighet de befogenheter som den tilldelats genom ramdirektivet och särdirektiven eller utöva dessa befogenheter i den nationella regleringsmyndighetens ställe (se, analogt, dom av den 2 september 2021, kommissionen/Tyskland (Införlivande av direktiven 2009/72 och 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, punkterna 126 och 130).

96 Det ska härvidlag understrykas att det i artikel 8.1 i ramdirektivet föreskrivs att nationella regleringsmyndigheter, i samband med att de fullgör de regleringsuppgifter som åligger dem ska vidta alla rimliga åtgärder för att uppnå de mål som framgår av artikeln och som består i att främja konkurrens vid tillhandahållandet av elektroniska kommunikationsnät och

kommunikationstjänster, att bidra till utvecklingen av den inre marknaden samt att främja de intressen som medborgarna i Europeiska unionen har (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juni 2014, TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, punkt 39).

97 I detta sammanhang ankommer det på de nationella regleringsmyndigheterna, och inte på de nationella lagstiftarna, att göra en avvägning mellan de mål som anges i artikel 8 i ramdirektivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 december 2009, kommissionen/Tyskland, C-424/07, EU:C:2009:749, punkt 91).

98 Även om det i artikel 9.1 i ramdirektivet visserligen föreskrivs att det ankommer på de nationella regleringsmyndigheterna att tilldela nyttjanderätter till radiofrekvenser, preciseras det i denna bestämmelse även att det inte specifikt ankommer på de nationella regleringsmyndigheterna, utan på ”medlemsstaterna”, mer allmänt, att säkerställa att tilldelningen sker på grundval av objektiva, öppet redovisade, icke-diskriminerande och proportionerliga kriterier.

99 Domstolen har för övrigt, med stöd av bland annat nämnda bestämmelse, slagit fast att medlemsstaterna har ett utrymme för skönsmässig bedömning när de beslutar att ersätta ett förfarande för gratis tilldelning av nyttjanderätter till radiofrekvenser med ett förfarande för tilldelning av sådana rättigheter mot vederlag, i ett sammanhang där detta beslut hade fattats av den nationella lagstiftaren (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Europa Way och Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, punkterna 65 och 71).

100 Mot bakgrund av den roll som de nationella regleringsmyndigheterna och medlemsstaternas politiska organ har tilldelats, finner domstolen att de principer som ska vägleda organiseringen av förfaranden för tilldelning av nyttjanderätter till radiofrekvenser, vilka ska säkerställa att kraven i artikel 9.1 i ramdirektivet iakttas, kan fastställas av en nationell lagstiftare.

101 Eftersom lagstiftarens ingripande i organiseringen av dessa förfaranden inte får gå så långt att den nationella regleringsmyndigheten fråntas sin specifika regleringsuppgift på området, får lagstiftaren inte anta bestämmelser som medför att den nationella regleringsmyndigheten inte längre förfogar över ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av de tekniska detaljerna för förfarandet för tilldelning av dessa rättigheter och därför måste begränsa sig till att tillämpa ett förfarande som har fastställts av samma lagstiftare.

102 Även om det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida detta villkor är uppfyllt i de nationella målen, kan EU-domstolen, enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF, tillhandahålla den hänskjutande domstolen de uppgifter om unionsrättens tolkning som sistnämnda domstol kan behöva för att bedöma verkningarna av en viss unionsbestämmelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 december 2024, Vivacom Bulgaria, C-369/23, EU:C:2024:1043, punkt 41).

103 Mot denna bakgrund ska det inledningsvis påpekas att det, såsom framgår av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 99 ovan, i princip är tillåtet för en nationell lagstiftare att, om den anser det lämpligt, välja ett förfarande för tilldelning mot vederlag av nyttjanderätter till radiofrekvenser.

104 Mot bakgrund av det utrymme för skönsmässig bedömning som en nationell lagstiftare förfogar över kan det inte, i en sådan situation som den som är aktuell i de nationella målen – där en teknisk omställning innebär tilldelning av nya multiplexer med en betydligt större överföringskapacitet än de multiplexer som tidigare tilldelats – anses att valet av huruvida

tilldelningen av de rättigheter att använda den ytterligare överföringskapacitet som följer av denna omställning sker gratis eller mot vederlag med nödvändighet ska omfattas av den nationella regleringsmyndighetens behörighet.

105 Vad därefter gäller villkoren för förfarandet för tilldelning av nyttjanderätter mot vederlag, framgår det av besluten om hänskjutande att den italienska lagstiftaren har fastställt en rad principer för detta förfarande. Dessa principer rör huvudsakligen fastställandet av storleken på de delkontrakt som tilldelas inom ramen för nämnda förfarande, skyldigheten att fastställa ett lägsta värde för anbuden och fastställandet av ett antal mål som ska beaktas vid urvalet av anbuden.

106 Mot bakgrund av dessa bestämmelsers allmänna karaktär förefaller det vid första anblicken som att den omständigheten att en nationell lagstiftare har fastställt sådana principer inte innebär att den nationella regleringsmyndigheten fråntas ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av de exakta villkoren för förfarandet för tilldelning mot vederlag av nyttjanderätter till radiofrekvenser, bland annat vad gäller anbudens lägsta värde, de konkreta kriterier på grundval av vilka anbuden slutligen ska bedömas och viktningen av dessa kriterier eller möjligheten att föreskriva asymmetriska regler för tillträde till detta förfarande.

