

C-764/23. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2023. december 12.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Consiglio di Stato (Olaszország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2023. december 1.

Felülvizsgálatot kérelmező fél:

Cairo Network Srl

Ellenérdekű felek:

Ministero delle Imprese e del Made in Italy

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Az alapeljárás tárgya

A Tribunale amministrativo regionale (TAR) per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország; a továbbiakban: TAR) két olyan ítéletének felülvizsgálata iránt előterjesztett kérelem, amelyekkel a TAR elutasította a Cairo Network Srl által a földfelszíni digitális televíziós szolgáltatásra szánt frekvenciák felosztására vonatkozó nemzeti tervvel (a továbbiakban: PNAF) kapcsolatos jogi aktusok, valamint az e szolgáltatás jellemzőinek meghatározásával kapcsolatos más határozatok ellen benyújtott egyes kereseteket.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az EUMSZ 267. cikkén alapuló kérelem, amelynek tárgyát az EUSZ 6. és EUSZ 19. cikknek, az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 47. cikkének, a 2002/20/EK irányelv 3., 5., 7. és 14. cikkének, a 2002/21/EK irányelv 3., 4., 8. és 9. cikkének, a 2002/77/EK irányelv 2. és 4. cikkének, az (EU) 2018/1972 irányelv 5., 6., 8., 9., 31. és 45. cikkének, végezetül pedig az

(EU) 2017/899 határozat (11) és (20) preambulumbekzdésének az értelmezése képezi.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1) Úgy kell-e értelmezni az uniós jogot, különösen az EUSZ 6. cikk és EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második részét az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkének, az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („Keretirányelv”) 4. cikke (1) bekezdése 1. pontjának, valamint az (EU) 2018/1972 irányelv 31. cikkének tükrében, hogy azzal ellentétes az olasz jogban irányadó szabályozáshoz (a Legge n. 205/2017 [205/2017. sz. törvény] 1. cikkének 1037. bekezdéséhez) hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely közösségi jelentőségű helyzetben korlátozza a megsemmisítés iránti kereset joghatásait azáltal, hogy megakadályozza a természetben történő megtérítést vagy a konkrét teljesítést, és – a hatékony bírói jogvédelmet aláásva – ideiglenes összeg megfizetésére korlátozza a biztosítási intézkedést?

2) Úgy kell-e értelmezni az uniós jogot, különösen a 2009/140/EK irányelvvel módosított 2002/21/EK irányelv (úgynevezett „Keretirányelv”) 3. cikkének (3) és (3a) bekezdését, 8. és 9. cikkét, valamint az (EU) 2018/1972 irányelv 5., 6., 8., 9. és 45. cikkét, hogy azokkal ellentétes az Olasz Köztársaságban a Legge di Bilancio 2018 (2018. évi költségvetési törvény) 1. cikkének 1031-*bis*. bekezdése által bevezetett típusúhoz hasonló, a Legge di Bilancio 2019 (2019. évi költségvetési törvény) 1. cikkének 1105. bekezdése által bevezetett olyan rendszer, amely megfosztja a független közigazgatási hatóságot a szabályozási funkcióitól vagy azokat legalábbis jelentős mértékben korlátozza azáltal, hogy műsorterjesztési többletkapacitásnak a piacon már jelen lévő gazdasági szereplők részvételével, a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempontja alapján történő odaítélésére irányuló visszerthes eljárás útján történő kiosztását írja elő?

