

Byla C-764/23

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį

Gavimo data

2023 m. gruodžio 12 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Consiglio di Stato (Italija)

Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2023 m. gruodžio 1 d.

Apeliantė

Cairo Network Srl

Kitos apeliacinio proceso šalys:

Ministero delle Imprese e del Made in Italy

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Pagrindinės bylos dalykas

Apeliacinis skundas dėl dviejų *Tribunale amministrativo regionale (TAR) per il Lazio* (Lacijaus regiono administracinis teismas, Italija) sprendimų, kuriais buvo atmestas *Cairo Network Srl* skundas dėl teisės aktų, susijusių su Nacionaliniu dažnių skyrimo planu (toliau – NDSP), skirtu skaitmeninės antžeminės televizijos paslaugai, taip pat dėl kitų priemonių, susijusių su šios paslaugos požymių apibrėžimu.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

Pagal SESV 267 straipsnį prašoma išaiškinti: ES sutarties 6 ir 19 straipsnius; Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 47 straipsnį; Direktyvos 2002/20/EB 3, 5, 7 ir 14 straipsnius; Direktyvos 2002/21/EB 3, 4, 8 ir 9 straipsnius; Direktyvos 2002/77/EB 2 ir 4 straipsnius; Direktyvos (ES) 2018/1972 5, 6, 8, 9, 31 ir 45 straipsnius; ir galiausiai Sprendimo (ES) 2017/899 11 ir 20 konstatuojamąsias dalis.

Prejudiciniai klausimai

1. Ar Sąjungos teisė, visų pirma ES sutarties 6 straipsnis ir 19 straipsnio 1 dalies antra pastraipa, aiškinamos atsižvelgiant į Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnį, 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos (Pagrindų direktyva) 4 straipsnio 1 dalies pirmą pastraipą, ir Direktyvos (ES) 2018/1972 31 straipsnį, turi būti aiškinama taip, kad jai prieštarauja nacionalinės teisės nuostatos, kaip įtvirtintos Italijos teisėje (*Legge n. 205/2017* (Įstatymas Nr. 205/2017) 1 straipsnio 1037 dalis), kuriomis Bendrijai svarbioje situacijoje apribojamos ieškinio dėl panaikinimo pasekmės, užkertant kelią grąžinimui į pradinę padėtį arba konkrečiam vykdymui, o laikinųjų apsaugos priemonių taikymas apribojamas tik laikinai nustatytos sumos sumokėjimu, taip keliant pavojų veiksmingai teisminei apsaugai?

2. Ar Sąjungos teisė, visų pirma Direktyvos 2002/21/EB (Pagrindų direktyva) su pakeitimais, padarytais Direktyva 2009/140/EB, 3 straipsnio 3 ir 3a dalys bei 8 ir 9 straipsniai, taip pat Direktyvos (ES) 2018/1972 5, 6, 8, 9 ir 45 straipsniai, turi būti aiškinama taip, kad jai prieštarauja tokia sistema, kokia Italijos Respublikoje įvesta *Legge di Bilancio 2018* (2018 m. Biudžeto įstatymas) 1 straipsnio 1031-bis dalimi, įterpta *Legge di Bilancio 2019* (2019 m. Biudžeto įstatymas) 1 straipsnio 1105 dalimi, kuria atimamos arba bet kuriuo atveju reikšmingai apribojamos nepriklausomos administracinės institucijos reguliavimo funkcijos ir nustatomas tolesnių perdavimo pajėgumų skyrimas taikant mokesčiais pagrįstą procedūrą, priimant geriausių ekonominių sąlygų pasiūlymą ir dalyvaujant istoriniams operatoriams?

3. Ar Sąjungos teisė, visų pirma 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos (Pagrindų direktyva) 8 ir 9 straipsniai, 2020 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2002/20/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų leidimų (Leidimų direktyva) 3, 5, 7 ir 14 straipsniai, 2002 m. rugsėjo 16 d. Komisijos direktyvos 2002/77/EB dėl konkurencijos elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų rinkose 2 ir 4 straipsniai, ES sprendimo 2017/899 11 ir 20 konstatuojamosios dalys ir teisingumo, nediskriminavimo, konkurencijos apsaugos ir teisėtų lūkesčių apsaugos principai turi būti aiškinama taip, kad jai prieštarauja tokia sistema, kokia nustatyta atitinkamais nacionalinės teisės aktais (*Legge n. 205/2017* (Įstatymas Nr. 205/2017) 1 straipsnio 1030, 1031, 1031-bis, 1031-ter, 1032 dalys), taip pat *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (Italijos ryšių reguliavimo institucija, toliau – AGCOM) sprendimais 39/19/CONS, 128/19/CONS, 564/2020/CONS ir su tuo susijusiomis dažnių naudojimo skaitmeninės televizijos paslaugai teisių priskyrimo nuostatomis, kuriomis, konvertuojant „dažnių naudojimo teises“ į „perdavimo pajėgumų naudojimo teises“, nenumatomas lygiavertis konvertavimas, tačiau daliai pajėgumų nustatoma mokesčiais pagrįsta procedūra, todėl operatoriui tenka patirti papildomų išlaidų, kad būtų užtikrintas teisėtai įgytų teisių išsaugojimas tam tikrą laiką?