107 Även om det är riktigt att, såsom den hänskjutande domstolen har påpekat, sådana principer som de som är i fråga i de nationella målen tycks innebära att de operatörer som historiskt sett dominerar den audiovisuella sektorn i den berörda medlemsstaten kan delta i förfarandet för tilldelning av nyttjanderätter till radiofrekvenser, är denna omständighet inte tillräcklig för att visa att den nationella regleringsmyndigheten saknar ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning vid organiseringen av detta förfarande, vilket för övrigt bekräftas av den omständigheten att AGCOM slutligen beslutade att endast vissa av delkontrakten kunde tilldelas dessa operatörer och att den fastställde regler som var avsedda att gynna andra operatörer.

108 Slutligen konstaterar domstolen att även om det framgår av besluten om hänskjutande att den nationella lagstiftarens val att organisera ett förfarande för tilldelning mot vederlag av nyttjanderätter till radiofrekvenser har beaktats, tillsammans med andra faktorer, vid den nationella regleringsmyndighetens fastställande av villkoren för omvandling av tidigare nyttjanderätter till radiofrekvenser, så utgör ett sådant beaktande endast en följd av lagstiftarens möjlighet att välja ett förfarande för tilldelning mot ersättning av nyttjanderätter till radiofrekvenser i ett sammanhang där överföringskapaciteten objektivt sett har ökat. En sådan omständighet kan således inte anses visa att den nationella lagstiftaren har inkräktat på den nationella regleringsmyndighetens befogenheter.

109 Mot bakgrund av ovanstående överväganden ska fråga 2 i målen C-764/23 och C-765/23 samt fråga 1 i mål C-766/23 besvaras enligt följande. Artiklarna 3, 8 och 9 i ramdirektivet ska tolkas så, att de inte utgör hinder för att en nationell lagstiftare föreskriver att tilldelningen av nyttjanderätter till ytterligare överföringskapacitet, som frigörs i samband med övergången mellan två sändningstekniker, ska ske genom ett förfarande för tilldelning mot vederlag där lagstiftaren själv fastställer vissa egenskaper avseende villkoren för tilldelning av dessa rättigheter och de aktörer som kan delta i detta förfarande, förutsatt att lagstiftaren begränsar sig till att fastställa principer som inte medför att den nationella regleringsmyndigheten inte längre har ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa de tekniska detaljerna i förfarandet för tilldelning av dessa rättigheter och därför måste begränsa sig till att tillämpa ett förfarande som har fastställts av samma lagstiftare.

Frågorna 3 och 5 i målet C-764/23, fråga 3 i målet C-765/23 och fråga 2 i målet C-766/23

110 Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna 3 och 5 i mål C-764/23, fråga 3 i mål C-765/23 och fråga 2 i mål C-766/23, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artiklarna 8 och 9 i ramdirektivet, artiklarna 3, 5, 7 och 14 i auktorisationsdirektivet, artiklarna 2 och 4 i konkurrensdirektivet samt principen om skydd för berättigade förväntningar ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning om tilldelning av nyttjanderätter till radiofrekvenser som vid en teknisk omställning i samband med omkonfigureringen av frekvensbandet 700 MHz inte föreskriver någon omvandling till motsvarande kapacitet av tidigare nyttjanderätter till radiofrekvenser och därmed kräver att en operatör som önskar behålla sin överföringskapacitet deltar i ett förfarande för tilldelning mot vederlag eller ingår ett avtal med en annan operatör.

111 Domstolen konstaterar inledningsvis att artikel 3 i auktorisationsdirektivet, som innehåller bestämmelser om allmänna auktorisationer för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, och artikel 2 i konkurrensdirektivet, som innehåller bestämmelser om exklusiva och särskilda rättigheter för sådana nät och tjänster, inte innehåller några användbara uppgifter för att besvara dessa frågor.

112 Efter detta klargörande ska det påpekas att varken ramdirektivet, auktorisationsdirektivet eller konkurrensdirektivet innehåller någon bestämmelse i vilken det uttryckligen föreskrivs en allmän skyldighet om omvandling till motsvarande kapacitet avseende befintliga nyttjanderätter till radiofrekvenser när dessa rättigheter ska omfördelas inom ramen för en teknisk omställning.

113 Förvisso följer det av artikel 14.1 i auktorisationsdirektivet att nyttjanderätter till radiofrekvenser endast får ändras i sakligt motiverade fall och på ett proportionellt sätt. I artikel 14.2 i samma direktiv föreskrivs dessutom att nyttjanderätterna endast när det är berättigat får begränsas eller återkallas före utgången av den tidsperiod för vilken de tilldelats.

114 En sådan situation som den som är aktuell i de nationella målen, där en medlemsstat är skyldig att omkonfigurera frekvensbandet 700 MHz och därvid önskar genomföra en teknisk omställning mellan sändningsstandarderna DVB-T och DVB-T2, innebär emellertid både en minskning av antalet multiplexer som kan tilldelas ekonomiska aktörer för sändning av digital markbunden television och en betydande utveckling av överföringskapaciteten för varje multiplex som ställs till dessa aktörers förfogande.