3) Úgy kell-e értelmezni az uniós jogot, különösen az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („Keretirányelv”) 8. és 9. cikkét, az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló, 2020. március 7-i 2002/20/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („Engedélyezési irányelv”) 3., 5., 7. és 14. cikkét, az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről szóló, 2002. szeptember 16-i 2002/77/EK bizottsági irányelv 2. és 4. cikkét, az (EU) 2017/899 határozat (11) és (20) preambulumbekzdését, valamint a méltányosságnak, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának, a verseny védelmének és a bizalomvédelemnek az elvét, hogy azzal ellentétes az irányadó nemzeti szabályozás (a 205/2017. sz. törvény 1. cikkének 1030., 1031., 1031-*bis*., 1031-*ter*. és 1032. bekezdése), valamint az A. G.Com (hírközlési szabályozó hatóság, Olaszország) 39/19/CONS., 128/19/CONS. és 564/2020/CONS. sz. határozata és a digitális

televíziós szolgáltatásra szánt frekvenciák használati jogainak kiosztására vonatkozó határozatok által bevezetett rendszerhez hasonló olyan rendszer, amely a „*frekvenciahasználati jogok*” „*műsorterjesztésikapacitás-használati jogokká*” történő átalakítása céljából nem egyenértékre való átváltást ír elő, hanem a kapacitás egy részét visszterhes eljárásra tartja fenn, ezáltal az idővel jogszerűen megszerzett előjogok megőrzésének biztosítása céljából további költségeket ró a gazdasági szereplőre?

4) Úgy kell-e értelmezni az uniós jogot, különösen az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („Keretirányelv”) 8. és 9. cikkét, az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló, 2020. március 7-i 2002/20/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („Engedélyezési irányelv”) 3., 5., 7. és 14. cikkét, az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről szóló, 2002. szeptember 16-i 2002/77/EK bizottsági irányelv 2. és 4. cikkét, az (EU) 2017/899 határozat (11) és (20) preambulumbekzdését, a méltányosságnak, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának, a verseny védelmének és a bizalomvédelemnek az elvét, valamint az arányosságnak és a megfeleléségnek az elvét, hogy azzal ellentétes az irányadó nemzeti szabályozás (a 205/2017. sz. törvény 1. cikkének 1030., 1031., 1031-*bis.*, 1031-*ter.* és 1032. bekezdése), valamint a hírközlési szabályozó hatóság 39/19/CONS., 128/19/CONS. és 564/2020/CONS. sz. határozata és a digitális televíziós szolgáltatásra szánt frekvenciák használati jogainak kiosztására vonatkozó határozatok által bevezetett rendszerhez hasonló olyan [rendszer], amely nem alkalmaz strukturális jellegű intézkedéseket a nemzeti és nemzetek feletti ítélkezési gyakorlatban korábban megállapított szabálytalanságokra is tekintettel korábban kialakult egyenlőtlen helyzet helyreállítására, és nem különbözteti meg a frekvenciát visszterhes versenyeljárás eredményeként az e frekvencia megtartása jogának biztosítása mellett megszerző gazdasági szereplő helyzetét, vagy megfelelőek és arányosak-e a hírközlési szabályozó hatóság által az eredetileg úgynevezett túllépő hálózatokkal rendelkező, piacon már jelen lévő gazdasági szereplők helyzetében lévő vállalkozásokkal szemben hozott nem strukturális intézkedések?

5) Úgy kell-e értelmezni az uniós jogot, különösen az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („Keretirányelv”) 8. és 9. cikkét, az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló, 2020. március 7-i 2002/20/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („Engedélyezési irányelv”) 3., 5., 7. és 14. cikkét, az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről szóló, 2002. szeptember 16-i 2002/77/EK bizottsági irányelv 2. és 4. cikkét, az (EU) 2017/899 határozat (11) és (20) preambulumbekzdését, a méltányosságnak, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának, a verseny védelmének és a bizalomvédelemnek az elvét, valamint az arányosságnak és a megfeleléségnek az elvét, hogy azzal ellentétes az irányadó

nemzeti szabályozás (a 205/2017. sz. törvény 1. cikkének 1030., 1031., 1031-*bis.*, 1031-*ter.* és 1032. bekezdése), valamint a hírközlési szabályozó hatóság 39/19/CONS., 128/19/CONS. és 564/2020/CONS. sz. határozata és a digitális televíziós szolgáltatásra szánt frekvenciák használati jogainak kiosztására vonatkozó határozatok által bevezetett rendszerhez hasonló olyan [rendszer], amely nem veszi figyelembe az olyan gazdasági szereplőben keltett jogos bizalmat, amely a frekvenciahasználati jogot – kifejezetten hasonló lefedettségű frekvenciát a használati jogának megfelelő időtartamra biztosító – visszerthes versenyeljárás eredményeként szerezte meg?