4. Ar Sąjungos teisei, visų pirma 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos (Pagrindų direktyva) 8 ir 9 straipsniams, 2020 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2002/20/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų leidimų (Leidimų direktyva) 3, 5, 7 ir 14 straipsniams, 2002 m. rugsėjo 16 d. Komisijos direktyvos 2002/77/EB dėl konkurencijos elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų rinkose 2 ir 4 straipsniams, ES sprendimo 2017/899 11 ir 20 konstatuojamosioms dalims ir teisingumo, nediskriminavimo, konkurencijos apsaugos ir teisėtų lūkesčių apsaugos principams, taip pat taip pat proporcingumo ir tinkamumo principams prieštarauja tokia sistema, kokia nustatyta atitinkamais nacionalinės teisės aktais (*Legge n. 205/2017* (Įstatymas Nr. 205/2017) 1 straipsnio 1030, 1031, 1031-bis, 1031-ter, 1032 dalys), taip pat AGCOM sprendimais 39/19/CONS, 128/19/CONS, 564/2020/CONS ir su tuo susijusiomis dažnių naudojimo skaitmeninės televizijos paslaugai teisių priskyrimo nuostatomis, kuriomis nenustatoma struktūrinio pobūdžio priemonių, kad būtų ištaisyta anksčiau nustatyta nelygybė, taip pat atsižvelgiant į nacionalinėje ir supranacionalinėje jurisprudencijoje nustatytus pažeidimus, ir kuria nediferencijuojama operatoriaus, įsigijusio dažnį po mokesčiais pagrįstos konkurencinės procedūros, padėtis, numatant teisę jį išlaikyti, ir ar AGCOM priimtos nestruktūrinės priemonės, skirtos istoriniais operatoriais esančioms įmonėms, kurioms iš pradžių priklausė vadinamieji pertekliniai tinklai, yra tinkamos ir proporcingos?

5. Ar Sąjungos teisei, visų pirma 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos (Pagrindų direktyva) 8 ir 9 straipsniams, 2020 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2002/20/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų leidimų (Leidimų direktyva) 3, 5, 7 ir 14 straipsniams, 2002 m. rugsėjo 16 d. Komisijos direktyvos 2002/77/EB dėl konkurencijos elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų rinkose 2 ir 4 straipsniams, ES sprendimo 2017/899 11 ir 20 konstatuojamosioms dalims ir teisingumo, nediskriminavimo, konkurencijos apsaugos ir teisėtų lūkesčių apsaugos principams, taip pat taip pat proporcingumo ir tinkamumo principams prieštarauja tokia sistema, kokia nustatyta atitinkamais nacionalinės teisės aktais (*Legge n. 205/2017* (Įstatymas Nr. 205/2017) 1 straipsnio 1030, 1031, 1031-bis, 1031-ter, 1032 dalys), AGCOM sprendimais 39/19/CONS, 128/19/CONS, 564/2020/CONS ir su tuo susijusiomis dažnių naudojimo skaitmeninės televizijos paslaugai teisių priskyrimo nuostatomis, kuriose neatsižvelgiama į teisėtus lūkesčius operatoriaus, įgijusio teisę naudoti dažnį po mokesčiais pagrįstos konkurencijos procedūros, kurioje buvo aiškiai numatyta teisė į panašios aprėpties dažnį ir lygiavertį naudojimosi teisių laikotarpi?

Nurodytos Sąjungos teisės nuostatos

ES sutarties 6 straipsnis ir 19 straipsnio 1 dalies antra pastraipa.

Chartijos 47 straipsnis.

2020 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2002/20/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų leidimų (Leidimų direktyva) 3, 5, 7 ir 14 straipsniai.

2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos (Pagrindų direktyva), su pakeitimais, padarytais Direktyva 2009/140/EB, 3 straipsnio 3 ir 3 bis dalys, 4 straipsnio 1 dalies pirma pastraipa ir 8 bei 9 straipsniai.

2002 m. rugsėjo 16 d. Komisijos direktyvos 2002/77/EB dėl konkurencijos elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų rinkose 2 ir 4 straipsniai.

2018 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos (ES) 2018/1972, kuria nustatomas Europos elektroninių ryšių kodeksas (nauja redakcija), 5, 6, 8, 9, 31 ir 45 straipsniai.

2017 m. gegužės 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimo (ES) 2017/899 dėl 470–790 MHz dažnių juostos naudojimo Sąjungoje 11 ir 20 konstatuojamosios dalys.

Siekiant geriau suprasti įvykius iki šio ginčo, iš daugelio minėtų ES Teisingumo Teismo sprendimų ypač svarbūs yra šie sprendimai: 2008 m. sausio 31 d. Sprendimas *Centro Europa 7*, C-380/05; 2017 m. liepos 26 d. Sprendimas *Europa Way ir Persidera*, C-560/15; 2017 m. liepos 26 d. Sprendimas *Persidera*, C-112/16.