115 En sådan situation ska därför anses utgöra ett fall där ändring, begränsning eller återkallande av befintliga nyttjanderätter till radiofrekvenser är berättigat med tillämpning av artikel 14 i auktorisationsdirektivet.

116 Denna artikel kan således inte tolkas så, att medlemsstaterna i denna situation är skyldiga att säkerställa att samtliga befintliga nyttjanderätter till DVB-T-multiplexer bevaras genom att omvandla dem till nyttjanderätter till DVB-T 2-multiplexer.

117 Domstolen konstaterar följaktligen att även om beslut 2017/899 innehåller bestämmelser om omkonfigurering av frekvensbandet 700 MHz, vilket med nödvändighet innebär en partiell omfördelning av nyttjanderätterna till radiofrekvenser, föreskrivs det i beslutet inte på något sätt att denna omfördelning nödvändigtvis måste innebära en omvandling till motsvarande kapacitet av befintliga nyttjanderätter till radiofrekvenser, inbegripet när denna omfördelning kombineras med en teknisk omställning, såsom anges i skäl 20 i nämnda beslut.

118 Av ovanstående överväganden följer emellertid inte att medlemsstaterna, i en sådan situation som den som är aktuell i de nationella målen, kan göra en helt skönsmässig bedömning vid tilldelningen av nyttjanderätterna till DVB-T 2-multiplexer.

119 Enligt artikel 4.2 i konkurrensdirektivet, artiklarna 5.2 andra stycket och 7.3 i auktorisationsdirektivet och artikel 9.1 i ramdirektivet ska nämligen tilldelningen av nyttjanderätter till radiofrekvenser ske på grundval av objektiva, öppet redovisade, icke-diskriminerande och proportionerliga kriterier. Dessa kriterier ska inte bara beaktas vid den första tilldelningen av radiofrekvenser, utan även vid varje ytterligare radiofrekvenstilldelning, vid varje förnyelse eller vid radiofrekvensomvandling i samband med en teknisk omställning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, punkterna 39 och 40).

120 Även om en gratis tilldelning av nya nyttjanderätter till radiofrekvenser till operatörer som var innehavare av tidigare nyttjanderätter till radiofrekvenser, såsom den hänskjutande domstolen diskuterar, kan vara förenlig med detta krav (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Europa Way och Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, punkt 70), framgår det inte av EU-domstolens praxis att en sådan omvandling av nyttjanderätterna nödvändigtvis följer av nämnda krav.

121 Tvärtom har domstolen understrukit att gratis tilldelning av radiofrekvenser inte ingår bland de unionsrättsliga principer som ska ligga till grund för urvalsförfarandena som ska anordnas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Europa Way och Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, punkt 64).

122 Även om de bestämmelser som avses i punkt 119 ovan i princip inte utgör hinder för att medlemsstaterna genomför omkonfigureringen av frekvensbandet 700 MHz genom att kombinera ett förfarande för delvis omvandling av tidigare nyttjanderätter till radiofrekvenser och ett förfarande för tilldelning mot vederlag av nyttjanderätter till radiofrekvenser, kräver således dessa bestämmelser däremot att dessa förfaranden genomförs på grundval av objektiva, öppet redovisade, icke-diskriminerande och proportionerliga kriterier och att nämnda förfaranden är förenliga med de mål som det erinrats om i punkt 96 ovan (se, analogt, dom av den 26 juli 2017, Europa Way och Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, punkt 66).

123 För det första har den hänskjutande domstolen uttryckt tvivel beträffande valet att omvandla samtliga tidigare nyttjanderätter till radiofrekvenser med hjälp av en enda koefficient, enligt vilken en nyttjanderätt till en DVB-T-multiplex omvandlas till en nyttjanderätt till överföringskapacitet i 0,5 DVB-T 2-multiplexer, utan att föreskriva ett förmånligare system för de ekonomiska aktörer som endast innehade nyttjanderätter till en DVB-T-multiplex (nedan kallade små operatörer).

124 Vad gäller dessa tvivel, vilka huvudsakligen avser det ovan i punkt 119 nämnda kravet på att ett omvandlingsförfarande ska grundas på icke-diskriminerande kriterier, erinrar domstolen om att den allmänna likabehandlingsprincipen inte bara innebär att lika situationer inte får behandlas olika, utan även att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling. Frågan huruvida situationer är att anse som lika ska bland annat bedömas utifrån föremålet för och syftet med den aktuella åtgärden. Vidare ska man beakta principerna och syftena på det område där åtgärden vidtagits (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Europa Way och Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, punkt 69).

125 Det följer härvidlag av domstolens praxis att tillämpningen av olika omräkningsfaktorer på aktörer som befinner sig i en jämförbar situation utgör en skillnad i behandling mellan dessa aktörer (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, punkt 49).

126 Domstolen har dessutom slagit fast att operatörer som har drivit analoga kanaler i princip befinner sig i en jämförbar situation när det gäller omvandlingen av dessa kanaler till digitala nät (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, punkt 47).

127 Det kan emellertid inte uteslutas att operatörer som innehar nyttjanderätter till flera DVB-T-multiplexer, bland annat med hänsyn till deras överföringskapacitet och deras placering inom den audiovisuella sektorn, kan anses befinna sig i en annan situation än små operatörer vid omvandlingen av dessa nyttjanderätter.