A hivatkozott uniós jog

Az EUSZ 6. cikk és EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második része.

A Charta 47. cikke.

Az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló, 2020. március 7-i 2002/20/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („Engedélyezési irányelv”) 3., 5., 7. és 14. cikke.

A 2009/140/EK irányelvvel módosított, az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („Keretirányelv”) 3. cikkének (3) és (3a) bekezdése, 4. cikke (1) bekezdésének 1. pontja, valamint 8. és 9. cikke.

Az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről szóló, 2002. szeptember 16-i 2002/77/EK bizottsági irányelv 2. és 4. cikke.

Az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló, 2018. december 11-i (EU) 2018/1972 európai parlamenti és tanácsi irányelv (átdolgozás) 5., 6., 8., 9., 31. és 45. cikke.

A 470–790 MHz frekvenciasáv Unión belüli használatáról szóló, 2017. május 17-i (EU) 2017/899 európai parlamenti és tanácsi határozat (11) és (20) preambulumbekkezdése.

A jelen ügyet megelőző események jobb megértése szempontjából a Bíróság számos említett határozata közül a következő ítéletek bírnak különös jelentőséggel: 2008. január 31-i Centro Europa 7 ítélet (C-380/05); 2017. július 26-i Europa Way és Persidera ítélet (C-560/15); 2017. július 26-i Persidera ítélet (C-112/16).

A hivatkozott nemzeti jog

Az olasz codice civile (polgári törvénykönyv) 2058. cikke: „A károsult akkor kérheti a természetben történő megtérítést, ha az részben vagy egészben lehetséges. A bíróság azonban úgy rendelkezhet, hogy kizárólag vagyoni kártérítés nyújtható, ha a természetben történő megtérítés túlzott teherrel járna az adós számára.”

A decreto legislativo del 2 luglio 2010, n. 104 (olasz codice del processo amministrativo) (a közigazgatási eljárási törvénykönyvről szóló, 2010. július 2-i 104. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet) 30. cikke: „1. A kötelezés iránti kereset másik keresettel egyidejűleg, vagy a kizárólagos joghatóság eseteiben és az e cikkben említett esetekben önállóan is előterjeszhető. 2. A közigazgatási tevékenység jogellenes gyakorlásából vagy a kötelező közigazgatási tevékenység végzésének elmulasztásából eredő indokolatlan kár megtérítésére kötelezés kérhető. A kizárólagos joghatóság eseteiben az alanyi jogok megsértéséből eredő kár megtérítése is kérhető. A polgári törvénykönyv 2058. cikkében meghatározott feltételek teljesülése esetén a kár természetbeni megtérítése kérhető. [...]”

Ez a két cikk az első kérdés szempontjából bír relevanciával, mivel meghatározza azokat az általános szabályokat, amelyeknek az ügyében történő alkalmazását a Cairo Network kívánja.

A legge del 30 dicembre 2018, n. 145 (2018. december 30-i 145. sz. törvény) révén módosított, legge del 27 dicembre 2017, n. 205 (2017. december 27-i 205. sz. törvény; a továbbiakban: 2018. évi költségvetési törvény) 1. cikkének egyes, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elsődleges tárgyát képező bekezdései a következők:

1030. bekezdés: „A hírközlési szabályozó hatóság – a spektrum hatékonyabb használatának lehetővé tétele céljából a legfejlettebb kódokat és szabványokat figyelembe véve, és a helyi tervezéshez a műszaki területek kritériumát alkalmazva – 2018. május 31-ig elfogadja a digitális földfelszíni televíziós szolgáltatásra szánt frekvenciák felosztására vonatkozó nemzeti tervet (PNAF). A hírközlési szabályozó hatóság 2019. január 31-ig frissíti az előző bekezdésben említett PNAF-t. A Ministero dello sviluppo economico (gazdaságfejlesztési minisztérium, Olaszország) és a szomszédos államok hatóságai által az 1026. bekezdésben említett, a 2017. május 17-i (EU) 2017/899 határozat végrehajtása során aláírt nemzetközi megállapodásokban meghatározott összes koordinációs területen – a szomszédos országokkal szembeni interferenciák kizárása érdekében – kizárólag az említett megállapodások által Olaszországnak biztosított frekvenciák képezik tervezés tárgyát. [...]”

1031. bekezdés: „A digitális földfelszíni televíziós szolgáltatásra nemzeti és helyi szinten odaítélt, valamint a III VHF és a 470–694 MHz-es sávban kiosztott valamennyi frekvenciát – az uniós és nemzeti audiovizuális politika társadalmi kohézióra, médiapluralizmusra és kulturális sokszínűségekre vonatkozó célkitűzéseivel, valamint a legfejlettebb technológiák alkalmazása révén lehetővé

váló hatékonyabb spektrumgazdálkodás céljával összhangban – az 1032. bekezdésben meghatározott menetrendnek megfelelően kell felszabadítani. Azokat a frekvenciahasználati jogokat, amelyekkel e törvény hatálybalépésekor a nemzeti hálózatüzemeltetők rendelkeznek – az első mondatban foglaltakkal azonos célokból, a hírközlési szabályozó hatóság által a frekvenciahasználati jogok odaítélése céljából legkésőbb 2019. március 31-ig meghatározott kritériumok alapján – a DVB-T2 technológia révén újonnan létrehozott nemzeti multiplexek műsorterjesztési kapacitásának használatára vonatkozó jogokká kell átalakítani. A hírközlési szabályozó hatóság – a hálózatok esetleges átalakítási és kivitelezési költségei mérséklésének, az 1032. bekezdésben meghatározott átmeneti időszak lerövidítésének, valamint a végfelhasználókat érintő költségek és hatások minimalizálásának szükségességét figyelembe véve – legkésőbb 2019. március 31-ig meghatározza a digitális földfelszíni televíziós szolgáltatásra az 1030. bekezdés szerint tervezett frekvenciahasználati jogok nemzeti hálózatüzemeltetők részére nemzeti szinten történő odaítélésének kritériumait. A gazdaságfejlesztési minisztérium 2019. június 30-ig intézkedik a harmadik mondatban említett frekvenciahasználati jogoknak a hatóság által ugyanebben a mondatban meghatározott kritériumok alapján a nemzeti hálózatüzemeltetők részére történő megadásáról. A hírközlési szabályozó hatóság meghatározza azokat a költségorientált módokat és gazdasági feltételeket, amelyek értelmében a regionális tájékoztatást tartalmazó multiplexben a közszolgálati hírközlés koncessziójogosultja köteles a kiosztott műsorterjesztési kapacitás egy részét – amely mindenestre nem kevesebb egy programnál – az átmeneti időszak során mindegyik, helyi szinten jogszerűen működő olyan jogalanyra átruházni, amely a CH 51-es és CH 53-as csatorna használati jogaival e rendelkezés hatálybalépésének napján rendelkezik, és amely az adott használati jogokat az 1032. bekezdésben említett átmeneti időszakban megadja.”