Nurodytos nacionalinės teisės nuostatos

Italijos civilinio kodekso 2058 straipsnis: „Nukentėjusioji šalis gali reikalauti grąžinimo į pradinę padėtį konkrečia forma, jei tai visiškai ar iš dalies įmanoma. Tačiau teismas gali nurodyti, kad žala atlyginama tik sumokant lygiavertę kompensaciją, jei grąžinimas į pradinę padėtį konkrečia forma yra pernelyg apsunkinantis skolininką.“

2010 m. liepos 2 d. *decreto legislativo n. 104 (Codice del processo amministrativo italiano)* (Įstatyminis dekretas Nr. 104, Italijos administracinio proceso kodeksas) 30 straipsnis: „1. Skundas dėl priteisimo gali būti paduodamas kartu su kitu skundu arba tik išimtinės jurisdikcijos atvejais ir šiame straipsnyje nurodytais atvejais net ir atskirai. 2. Gali būti reikalaujama atlyginti nepagrįstai patirtą žalą, atsiradusią dėl neteisėtos administracinės veiklos arba dėl privalomos veiklos neatlikimo. Išimtinės jurisdikcijos atvejais taip pat gali būti reikalaujama atlyginti žalą, atsiradusią dėl subjektinių teisių pažeidimo. Esant *Codice civile* (Civilinis kodeksas) 2058 straipsnyje numatytiems sąlygoms, gali būti reikalaujama atlyginti žalą konkrečia forma. <...>.“

Šie du straipsniai yra svarbūs nagrinėjant pirmąjį klausimą, nes juose nustatytos bendrosios taisyklės, kurias *Cairo Network* norėtų taikyti savo atveju.

Toliau pateikiamos kelios 2017 m. gruodžio 27 d. *legge n. 205 (legge di bilancio per il 2018)* (Įstatymas Nr. 205 (2018 m. Biudžeto įstatymas)) su pakeitimais, padarytais 2018 m. gruodžio 30 d. *legge n. 145* (Įstatymas Nr. 145), 1 straipsnio dalys, kurios yra pagrindinis prejudicinių klausimų dalykas:

1030 dalis: „Iki 2018 m. gegužės 31 d. *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* (Ryšių reguliavimo institucija) patvirtina nacionalinį skaitmeninės antžeminės televizijos paslaugai skiriamų dažnių skyrimo planą, vadinamą NDSP, atsižvelgdama į pažangiausią kodavimą ar standartus, leidžiančius efektyviau naudoti spektrą ir taikyti vietos planavimo techninių sričių kriterijus. Iki 2019 m. sausio 31 d. Ryšių reguliavimo institucija atnaujina pirmiau nurodytą NDSP. Siekiant išvengti trikdžių su valstybėmis, kurios radioelektriniu atžvilgiu yra greta, kiekvienoje koordinavimo srityje, apibrėžtoje tarptautiniuose susitarimuose, kuriuos pasirašė *Ministero dello sviluppo economico* (Ekonominės plėtros ministerija) ir kaimyninių valstybių institucijos įgyvendindamos 1026 dalyje nurodytą 2017 m. gegužės 17 d. Sprendimą (ES) 2017/899, planuojami tik Italijai pagal tuos susitarimus priskirti dažniai. <...>“.

1031 dalis: „Atsižvelgiant į Europos ir nacionalinės audiovizualinės politikos tikslus, susijusius su socialine sanglauda, žiniasklaidos pliuralizmu ir kultūrine įvairove, ir siekiant veiksmingiausio spektro valdymo, pasiekiamo naudojant pažangiausias technologijas, visi dažniai, nacionaliniu ir vietiniu mastu skirti skaitmeninės antžeminės televizijos paslaugai ir priskirti III VHF juostai ir 470–694 MHz dažnių juostai, atlaisvinami pagal 1032 dalyje nurodytą kalendorių. Tais pačiais pirmiau nurodytais tikslais nacionalinių tinklų operatoriams šio įstatymo įsigaliojimo dieną, pagal Ryšių reguliavimo institucijos nustatytus kriterijus dažnių naudojimo teisių suteikimo tikslais iki 2019 m. kovo 31 d., nuosavybės teise priklausančių dažnių naudojimo teisės paverčiamos į teises naudotis perdavimo pajėgumais naujai pastatytuose nacionaliniuose tankintuvuose naudojant DVB-T2 technologiją. Iki 2019 m. kovo 31 d. Ryšių reguliavimo institucija nustato pagal 1030 dalį skaitmeninės antžeminės televizijos paslaugai numatytų dažnių naudojimo teisių nacionalinio priskyrimo nacionalinių tinklų operatoriams kriterijus atsižvelgiant į poreikį užtikrinti bet kokių tinklų pertvarkymo ir tiesimo sąnaudų apribojimą, 1032 dalyje nurodyto pereinamojo laikotarpio trukmės sutrumpinimą ir sąnaudų bei poveikio galutiniams vartotojams sumažinimą. Iki 2019 m. birželio 30 d. *Ministero dello sviluppo economico* (Ekonominės plėtros ministerija) atlaisvina trečiajame sakinyje nurodytų dažnių naudojimo teises nacionaliniams tinklų operatoriams remdamasi tame pačiame sakinyje nurodytais Ryšių reguliavimo institucijos nustatytais kriterijais. Ryšių reguliavimo institucija nustato tvarką ir į sąnaudas orientuotas ekonomines sąlygas, pagal kurias viešųjų paslaugų koncesininkas tankintuve, kuriame transliuojama regioninė informacija, turi pareigą perleisti dalį paskirtų perdavimo pajėgumų, bet kuriuo atveju ne mažiau kaip vieną programą, pereinamuoju laikotarpiu kiekvienam iš vietos lygmeniu teisėtai veikiančių subjektų, kuriam šios

nuostatos, kuria pagal 1032 dalį pereinamuoju laikotarpiu atlaisvinamos atitinkamos naudojimo teisės, įsigaliojimo dieną buvo priskirtos teisės naudotis CH 51 ir 53 kanalais“.