128 För att bedöma huruvida en sådan bedömning är motiverad med hänsyn till syftena med ett förfarande för omvandling av befintliga nyttjanderätter till radiofrekvenser, ska det understrykas att detta förfarande måste uppfylla samtliga de mål som anges i artikel 8 i ramdirektivet, vilka det erinrats om i punkt 96 ovan, och behovet av en effektiv förvaltning av radiofrekvenser, såsom krävs enligt artikel 9.1 i detta direktiv (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, punkt 51).

129 Den skillnad som den hänskjutande domstolen har hänvisat till i förevarande fall mellan den situation som de operatörer som innehar nyttjanderätter till flera DVB-T-multiplexer befinner sig i och den situation som små operatörer befinner sig i beror på att tillämpningen av en enda omvandlingskoefficient skulle kunna utgöra hinder för de sistnämnda operatörernas fortsatta verksamhet. Detta innebär att syftet att främja konkurrensen vid tillhandahållandet av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster kan föranleda att dessa situationer behandlas olika.

130 Eftersom detta syfte ingår bland de mål som avses i artikel 8 i ramdirektivet och det således ska beaktas vid fastställandet av kriterierna för tilldelning av nyttjanderätter till radiofrekvenser, ankommer det på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida tillämpningen av en omvandlingskoefficient som är förmånligare för små operatörer, med hänsyn till deras specifika situation, hade varit nödvändig för att främja konkurrensen inom den italienska audiovisuella sektorn till följd av omkonfigureringen av frekvensbandet 700 MHz, utan att för den skull åsidosätta proportionalitetsprincipen genom att ha verkningar som går utöver vad som är nödvändigt för att främja denna konkurrens.

131 Även om det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra denna bedömning, kan EU-domstolen, såsom påpekats i punkt 102 ovan, enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF, tillhandahålla den hänskjutande domstolen de uppgifter om unionsrättens tolkning som sistnämnda domstol kan behöva för att bedöma verkningarna av en viss unionsbestämmelse.

132 Härvidlag framgår det av besluten om hänskjutande att tillämpningen av en koefficient som är fördelaktigare för små operatörer säkerställer att dessa kan fortsätta sin verksamhet självständigt efter omkonfigureringen av frekvensbandet 700 MHz, eftersom det inte är tekniskt möjligt att

genomföra en självständig sändning utan att ha tillgång till en DVB-T 2-multiplex i dess helhet och eftersom tillämpningen av en enda omvandlingskoefficient på samtliga operatörer innebär att en liten operatör inte har några nyttjanderätter till en DVB-T 2-multiplex i dess helhet.

133 Eftersom det framgår av punkterna 112–117 ovan att unionsrätten inte föreskriver någon skyldighet att omvandla äldre nyttjanderätter till radiofrekvenser till motsvarande rättigheter i en sådan situation som den som är aktuell i de nationella målen, ska den hänskjutande domstolen emellertid, vid bedömningen av konsekvenserna av att det är tekniskt omöjligt att dela upp de aktuella radiofrekvenserna, inte beakta verkningarna av enbart förfarandet för omvandling av de äldre nyttjanderätterna till radiofrekvenser, utan verkningarna av samtliga förfaranden som de italienska myndigheterna har infört för att säkerställa en omkonfigurering av frekvensbandet 700 MHz och den tekniska omställningen mellan sändningsstandarderna DVB-T och DVB-T2.

134 Det framgår av besluten om hänskjutande och av de yttranden som ingetts till domstolen att dessa myndigheter har infört olika mekanismer som syftar till att göra det möjligt för små operatörer att på ett förmånligt sätt få tillgång till de resurser som krävs för att kunna komplettera den rätt att nyttja överföringskapacitet på 0,5 DVB-T 2-multiplexer som erhållits gratis inom ramen för förfarandet för omvandling av tidigare nyttjanderätter till radiofrekvenser. Nämnda myndigheter har i detta syfte först fastställt villkoren för förfarandet för tilldelning mot vederlag av nyttjanderätter, därefter gett de berörda operatörerna rätt att ingå avtal i syfte att kombinera sina respektive rättigheter att nyttja överföringskapacitet på DVB-T 2-multiplexer och, slutligen, inlett ett nytt förfarande för att ge två små operatörer tillgång till rättigheter att nyttja överföringskapacitet på DVB-T 2-multiplexer som ursprungligen inte hade tilldelats.

135 På grundval av respektive begäran om förhandsavgörande och de yttranden som avgetts till domstolen framgår det, med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning, att de olika mekanismer som de italienska myndigheterna har infört för att bevara de små operatörernas verksamhet har fungerat effektivt, eftersom var och en av dessa mekanismer, enligt de uppgifter som lämnats till domstolen, har använts av vissa av de små operatörer som är verksamma inom den italienska audiovisuella sektorn för att fortsätta sin verksamhet efter omkonfigureringen av frekvensbandet 700 MHz.

136 Vad slutligen gäller iakttagandet av proportionalitetsprincipen, ska det påpekas att den hänskjutande domstolen tycks överväga möjligheten att tillämpa en särskild omräkningskoefficient på små operatörer vilken gör det möjligt för varje liten operatör att, efter omvandlingen av de tidigare nyttjanderätterna till radiofrekvenser, förfoga över rätten att använda en multiplex. Med hänsyn till de egenskaper hos DVB-T 2-multiplexer som den hänskjutande domstolen har angett, skulle tillämpningen av en sådan omräkningsfaktor ha lett till en kraftig ökning av dessa små operatörers överföringskapacitet.