1031-bis. bekezdés: „A használati jogok 1031. bekezdés szerinti átalakítására szántakhoz képest kiegészítő jellegű és a hírközlési szabályozó hatóság által az PNAF keretében tervezett, a nemzeti hálózatüzemeltetők, valamint a közszolgálati hírközlés és multimédia koncessziójogosultja részére földfelszíni digitális televíziós szolgáltatásra szánt, nemzeti szinten rendelkezésre álló műsorterjesztési többletkapacitásnak, valamint földfelszíni frekvenciáknak az odaítélése a verseny újbóli megnyitása nélküli olyan visszerthes eljárásban történik, amelyet a gazdaságfejlesztési minisztérium 2019. november 30-ig indít meg a hírközlési szabályozó hatóság által az elektronikus hírközlési törvénykönyvről szóló 2003. augusztus 1-jei 259. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 29. cikke alapján 2019. szeptember 30-ig meghatározott eljárások végrehajtása céljából, a következő elvek és kritériumok alapján: a) a műsorterjesztési kapacitás és a frekvenciák odaítélése egy multiplex felének megfelelő méretű részek alapján; b) az ajánlatok minimális értékének a hírközlési szabályozó hatóság által megállapított piaci értékek alapján történő meghatározása; c) a benyújtott gazdasági ajánlatok értékének vizsgálata; d) a szolgáltatás folytonosságának, a technológiai átállás gyorsaságának, valamint az ágazatban működő nemzeti hálózatüzemeltetők – köztük a közszolgálati hírközlés és multimédia koncessziójogosultja – által rendelkezésre bocsátott technológiai infrastruktúra

színvonalának biztosítása; e) a nemzeti hálózatüzemeltetők által e területen, különösen a digitális rádió-műsorszóró hálózatok létrehozását illetően szerzett tapasztalatok felhasználása; f) a spektrális hatékonyság, az ágazatban megszerzett szakértelem és kompetenciák, a technológiai innováció, valamint a műsorterjesztési kapacitás és a kiegészítő frekvenciák optimális, hatékony és gyors kihasználásának biztosítását célzó strukturális képesség kiaknázása; g) a spektrum hatékonyabb hasznosításának biztosítása, figyelembe véve a jó minőségű tartalmaknak az olasz lakosság túlnyomó többsége részére a digitális földfelszíni televíziós technológia keretében történő jelenlegi terjesztését. A Ministro dell'economia e delle finanze (gazdasági és pénzügyminiszter, Olaszország) felhatalmazást kap arra, hogy az állami költségvetés bevételeinek egy külön fejezetébe befizetett bevételeket rendeletei útján átcsoportosítsa a gazdaságfejlesztési minisztérium előirányzatának megfelelő kiadási fejezeteibe – a technológiai semlegesség elvének tiszteletben tartása mellett – az 1039. bekezdés c) pontjában említett televíziós vevőkészülékek vásárlásának ösztönzését célzó beavatkozások céljára, valamint hogy a gazdaságfejlesztési miniszternek a gazdasági és pénzügyminiszter egyetértésével elfogadott rendeletében meghatározott működési módok és odaítélési eljárások szerint elősegítse az új televíziós technológiákkal kapcsolatos kísérleteket.”

1031-ter. bekezdés: „Az 1031. bekezdés szerinti átalakításból eredő frekvenciahasználati jogok időtartamát, valamint az 1031-bis. bekezdés szerinti eljárás keretében történő odaítélésből eredő frekvenciahasználati jogok időtartamát az elektronikus hírközlési törvénykönyvről szóló 2003. augusztus 1-jei 259. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet rendelkezéseinek megfelelően kell meghatározni.”