1031 bis dalis: „Papildomų nacionaliniu lygmeniu turimų perdavimo pajėgumų ir antžeminių dažnių (be tų, kurie skirti 1031 dalyje nurodytoms naudojimo teisėms konvertuoti ir kuriuos Ryšių reguliavimo institucija planuoja skirti pagal NDSP) paskirstymas, skirtas skaitmeninės antžeminės televizijos paslaugai nacionalinių tinklų operatoriams ir visuomeninės radijo, televizijos ir daugialypės terpės paslaugų koncesininkui, vykdomas be naujo konkurso taikant mokesčiais pagrįstą procedūrą, kurią iki 2019 m. lapkričio 30 d. paskelbė *Ministero dello sviluppo economico* (Ekonominės plėtros ministerija), įgyvendindama iki 2019 m. rugsėjo 30 d. Ryšių reguliavimo institucijos nustatytas procedūras pagal Elektroninių ryšių kodekso 29 straipsnį, vadovaudamasi 2003 m. rugpjūčio 1 d. *decreto legislativo n. 259* (Įstatyminis dekretas Nr. 259), remiantis šiais principais ir kriterijais: a) priskirti perdavimo pajėgumus ir dažnius pagal dalis, kurių dydis lygus pusei tankintuvo; b) nustatyti minimalią pasiūlymų vertę pagal Ryšių reguliavimo institucijos nustatytas rinkos vertes; c) apsvarstyti pateiktų ekonominių pasiūlymų vertę; d) garantuoti paslaugos tęstinumą, technologinio perėjimo greitį, taip pat technologinės infrastruktūros, kurią suteikia sektoriuje veikiantys nacionalinių tinklų operatoriai, įskaitant visuomeninės radijo, televizijos ir daugialypės terpės paslaugų koncesininką, kokybę; e) stiprinti nacionalinių tinklų operatorių patirtį, įgytą šiame sektoriuje, ypač skaitmeninių transliavimo tinklų kūrimo srityje; f) didinti struktūrinius pajėgumus siekiant užtikrinti spektrinį efektyvumą, sektoriuje įgytą profesionalumą ir įgūdžius, technologines naujoves ir optimalų, efektyvų ir savalaikį perdavimo pajėgumų ir papildomų dažnių išnaudojimą; g) užtikrinti geriausią spektro panaudojimą, atsižvelgiant į dabartinę geros kokybės skaitmeninės antžeminės televizijos technologijų turinio sklaidą didžiajai Italijos gyventojų daugumai. Ekonomikos ir finansų ministras įgaliojamas savo sprendimais numatyti pajamų, gautų iš konkretaus valstybės biudžeto pajamų skyriaus, perskirstymą į *Ministero dello sviluppo economico* (Ekonominės plėtros ministerija) sąmatos konkrečius išlaidų skyrius, skirtus užbaigtoms intervencinėms priemonėms, kuriomis siekiama skatinti pirkti 1039 dalies c punkte nurodytą televizijos priėmimo įrangą, laikantis technologinio neutralumo principo ir skatinti eksperimentuoti su naujomis televizijos technologijomis, vadovaujantis ekonominės plėtros ministro įsakymu nustatytais veikimo būdais ir pristatymo tvarka, susitarus su ekonomikos ir finansų ministru“.

1031 ter dalis: „Dažnių naudojimo teisių, atsirandančių dėl 1031 dalyje nurodyto konvertavimo, ir teisių, atsirandančių dėl perleidimo 1031 bis dalyje nurodyta tvarka, trukmė nustatoma pagal Elektroninių ryšių kodekso, nurodyto 2003 m. rugpjūčio 1 d. *decreto legislativo n. 259* (Įstatyminis dekretas Nr. 259), nuostatas“.

1032 dalis: „Iki 2018 m. birželio 30 d. ekonominės plėtros ministro įsakymu, po viešųjų konsultacijų, yra sudaromas nacionalinis tvarkaraštis, kuriame nurodomi veiksmų plano terminai, skirti 1026 dalyje nurodyto 2017 m. gegužės 17 d.