137 En sådan ökning kan inte anses vara en normal följd av ett förfarande för omvandling av nyttjanderätter till radiofrekvenser. Domstolen har för övrigt redan konstaterat att en åtgärd som leder till att operatörer som redan är verksamma på marknaden tilldelas ett större antal radiofrekvenser än vad som är tillräckligt för att säkerställa kontinuiteten i deras utbud kan vara oproportionerlig och hindra nya operatörers tillträde till marknaden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Europa Way och Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, punkt 76, och dom av den 26 juli 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, punkt 53).

138 Vidare förefaller det framgå av uppgifterna i besluten om hänskjutande om antalet tillgängliga DVB-T 2-multiplexer och om antalet operatörer som innehar rättigheter att använda DVB-T-multiplexer att tilldelandet av en DVB-T 2-multiplex till var och en av de små operatörerna också skulle ha inneburit en betydande minskning av övriga operatörers överföringskapacitet.

139 En sådan skillnad i behandling mellan olika typer av operatörer som är verksamma på en och samma marknad kan, med hänsyn till dess följder, endast utgöra en proportionerlig åtgärd om den framstår som nödvändig för att skydda konkurrensen inom den audiovisuella sektorn i fråga.

140 För det andra vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida det är förenligt med principen om skydd för berättigade förväntningar att de äldre nyttjanderätterna till radiofrekvenser inte omvandlas till motsvarande kapacitet.

141 Enligt fast praxis från EU-domstolen utgör principen om skydd för berättigade förväntningar en av unionens grundläggande principer. Denna princip ska iakttas av unionsinstitutionerna, men även av medlemsstaterna när de utövar sina befogenheter enligt unionsdirektiv (dom av den 26 juli 2017, Europa Way och Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, punkt 79 och där angiven rättspraxis).

142 Rätten att åberopa denna princip tillkommer varje enskild person hos vilken en förvaltningsmyndighet har väckt grundade förhoppningar genom att ge vederbörande tydliga försäkringar. Tydliga, ovillkorliga och samstämmiga uppgifter från behörig och tillförlitlig källa utgör, oavsett i vilken form de har lämnats, en sådan försäkran som kan väcka grundade förhoppningar (dom av den 26 juli 2017, Europa Way och Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, punkt 80 och där angiven rättspraxis).

143 En näringsidkare kan dock inte ha berättigade förväntningar på att det inte kommer att göras någon som helst lagändring, utan det enda som kan ifrågasättas är de närmare bestämmelserna om tillämpningen av en sådan ändring (dom av den 20 december 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

144 Enbart den omständigheten att en operatör innehar nyttjanderätter till radiofrekvenser kan således inte ge upphov till berättigade förväntningar på att dessa rättigheter kommer att förbli oföränderliga och att dessa, vid en teknisk omställning, med nödvändighet kommer att omvandlas för att göra det möjligt för operatören att utnyttja nya radiofrekvenser som erbjuder motsvarande eller högre överföringskapacitet. Det framgår för övrigt av punkterna 114–116 ovan att en sådan teknisk omställning som den som är aktuell i de förevarande förenade målen tvärtom utgör en situation som, mot bakgrund av artikel 14 i auktorisationsdirektivet, kan berättiga en ändring, begränsning eller återkallande av befintliga nyttjanderätter till radiofrekvenser.

145 En operatör har däremot rätt att åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar om en förvaltningsmyndighet har gett operatören tydliga, ovillkorliga och samstämmiga garantier om att en eventuell teknisk omställning inte kan påverka de nyttjanderätter till radiofrekvenser som denne har tilldelats eller att operatören i ett sådant fall skulle ha rätt till omvandling av dessa nyttjanderätter i syfte att säkerställa en överföringskapacitet som åtminstone är likvärdig med den som operatören förfogade över enligt dessa nyttjanderätter.

146 I förevarande fall har den hänskjutande domstolen uppgett att Cairo Network förvärvade sina nyttjanderätter till radiofrekvenser inom ramen för ett förfarande av tilldelning mot vederlag för vilket det i inbjudan att lämna in ansökningar preciserades att det avsåg tilldelning av nyttjanderätter till radiofrekvenser för DVB-system, det vill säga DVB-T-standarden, men även till detta systems senare tekniska efterföljare, att den utvalda anbudsgivaren skulle erhålla en frekvens med samma täckning och samma varaktighet vid tidpunkten för frigörandet av frekvenserna för tilldelning till teleoperatörer och att den tilldelade frekvensen skulle tilldelas för en period på 20 år.

147 Sådana uppgifter ska, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 68 i sitt förslag till avgörande, anses vara tillräckliga för att den operatör som mottagit uppgifterna ska kunna åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar vad gäller bibehållande eller omvandling av de rättigheter som denne förvärvat vid omkonfigureringen av frekvensbandet 700 MHz, liksom vid den tekniska omställningen mellan standarderna DVB-T och DVB-T2.