1032. bekezdés: „A gazdaságfejlesztési miniszter rendeletével nyilvános konzultációt követően 2018. június 30-ig meghatározza azt – az 1026. bekezdés szerinti – nemzeti menetrendet, amely tartalmazza a 2017. május 17-i (EU) 2017/899 határozat célkitűzéseinek megvalósítását szolgáló ütemtervben foglalt határidőket – azzal, hogy a frekvenciák nemzeti és helyi szinten frekvenciahasználati jogokkal rendelkező összes hálózatüzemeltető általi felszabadításának és a regionális tájékoztatást tartalmazó multiplex közszolgálati hírközlés és multimédia koncessziójogosultja általi felújításának biztosítása céljából 2020. január 1-jétől 2022. június 30-ig tartó átmeneti időszakot kell meghatározni –, a következő kritériumok alapján: a) azoknak a földrajzi területeknek a meghatározása, amelyekre a nemzeti terület a frekvenciák felszabadítása céljából felosztható, ami a 700 MHz-es sávot Olaszországhoz képest előrehozott határidőkkel mobilszolgáltatás céljára használó, rádióelektromosan szomszédos országok vonatkozásában fellépő interferencia problémák elkerülésének vagy csökkentésének célját is szolgálja; b) az e törvény hatálybalépésekor használt összes frekvencia helyi szintű használati jogokkal rendelkező hálózatüzemeltetők általi, az f) pontban említett határidőre történő felszabadítása és a PNAF szerint a helyi szintű műsorszórásokra szánt frekvenciák ezzel egyidejű aktiválása; c) a közszolgálati hírközlés és multimédia koncessziójogosultja által az e rendelkezés hatálybalépésekor a regionális

tájékoztatást tartalmazó közszolgálati multiplexen keresztül használt frekvenciáknak az f) pontban említett határidőre történő felszabadítása, és ezzel egyidejűleg az PNAF által a makrotérségekre bontható új multiplex létrehozására szánt frekvenciák aktiválása; d) az 50–53. sz. csatornának megfelelő 702–734 MHz-es frekvenciasáv frekvenciáinak a nemzeti üzemeltetők által az f) pontban említett határidőre történő felszabadítása, valamint a rendelkezésre álló olyan frekvenciák ezzel egyidejű aktiválása, amelyeket a felhasználóknak okozott kényelmetlenség csökkentésének és a vállalkozás folytonossága biztosításának szükségességét figyelembe véve kell meghatározni, valamint az a) pontban említett további földrajzi területek esetében a CH 51. és CH 53. sz. csatornának megfelelő frekvenciák helyi szinten használati jogokkal rendelkező hálózatüzemeltetők által az f) pontban említett határidőre történő felszabadítása, minden esetben a 2020. január 1-jétől 2021. december 31-ig tartó átmeneti időszak során; e) a fennmaradó frekvenciák felszabadítása, valamint a PNAF által előírt és a fennmaradó nemzeti használati jogok tárgyát képező frekvenciák aktiválása; f) az a) pontban meghatározott további földrajzi területekre vonatkozóan a frekvenciák felszabadítási és azzal összefüggő aktiválási ütemtervében foglalt határidőknek a d) pontban meghatározott kritériumok szerint és a d) pont szerinti CH 50. és CH 52. sz. csatorna használati jogaival rendelkező nemzeti üzemeltetők számára mindenestre a 2020. január 1-jétől 2021. december 31-ig tartó átmeneti időszakban történő meghatározása, az a) pontban meghatározott további földrajzi területekre vonatkozóan a frekvenciák felszabadítási ütemtervében foglalt határidőknek a d) pontban meghatározott kritériumok szerint és a d) pont szerinti CH 51. és CH 53. sz. csatorna használati jogaival rendelkező helyi üzemeltetők számára mindenestre a 2020. január 1-jétől 2021. december 31-ig tartó átmeneti időszakban történő meghatározása, valamint a fennmaradó frekvenciák felszabadítási és a PNAF-ban előírt, valamint a b), c) és e) pontban említett fennmaradó használati jogok tárgyát képező frekvenciák aktiválási ütemtervében foglalt határidőknek a meghatározása. A gazdaságfejlesztési miniszter legkésőbb 2019. április 15-ig aktualizálja az előző mondatban említett rendeletet.”

1037. bekezdés: „A frekvenciahasználati jogok odaítélésére, a kiválasztási eljárásra és a 1026–1036. bekezdés szerinti egyéb eljárásokra – különösen a digitális földfelszíni televíziós szolgáltatásra szánt frekvenciák felszabadítására irányuló eljárásokra – vonatkozó bírósági eljárások a közigazgatási bíróság kizárólagos hatáskörébe és a TAR del Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága) funkcionális hatáskörébe tartoznak. Az 1026–1036. bekezdés szerinti eljárások keretében elfogadott jogi aktusok és határozatok megsemmisítése a frekvenciák gyors felszabadításához és odaítéléséhez fűződő kiemelkedő nemzeti érdek miatt nem vonja maga után a természetben történő megtérítést vagy a konkrét teljesítést, és az esetleges károk megtérítése kizárólag pénzben lehetséges. A biztonsági intézkedés ideiglenes összeg megfizetésére korlátozódik.”