Sprendimo (ES) 2017/899 tikslams įgyvendinti, atsižvelgiant į poreikį nustatyti pereinamąjį laikotarpį nuo 2020 m. sausio 1 d. iki 2022 m. birželio 30 d., siekiant užtikrinti, kad visi tinklo operatoriai, turintys atitinkamas naudojimo teises nacionaliniu ir vietos lygiu, atlaisvintų dažnius ir būtų restruktūrizuotas tankintuvas, kuriame visuomeninės radijo, televizijos ir daugialypės terpės paslaugų koncesioninkas transliuoja regioninę informaciją, pagal šiuos kriterijus: a) geografinių zonų, į kurias reikia padalyti nacionalinę teritoriją dažniams atlaisvinti, nustatymas, taip pat siekiant išvengti arba sumažinti trikdžius su kaimyninėmis radijo ryšio šalimis, kurios naudoja 700 MHz dažnių juostą judriojo ryšio paslaugoms ir kurių terminai yra ankstesni nei Italijos; b) per f punkte nurodytą terminą tinklo operatoriai, turintys naudojimo teises vietos lygmeniu, atlaisvina visus šio įstatymo įsigaliojimo dieną naudotus dažnius ir tuo pačiu metu aktyvuoja NDSP skirtus dažnius perdavimui vietos lygmeniu; c) per f punkte nurodytą terminą visuomeninės radijo, televizijos ir daugialypės terpės paslaugų koncesioninkas atlaisvina dažnius, kurie šios nuostatos įsigaliojimo dieną buvo naudojami viešųjų paslaugų tankintuvui, kuriame transliuojama regioninė informacija, ir tuo pačiu metu aktyvuoja NDSP skirtus dažnius, kad būtų sukurtas naujas tankintuvas, išskaidomas pagal makrosritis; d) per f punkte nurodytą terminą nacionaliniai operatoriai atlaisvina į 702–734 MHz dažnių juostą patenkančius dažnius, atitinkančius 50–53 kanalus, ir tuo pat metu aktyvuoja turimus dažnius, kurie turi būti nustatyti atsižvelgiant į poreikį sumažinti naudotojų nepatogumus ir užtikrinti veiklos tęstinumą; taip pat per f punkte nurodytą terminą tinklo operatoriai, turintys dažnių naudojimo vietos lygmeniu teises, atlaisvina dažnius, atitinkančius CH 51 ir 53 kanalus, a punkte nurodytoms geografinėms vietovėms, bet kuriuo atveju pereinamuoju laikotarpiu nuo 2020 m. sausio 1 d. iki 2021 m. gruodžio 31 d.; e) likusių dažnių atlaisvinimas ir NDSP numatytų dažnių, kurie gali būti likusių nacionalinių naudojimo teisių dalyku, aktyvavimas; f) dažnių atlaisvinimo ir tuo pačiu aktyvavimo sekos terminų nustatymas (bet kuriuo atveju pereinamuoju laikotarpiu nuo 2020 m. sausio 1 d. iki 2021 m. gruodžio 31 d.) pagal kriterijus d punkte nurodytiems nacionaliniams operatoriams, turintiems CH 50 ir 52 kanalų naudojimo teises, kiek tai susiję su a punkte nurodytomis tolesnėmis geografinėmis vietovėmis, dažnių atlaisvinimo sekos terminų nustatymas pagal kriterijus vietos lygmeniu veikiantiems operatoriams, turintiems d punkte nurodytų CH 51 ir 53 kanalų naudojimo teises, kiek tai susiję su a punkte nurodytomis tolesnėmis geografinėmis vietovėmis, bet kuriuo atveju pereinamuoju laikotarpiu nuo 2020 m. sausio 1 d. iki 2021 m. gruodžio 31 d., taip pat likusių dažnių atlaisvinimo ir NDSP numatytų dažnių, kurie gali būti b, c ir e punktuose nurodytų likusių naudojimo teisių dalyku, aktyvavimo terminų nustatymas. Ekonominės plėtros ministras iki 2019 m. balandžio 15 d. atnaujina pirmesniame sakinyje nurodytą įsakymą“.

1037 dalis: „Sprendimai dėl teisių naudoti dažnius suteikimo, konkurso ir kitų 1026–1036 dalyse nurodytų procedūrų, ypač atsižvelgiant į dažnių atlaisvinimo skaitmeninės antžeminės televizijos paslaugai procedūras, priklauso išimtinai administracinių teismų jurisdikcijai ir yra priskirti Lacijaus regiono administracinio teismo funkcinėi kompetencijai. Dėl itin svarbaus nacionalinio intereso greitai atlaisvinti ir paskirti dažnius, dėl pagal 1026–1036 dalyse

nurodytas procedūras priimtų aktų ir priemonių panaikinimo nereikalaujama grąžinimo į pradinę padėtį arba konkretaus vykdymo, o galimas mokėtinas žalos atlyginimas vyksta tik sumokant lygiavertę kompensaciją. Laikinių apsaugos priemonių taikymas apsiriboja laikinai nustatytos sumos sumokėjimu“.

Trečiajame ir ketvirtajame prejudiciniuose klausimuose nurodytų trijų *Autorità italiana per le Garanzie nelle Comunicazioni* (Italijos ryšių reguliavimo institucija, toliau – AGCOM) sprendimų turinį iš esmės sudaro išsamiai nurodytus techninius duomenis atitinkančios naujai suformuluotos gairės, kurias nacionalinis įstatymų leidėjas nustatė anksčiau minėtose 2018 m. Biudžeto įstatymo dalyse.

Glaustas faktinių aplinkybių ir proceso aprašymas

- 1 Ši byla yra naujausias prieš 2000 m. pradėto proceso etapas; tuomet jos pagrindinės šalys buvo operatoriai, kurie, kaip ir dabartinio *Cairo Network* tinklo savininkas, nesėkmingai bandė pradėti teikti analoginės televizijos transliavimo paslaugą nacionaliniu mastu, nes susidūrė su neįveikiama kliūtimi probleminiame kontekste, kurį pats *Corte costituzionale* (Italijos Konstitucinis Teismas) apibūdino kaip „tik *de facto* dažnių užėmimą (įrenginių eksploatavimą nesuteikiant koncesijų ir leidimų), neatitinkanti jokios dažnių paskirstymo pliuralizmo didinimo ir eterio veiksmingo planavimo logikos. Be to, šis *de facto* dažnių užėmimas įvairiomis progomis [ir] ilgą laiką būdavo įteisinamas *ex post*, o situacija ištaisoma leidžiant tęsti atskirų privačių radijo ir televizijos transliuotojų veiklą“.
- 2 Italijos Konstitucinis Teismas kelis kartus išsakė savo nuomonę šiuo klausimu ir daug teisės normų, kurios iš tikrųjų trukdė veiksmingai įgyvendinti informacinio pliuralizmo principą, pripažino pažeidžiančiomis Konstituciją, nes pagal šias normas įstatymų leidėjas kiekvieną kartą būdavo priverstas keisti esamus teisės aktus, kurių iškraipantis poveikis vis dėlto kaskart buvo pratęsiamas laikinai, todėl nebuvo įmanoma galutinai išspręsti šio klausimo.
- 3 Ši neįprasta padėtis išliko net pereinant nuo analoginių prie skaitmeninių transliacijų, nes reguliuodamas šį perėjimą Italijos įstatymų leidėjas atspirties tašku laikė būtent tą kontekstą, iš kurio trūkumai, kuriuos nustatė tiek Italijos Konstitucinis Teismas, tiek pats ES Teisingumo Teismas, dar nebuvo iš tikrųjų pašalinti (žr. tris aukščiau nurodytus Teisingumo Teismo sprendimus).
- 4 Taigi, esant dar aiškiai neapibrėžtai situacijai, buvo priimtas 2018 m. Biudžeto įstatymas, kuriuo, be daugelio priemonių, siekiama, viena vertus, 700 MHz (694–790 MHz) dažnių juostoje priskirti dažnius antžeminėms sistemoms, galinčioms teikti belaidžio plačiajuosčio elektroninio ryšio paslaugas, ir, kita vertus, radijo ir televizijos sistemai skaitmeninėje antžeminėje platformoje (nacionalinėje ir vietinėje) suteikti naują struktūrą, atsižvelgiant į perdavimo paslaugai likusius dažnius (nuo 174 iki 230 MHz ir nuo 470 iki 694 MHz).