148 Mot bakgrund av ovanstående överväganden ska frågorna 3 och 5 i mål C-764/23, fråga 3 i mål C-765/23 och fråga 2 i mål C-766/23 besvaras enligt följande. Artiklarna 8 och 9 i ramdirektivet, artiklarna 5, 7 och 14 i auktorisationsdirektivet, artikel 4 i konkurrensdirektivet samt principen om skydd för berättigade förväntningar ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning om tilldelning av nyttjanderätter till radiofrekvenser som vid en teknisk omställning i samband med omkonfigureringen av frekvensbandet 700 MHz inte föreskriver någon omvandling till motsvarande kapacitet av tidigare nyttjanderätter till radiofrekvenser och därmed kräver att en operatör som önskar behålla sin överföringskapacitet deltar i ett förfarande för tilldelning mot vederlag eller ingår ett avtal med en annan operatör. Detta gäller under förutsättning att en sådan omvandling inte är nödvändig för att bevara konkurrensen på den berörda marknaden och att de aktuella operatörerna inte har erhållit tydliga, ovillkorliga och samstämmiga garantier från förvaltningsmyndigheterna vad gäller bibehållandet av deras överföringskapacitet vid en ändring av nyttjanderätterna till radiofrekvenser.

Fråga 4 i målen C-764/23 och C-765/23 samt fråga 3 i mål C-766/23

149 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 4 mål C-764/23, fråga 4 i mål C-765/23 och fråga 3 i mål C-766/23, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artiklarna 8 och 9 i ramdirektivet, artiklarna 3, 5, 7 och 14 i auktorisationsdirektivet samt artiklarna 2 och 4 i konkurrensdirektivet ska tolkas så, att de utgör hinder för ett system för omkonfigurering av nyttjanderätter till radiofrekvenser som inte innehåller strukturella åtgärder för att kompensera rättsstridigheter i samband med tidigare förfaranden för tilldelning av sådana rättigheter eller tidigare villkor för utnyttjande av radiofrekvenser.

150 Domstolen konstaterar inledningsvis att artikel 3 i auktorisationsdirektivet, som innehåller bestämmelser om allmän auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, och artikel 2 i konkurrensdirektivet, som innehåller bestämmelser om exklusiva och särskilda rättigheter för sådana nät och tjänster, inte innehåller några användbara uppgifter för att besvara dessa frågor.

151 Enligt artikel 8 i ramdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att de nationella regleringsmyndigheterna vidtar alla rimliga åtgärder för att främja konkurrens vid tillhandahållandet av elektroniska kommunikationstjänster, och därvid säkerställa att det inte uppstår någon snedvridning eller begränsning av konkurrensen inom sektorn för elektronisk

kommunikation och att kvarvarande hinder avlägsnas för tillhandahållande av nämnda tjänster på unionsnivå (dom av den 26 juli 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

152 Såsom har påpekats i punkterna 96 och 119 ovan ska de nationella regleringsmyndigheterna, när de fullgör sin uppgift att tilldela nyttjanderätter till radiofrekvenser, vidta alla rimliga åtgärder för att uppnå de mål som anges i artikel 8 i ramdirektivet och göra denna tilldelning på grundval av objektiva, öppet redovisade, icke-diskriminerande och proportionerliga kriterier.

153 Dessutom framgår det av artikel 5.6 i auktorisationsdirektivet att de nationella regleringsmyndigheterna ska säkerställa att konkurrensen inte snedvrids av, bland annat, ackumulering av nyttjanderätter till radiofrekvenser.

154 Domstolen har av dessa bestämmelser dragit slutsatsen att det nya gemensamma regelverket för elektroniska kommunikationstjänster, elektroniska kommunikationsnät samt tillhörande faciliteter och tjänster bland annat grundar sig på målet att uppnå en effektiv och icke snedvriden konkurrens och syftar till att utveckla denna konkurrens, med iakttagande av särskilt likabehandlingsprincipen och proportionalitetsprincipen (dom av den 26 juli 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, punkt 42).

155 Domstolen har mer specifikt slagit fast att artikel 9.1 i ramdirektivet, artikel 5.1 i auktorisationsdirektivet och artikel 4 led 1 i konkurrensdirektivet utgör hinder för nationella åtgärder som leder till att de nationella marknadsstrukturerna befästs samt till att skydda de nationella operatörers ställning som redan är aktiva på nämnda marknad genom att nya operatörer förhindras marknadstillträde eller genom att marknadstillträdet begränsas, om inte dessa åtgärder kan anses vara motiverade av mål som avser allmänintresset och anses ha utformats på grundval av objektiva, öppet redovisade, icke-diskriminerande och proportionerliga kriterier (dom av den 26 juli 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

156 Domstolen har dessutom slagit fast att det även skulle strida mot unionsrätten om man till fördel för en operatör som redan fanns på marknaden behöll eller till och med förstärkte en otillbörlig konkurrensfördel, varvid denna fördel erhållits i strid med laga krav och kan anses strida mot syftet att ha en effektiv och ej snedvriden konkurrens, samtidigt som nya operatörer hindras tillträde till marknaden eller endast får begränsat tillträde (dom av den 26 juli 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, punkt 44).

157 Såsom den hänskjutande domstolen har påpekat drog EU-domstolen av dessa överväganden slutsatsen att analoga kanaler som nyttjades olagligen inte skulle beaktas i ett förfarande för omvandling av nyttjanderätter till radiofrekvenser i samband med den digitala omställningen, eftersom omvandlingen av de berörda nyttjanderätterna skulle leda till att en otillbörlig konkurrensfördel förlängdes eller till och med förstärktes (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, punkt 45).

158 Även om denna lösning logiskt sett kan överföras på ett förfarande för omvandling av nyttjanderätter till radiofrekvenser, ska det påpekas att situationen i de nationella målen klart skiljer sig från den situation som var aktuell i det mål som avgjordes genom domen av den 26 juli 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597).

159 Det framgår nämligen av besluten om hänskjutande att samtliga DVB-T-multiplexer vars nyttjanderätter var föremål för det omvandlingsförfarande som är aktuellt i de nationella målen före omkonfigurationen av frekvensbandet 700 MHz användes i enlighet med tillämpliga italienska bestämmelser.

160 Det kan emellertid inte helt uteslutas att det även i en sådan situation kan krävas att den nationella regleringsmyndigheten, i syfte att uppnå målet om en effektiv och icke snedvriden konkurrens som avses i punkt 154 i denna dom, vidtar sådana åtgärder som kan framstå som nödvändiga för att komma till rätta med betydande snedvridningar av konkurrensen till följd av rättsstridigheter i samband med tidigare förfaranden för tilldelning av rättigheter att använda radiofrekvenser eller tidigare villkor för användning av radiofrekvenser.

161 Detta skulle vara fallet om det visas att sådana snedvridningar av konkurrensen sannolikt skulle kvarstå inom den berörda sektorn efter omkonfigureringen av frekvensbandet 700 MHz.

162 Det kan emellertid inte anses att unionsrätten kräver att de nationella regleringsmyndigheterna, för att komma till rätta med sådana snedvridningar av konkurrensen, företrädesvis ska använda sig av strukturella åtgärder som innebär ändringar i tilldelningen av nyttjanderätter till radiofrekvenser. Tvärtom innebär proportionalitetsprincipen att de nationella regleringsmyndigheterna endast får vidta sådana åtgärder om mer begränsade åtgärder inte skulle göra det möjligt för dem att uppnå de mål som anges i punkt 96 ovan.

163 Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida det finns anledning att ifrågasätta AGCOM:s bedömning att de åtgärder som redan vidtagits av de italienska myndigheterna är tillräckliga för att för att komma till rätta med betydande snedvridningar av konkurrensen som skulle kunna följa av rättsstridigheter i samband med tidigare förfaranden för tilldelning av nyttjanderätter till radiofrekvenser eller tidigare villkor för utnyttjande av radiofrekvenser inom den italienska audiovisuella sektorn.

164 Även om det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra denna bedömning, så kan EU-domstolen, såsom påpekats i punkterna 102 och 131 ovan, enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF, tillhandahålla den hänskjutande domstolen de uppgifter om unionsrättens tolkning som sistnämnda domstol kan behöva för att bedöma verkningarna av en viss unionsbestämmelse.

165 I förevarande fall har den hänskjutande domstolen hänvisat till flera rättsstridigheter som kan ha påverkat den italienska audiovisuella sektorn. För det första hade RAI och Mediaset, under den epok då television sändes analogt, en kanal vardera som de drev på ett rättsstridigt sätt. Under samma epok tilldelades Centro Europa 7 Srl, till vilket Europa Way är knutet, en koncession för tv-sändningar utan att för den skull erhålla någon frekvens som gjorde det möjligt för bolaget att bedriva sin verksamhet. Slutligen har den italienska lagstiftaren vid den digitala omställningen rättsstridigt upphävt ett förfarande för tilldelning av nyttjanderätter till radiofrekvenser och de italienska myndigheterna har använt en metod för omvandling av tidigare nyttjanderätter till radiofrekvenser som var till Persidera nackdel.

166 Den hänskjutande domstolen har emellertid inte förklarat på vilket sätt dessa tidigare rättsstridigheter fortsätter att ha en märkbar inverkan på konkurrensen mellan operatörer inom den italienska audiovisuella sektorn. Sådana verkningar framgår inte heller av de handlingar i målet som domstolen har tillgång till. Tvärtom framgår det bland annat av handlingarna i målet att Europa Way redan före omkonfigurationen av frekvensbandet 700 MHz innehade

nyttjanderätter till en DVB-T-multiplex som gjorde det möjligt för bolaget att bedriva sin verksamhet och att Persidera innehade nyttjanderätter för det högsta antal DVB-T-multiplexer som italiensk rätt tillåter en operatör att utnyttja.

167 I besluten om hänskjutande anges dessutom att de italienska myndigheterna har vidtagit ett stort antal åtgärder för att avhjälpa effekterna av de rättsstridigheter som nämns i punkt 165 ovan, bland annat genom att ålägga RAI och Mediaset särskilda skyldigheter och genom att anordna förfaranden för tilldelning av nyttjanderätter till radiofrekvenser i vilka det ingår åtgärder som gynnar de operatörer som har påverkats negativt av dessa rättsstridigheter eller som inte har någon stark närvaro inom den italienska audiovisuella sektorn. Åtgärder av detta slag förefaller även ha vidtagits vid omkonfigureringen av frekvensbandet 700 MHz, eftersom det förfarande för tilldelning mot vederlag av nyttjanderätter till radiofrekvenser som infördes vid detta tillfälle innehöll vissa bestämmelser som syftade till att gynna små operatörer och Persidera.