- 5 Atitinkamas nuostatas priėmė nacionalinės valdžios institucijos; jos suteikė AGCOM įgaliojimus priimti naują NDSP, taip pat kriterijus, pagal kuriuos nacionalinių tinklų operatorių, jau turėjusių teises naudotis perdavimo pajėgumais, dažnių naudojimo teisės konvertuojamos į perdavimo pajėgumų naudojimo teises, užtikrinant perėjimą nuo nacionalinių DVB-T technologijos tankintuvų prie naujų nacionalinių DVB-T2 technologijos tankintuvų. Teisės aktuose *Ministero delle Imprese ir Made in Italy* (Įmonių ir *Made in Italy* ministerija) taip pat buvo priskirtas Sprendimo EU/2017/899 įgyvendinimo kalendoriaus nustatymas ir užduotis surengti mokesčiais pagrįstą procedūrą neatnaujinant konkurso dėl likusių perdavimo pajėgumų priskyrimo. Remdamasi šiomis nuostatomis, AGCOM parengė 2019 metų NDSP (patvirtintą AGCOM sprendimu Nr. 39/19/CONS), kuriuo iš viso suplanuota 12 naujų nacionalinių DVB-T2 dažnių, nustatyti konfigūracijos parametrai, kuriais remiantis buvo numatyta tiesioginė tik 10 DVB-T2 tankintuvų konversija ir (arba) priskyrimas, konvertuojant 20 nacionalinių DVB-T tinklų.
- 6 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pabrėžia, kad gautas NDSP buvo parengtas su dideliais sunkumais nustatant konvertavimo koeficientą, kuriuo turėjo būti reguliuojamas perėjimas nuo ankstesnių operatorių turimų perdavimo pajėgumų prie naujų: AGCOM, nors ir stengėsi išvengti pernelyg didelio rinkos susiskaidymo, negalėjo nuspręsti dėl šio koeficiento remdamasi išimtinai techninėmis priežastimis, nes jei būtų tai padariusi, nebūtų galėjusi įstatymų leidėjui suteikti to dažnių paketo („skaitmeninio dividendo“), kuris turi būti paskirtas taikant mokesčiais pagrįstą procedūrą, aiškiai numatytą 2018 m. Biudžeto įstatyme.
- 7 Taigi tokiomis aplinkybėmis parengtame plane yra keletas probleminių aspektų, kuriais grindžiami šioje byloje nagrinėjami prejudiciniai klausimai. Iš tikrųjų neatsižvelgiant į nacionalinių ir Sąjungos teismų jau nustatytus pažeidimus, neatrodo, kad naujaisiais teisės aktais šie pažeidimai būtų struktūriškai ištaisyti; juose neskiriamas ypatingas dėmesys operatoriams, kurie jau įsigijo dažnį už tam tikrą mokestį, tikėdamiesi gauti teisę į jo išsaugojimą; jais nenumatoma išlaidų nereikalaujančių konvertavimo procedūrų, bet, priešingai, nustatoma mokesčiais pagrįsta procedūra ir atitinkamas operatorius verčiamas patirti papildomų išlaidų dėl jau įgytų teisių, atrodo, kad pernelyg ribojama už radijo ir televizijos sistemos valdymą atsakingos institucijos, kuri turėtų veikti visiškai nepriklausomai, diskrecija; ir, galiausiai, nukrypstančiomis nuostatomis apribojamas galimų skundų dėl panaikinimo kompensacinis poveikis.