168 Under dessa omständigheter framgår det inte av de uppgifter som domstolen har tillgång till att särdragen i en sådan situation som den som är aktuell i de nationella målen skulle motivera vidtagandet av strukturella åtgärder som innebär att tilldelningen av nyttjanderätter till radiofrekvenser ändras i syfte att avhjälpa följderna av tidigare rättsstridigheter. Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida det framgår av uppgifter som den inte har hänvisat till i besluten om hänskjutande att det är nödvändigt att vidta strukturella åtgärder i detta syfte.

169 Fråga 4 i målen C-764/23 och C-765/23 och fråga 3 i mål C-766/23 ska således besvaras enligt följande. Artiklarna 8 och 9 i ramdirektivet, artiklarna 5, 7 och 14 i auktorisationsdirektivet samt artikel 4 i konkurrensdirektivet ska tolkas så, att de inte utgör hinder för ett system för omkonfigurering av nyttjanderätter till radiofrekvenser som inte innehåller strukturella åtgärder för att kompensera rättsstridigheter i samband med tidigare förfaranden för tilldelning av sådana rättigheter eller tidigare villkor för utnyttjande av radiofrekvenser, under förutsättning att andra åtgärder som de behöriga myndigheterna har vidtagit är tillräckliga för att för att komma till rätta med betydande snedvridningar av konkurrensen som skulle kunna följa av dessa rättsstridigheter.

Rättegångskostnader

170 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

1) Artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv) i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/140/EG av den 25 november 2009, jämförd med artikel 19 FEU och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,

ska tolkas så,

att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som dels begränsar verkningarna av en talan som väckts av ekonomiska aktörer mot rättsakter om tilldelning av nyttjanderätter till radiofrekvenser, i samband med omkonfigureringen av frekvensbandet 694–790 MHz, till beviljande av ekonomisk ersättning, dels begränsar räckvidden av de säkerhetsåtgärder som kan beslutas i avvaktan på att en sådan talan prövas till betalning av ett förskott. Detta gäller under förutsättning att villkoren för denna ekonomiska ersättning gör det möjligt att fullt ut kompensera de skador som dessa ekonomiska aktörer har lidit till följd av tillämpningen av dessa rättsakter.

2) **Artiklarna 3, 8 och 9 i direktiv 2002/21/EG, i dess lydelse enligt direktiv 2009/140,**

ska tolkas så,

att de inte utgör hinder för att en nationell lagstiftare föreskriver att tilldelningen av nyttjanderätter till ytterligare överföringskapacitet, som frigörs i samband med övergången mellan två sändningstekniker, ska ske genom ett förfarande för tilldelning mot vederlag där lagstiftaren själv fastställer vissa egenskaper avseende villkoren för tilldelning av dessa rättigheter och de aktörer som kan delta i detta förfarande, förutsatt att lagstiftaren begränsar sig till att fastställa principer som inte medför att den nationella regleringsmyndigheten inte längre har ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa de tekniska detaljerna i förfarandet för tilldelning av dessa rättigheter och därför måste begränsa sig till att tillämpa ett förfarande som har fastställts av samma lagstiftare.

3) **Artiklarna 8 och 9 i direktiv 2002/21, i dess lydelse enligt 2009/140, artiklarna 5, 7 och 14 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektivet), i dess lydelse enligt direktiv 2009/140, och artikel 4 i kommissionens direktiv 2002/77/EG av den 16 september 2002 om konkurrens på marknaderna för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster samt principen om skydd för berättigade förväntningar**

ska tolkas så,

att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning om tilldelning av nyttjanderätter till radiofrekvenser som vid en teknisk omställning i samband med omkonfigureringen av frekvensbandet 694–790 MHz inte föreskriver någon omvandling till motsvarande kapacitet av tidigare nyttjanderätter till radiofrekvenser och därmed kräver att en operatör som önskar behålla sin överföringskapacitet deltar i ett förfarande för tilldelning mot vederlag eller ingår ett avtal med en annan operatör. Detta gäller under förutsättning att en sådan omvandling inte är nödvändig för att bevara konkurrensen på den berörda marknaden och att de aktuella operatörerna inte har erhållit tydliga, ovillkorliga och samstämmiga garantier från förvaltningsmyndigheterna vad gäller bibehållandet av deras överföringskapacitet vid en ändring av nyttjanderätterna till radiofrekvenser.

4) **Artiklarna 8 och 9 i direktiv 2002/21, i dess lydelse enligt direktiv 2009/140, artiklarna 5, 7 och 14 i direktiv 2002/20, i dess lydelse enligt direktiv 2009/140, och artikel 4 i direktiv 2002/77**

ska tolkas så,

att de inte utgör hinder för ett system för omkonfigurering av nyttjanderätter till radiofrekvenser som inte innehåller strukturella åtgärder för att kompensera rättsstridigheter i samband med tidigare förfaranden för tilldelning av sådana rättigheter eller tidigare villkor för utnyttjande av radiofrekvenser, under förutsättning att andra åtgärder som de behöriga myndigheterna har vidtagit är tillräckliga för att komma till rätta med betydande snedvridningar av konkurrensen som skulle kunna följa av dessa rättsstridigheter.

Underskrifter