Svarbiausi pagrindinės bylos šalių argumentai

- 8 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas daugiausia dėmesio skiria *Cairo Network* suformuluotiems pagrindams; *Cairo Network* mano, kad valdžios institucijos veiksmai per dažnių perskirstymo procedūrą yra neteisėti, nes: šiais veiksmais nebuvo garantuota anksčiau jos įgytų teisių konversija, dėl ko buvo pažeistas lygiateisiškumo principas; jais buvo pakenkta teisėtiems *Cairo Network*

lūkesčiams dėl ankstesnio teisių priskyrimo; jais prieštaraujama tam, kas buvo nustatyta ankstesnėje 2013 m. nuostatoje, kuria buvo paskelbta dvidešimties metų naudojimo teisės suteikimo tvarka; buvo pažeisti konstituciniai nepriklausomų administracinių institucijų autonomijos ir nepriklausomumo principai ir Sąjungos teisė, nes Įstatymas Nr. 205/2017 turėjo įtakos nustatant kriterijus, kuriuos turėjo nustatyti tik institucija; jais taip pat buvo pažeisti: ES sutarties 4 straipsnis, o tai prieštarauja principams, kuriuos patvirtino Europos Komisija pažeidimo procedūroje, pradėtoje prieš Italijos Respubliką dėl televizijos sistemos prieštaravimo Sąjungos teisės normoms; televizijos spektro veiksmingumo principas patvirtintas Sąjungos teisėje; teisė iš naujo derėtis dėl sutarties sudarymo sąlygų ir galiausiai laisvos konkurencijos ir vienodo požiūrio principai, nustatyti Sąjungos teisėje.

- 9 Apeliantė detaliai kritikuoja NDSP nustatytos dažnių perskirstymo procedūros techninius aspektus, pabrėždama šiuos tariamus neteisėtumo elementus: skaitmeninės antžeminės televizijos paslaugai teikti planuojama naudoti 10 nacionalinių (UHF dažnių juostoje), 4 vietinius (UHF dažnių juostoje) ir vieną regioninį (VHF dažnių juostoje) tankintuvus, dėl ko dabartinių nacionalinių tankintuvų drastiškai sumažėtų, t. y. 50 proc. (nuo 20 iki 10), taip pažeidžiant televizijos spektro efektyvumo principą; prievolės rezervuoti tinklus vietiniams transliuotojams nebuvimas; techninio vertinimo neteisingumas.

Glaustas prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindimas

- 10 Dėl **pirmojo klausimo** prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas abejoja, ar įstatymų leidėjo pasirinkimas pagal 2018 m. Biudžeto įstatymo 1 straipsnio 1037 dalį atitinka teisminės apsaugos, kuria pagal Chartijos 47 straipsnį turi naudotis kiekvienas Sąjungos pilietis, veiksmingumo principą. Atmesdamas bet kokią grąžinimo į pradinę padėtį ar konkretaus vykdymo formą kaip žalos atlyginimo, kuris gali būti skirtas atitinkamam operatoriui (priešingai nei įprastai numatoma pagal Civilinį kodeksą ir Administracinio proceso kodeksą; žr. aukščiau), formą ir apribodamas minėtą žalos atlyginimą piniginėmis formomis, įstatymų leidėjas sukūrė netinkamą apsaugą žalai, kurią operatorius patyrė dėl neteisėtų sprendimų, atlyginti. Nauda, kurios siekia operatorius, yra teisių naudoti dažnius suteikimas – situacija, kai reikia panaudoti didžiulius ekonominius išteklius ir sukurti sudėtingas įmonių struktūras, aprūpintas tam tikromis technologinėmis priemonėmis. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas abejoja, ar žala, atsiradusi dėl kliūčių, neteisėtai sudarytų trukdant naudotis tokio įsipareigojimo vaisiais, gali būti atlyginta tiesiog lygiaverte kompensacija. Be to, dabar galiojančiuose teisės aktuose neatsižvelgiama į tai, kad šia veikla, be operatoriaus interesų, siekiama ir bendrojo bendruomenės intereso, užtikrinančio tiek socialinę sanglaudą, tiek kultūrinę visuomenės pažangą. Šios nukrypti leidžiančios nuostatos grindimas „svarbiausiu nacionaliniu interesu greitai atlaisvinti ir paskirstyti dažnius“, kaip tai daroma nagrinėjamos nacionalinės teisės nuostatose, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nuomone, yra nepagrįstas.

- 11 Dėl **antrojo klausimo** Valstybės Taryba remiasi AGCOM konkrečiai paprašytais paaiškinimais, siekdama pagrįsti minėtos institucijos pasirinkimus dėl kriterijų, pagal kuriuos senųjų dažnių naudojimo teisės konvertuojamos į atitinkamas naujųjų dažnių naudojimo teises. Nors, viena vertus, šie paaiškinimai patvirtina neginčijamą faktą, kad techniniai sprendimai, kuriuos reikėjo priimti šiuo klausimu, buvo itin sudėtingi, kita vertus, jie pabrėžia lemiamą įtaką, kurią šiame kontekste daro politinė kryptis, kurią nustatė įstatymų leidėjas, ypač 2018 m. Biudžeto įstatymo (minėtas pirmiau) 1 straipsnio 1031 ir 1031 bis dalimis. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas abejoja, ar dėl itin tikslaus šių nuostatų turinio buvo iš esmės paisyta pagrindinių AGCOM prerogatyvų, kuriomis ji, kaip NRI, visada turėtų naudotis, atsižvelgiant į Sąjungos teisę (žr., be kita ko, minėtą Pagrindų direktyvą ir Europos elektroninių ryšių kodeksą), plačią autonomiją ir nepriklausomumą nuo įstatymų leidžiamosios valdžios, kad būtų galima prisidėti prie veiksmingo tos „ekonominės demokratijos“, kuri būtina tam, kad kiekvienas operatorius galėtų naudotis lygiomis galimybėmis konkuruoti laisvoje rinkoje, įgyvendinimo. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nuogaštuoja, kad AGCOM diskrecija buvo neteisėtai apribota dėl to, kad pačiomis galiojančiomis nuostatomis nustatomas skiriamų dalių dydis ir atitinkamos procedūrinės taisyklės.
- 12 Dėl **trečiojo klausimo** prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pabrėžia, kad įstatymų leidėjo politiniai sprendimai, suformuluoti per teisės normas, įtrauktas į 2018 m. Biudžeto įstatymą ir vėlesnius jo pakeitimus (žr. pirmiau, visų pirma 1 straipsnio 1031 bis dalį), įpareigojant AGCOM pertvarkyti dažnių paskirstymo planą taip, kad nebūtų visiškai pakeistos anksčiau išduotos koncesijos, tačiau paliekant didelę jų dalį paskirstyti taikant „mokesčiais pagrįstą procedūrą be konkurso“, lėmė tai, kad subjektui, kuriam jau priklausė skaitmeninės antžeminės transliacijos dažniai, dėl kurių suteikimo jis praeityje jau buvo priverstas patirti didelių išlaidų, buvo apribotos ankstesnės teisės ir jis buvo priverstas sumokėti papildomas sumas vien tam, kad išlaikytų perdavimo pajėgumus, lygiaverčius jau turimiems. Valstybės Tarybos nuomone, tai neatitinka nei Sąjungos teisės aktų šiuo klausimu (ypač atitinkamų Pagrindų direktyvos ir Leidimų direktyvos nuostatų), nei vienodo požiūrio, nediskriminavimo, konkurencijos apsaugos ir teisėtų lūkesčių apsaugos principų. Konkrečiai paklausta dėl šios problemos AGCOM prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui taip pat pareiškė, kad „techninė diskrecija, kuria [AGCOM, vykdydama trečiajame klausime nurodytus sprendimus,] naudojosi nustatydamas konvertavimo koeficientą tarp [senųjų ir naujų skaitmeninių] tinklų, [buvo] neišvengiamai sąlygota ir saistoma 2018 m. Biudžeto įstatymo nuostatų“.
- 13 Dėl **ketvirtojo klausimo** prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas aprašo sudėtingus ir niekada iki galo neišaiškintus įvykius, būdingus televizijos transliavimo dažnių rinkos reguliavimo raidai Italijoje pastaraisiais dešimtmečiais (žr. tris pirmiau nurodytus sprendimus bylose C-380/05, C-560/15 ir C-112/16). Italijos vyriausybė, kuriai tiek nacionaliniai, tiek Sąjungos teismai ne kartą yra priminę apie jos pareigą reguliuoti šią rinką laikantis objektyvių, skaidrių ir nediskriminacinių kriterijų, realiai taip ir nesugebėjo ištaisyti visų pažeidimų,

atsiradusių dėl anksčiau priimtų politinių sprendimų, ir, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nuomone, net nesugebėjo pasinaudoti galimybe, atsiradusia dėl būtinybės pertvarkyti minėtą rinką, kad pereitų nuo senųjų perdavimo technologijų prie naujų. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas apibendrinant iš esmės teigia, kad: remiantis 2018 m. Biudžeto įstatymo 1 straipsnio 1031 bis dalimi ir dėl to AGCOM priimtais sprendimais, buvo nuspręsta konvertuoti ne visas ankstesnes teises, kad būtų sudarytas dažnių paketas, skirtas paskirstyti pagal mokesčiais pagrįstą procedūrą; operatorius, įsigijęs teises naudotis dažniais, taip pat buvo priverstas dalyvauti konvertavimo ir (arba) paskirstymo procedūroje, kuria praktiškai apribotos anksčiau įgytos teisės; tik mokesčiais pagrįsta procedūra buvo naudojama kaip priemonė įvairioms pozicijoms subalansuoti, nustatant asimetrines taisykles, pagal kurias rinkoje mažiau įsitvirtinę operatoriai buvo priversti patirti papildomų išlaidų, kad gautų minimumą, būtiną anksčiau įgytoms pozicijoms išlaikyti.

- 14 Dėl **penktojo klausimo** Valstybės Taryba pirmiausia aprašo mokesčiais pagrįstą procedūrą, dėl kurios *Cairo Network* 2014 m. galėjo reguliariai įgyti teisę naudoti du kanalus atitinkantį tankintuvą; po dažnių perskirstymo procedūros kanalų skaičius buvo neteisėtai sumažintas iki vieno. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nuomone, tai nepagrįstai kenkia teisėtiems bendrovės apeliančios lūkesčiams, į kuriuos reikėtų atkreipti ypatingą dėmesį, nes: grindžiama aiškiai išreikštu viešu pareiškimu dėl suteikto dažnio pakeitimo panašiu; *Cairo* gavo tankintuvą taikant mokesčiais pagrįstą konkurencinę procedūrą, taigi aiškiai skirtingu būdu nei kiti operatoriai; bet kuriuo atveju patyrė sąnaudų ir verslo riziką, kad gautų teisę naudoti, įrengti ir techniškai valdyti tankintuvą ir tinklą; būtų teisinga ją laikyti nauju rinkos operatoriumi, kuris nuo 2014 m. liepos mėn. pradėjo kurti kokybišką televizijos tinklą ir transliuoti visoje teritorijoje, pastatydamas 820 perdavimo sistemų, baigtų statyti pirmaisiais 2017 m. mėnesiais, todėl patiria didelių ekonominių išlaidų, kad įeitų į rinką, kurioje dešimtmečius dominavo daug stipresni operatoriai, kurie jau buvo įtvirtinę savo pozicijas neskaidriomis sąlygomis, kaip jau minėta anksčiau (žr. šios nutarties 1 punktą).