Ami a hírközlési szabályozó hatóságnak (a továbbiakban: AGCOM) az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik és negyedik kérdésben hivatkozott három határozatát illeti, azok tartalma lényegében a nemzeti jogalkotó által a 2018. évi

költségvetési törvény fent hivatkozott bekezdéseiben meghatározott iránymutatásoknak a részletesen megjelölt műszaki adatoknak megfelelő, újbóli megfogalmazásából áll.

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 A jelen ügy egy 2000 előtt kezdődött ügy utolsó fejezetét képezi, amelynek főszereplői olyan gazdasági szereplők voltak, amelyek a Cairo Network-höz hasonlóan sikertelenül próbáltak nemzeti szinten analóg televíziós műsorszóró szolgáltatást indítani, mivel problémás környezetben leküzdhetetlen akadályba ütköztek, amelyet maga az olasz Corte costituzionale (alkotmánybíróság, Olaszország) is úgy jellemezett, hogy az „a frekvenciáknak – a frekvenciaelosztás terén a pluralizmus növekedésének és a földfelszíni műsorszolgáltatás hatékony tervezésének mindennemű logikáját nélkülöző – pusztán *de facto* elfoglalása (létesítmények koncessziók és engedélyek megadása nélküli üzemeltetése). Egyébiránt e *de facto* elfoglalást a különböző magán-műsorterjesztők tevékenysége folytatásának lehetővé tételével több alkalommal [és] hosszú időtartamra utólagosan jogszerűnek ismerték el és rendezték.”
- 2 Az olasz Corte costituzionale (alkotmánybíróság) több alkalommal beavatkozott az ügybe azért, hogy egy sor olyan rendelkezés alkotmányellenességét állapította meg, amelyek ténylegesen akadályozták az információs pluralizmus elvének hatékony érvényesülését, minden alkalommal arra kényszerítve a jogalkotót, hogy módosítsa a meglévő szabályozást, amely azonban annak torzító hatását minden alkalommal átmeneti jelleggel meghosszabbította, így nem lehetett a kérdést véglegesen rendezni.
- 3 Ezen, szabálytalanságokkal jellemzett helyzet az analóg műsorszórásokról a digitális műsorszórásokra való átállás szakaszában is fennállt, mivel az olasz jogalkotó ezen átmenet szabályozásakor kiindulópontként éppen azt a kontextust vette figyelembe, amelyben az olasz Corte costituzionale (alkotmánybíróság) és az EU Bírósága (lásd a Bíróság fent hivatkozott három ítéletét) által feltárt hibákat valójában még nem szüntették meg.
- 4 Az ezen okból kifolyólag még nem egyértelműen tisztázott helyzetben hatályba lépett a 2018. évi költségvetési törvény, amelynek célja számos rendelkezés között egyrészt az, hogy a 700 MHz-es sávban (694–790 MHz) lévő frekvenciákat a vezeték nélküli szélessávú elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtására alkalmas földfelszíni rendszerek számára ossza ki, másrészt pedig az, hogy a műsorszóró szolgáltatás céljára rendelkezésre álló (174–230 MHz és 470–694 MHz közötti) frekvenciák tekintetében új struktúrát adjon a (nemzeti és helyi) digitális földfelszíni platformon lévő rádió- és televíziós rendszernek.
- 5 A nemzeti hatóságok elfogadták az ezzel kapcsolatos határozatokat, amelyekben az AGCOM-ot felhatalmazták az új PNAF, valamint a frekvenciahasználati jogokkal már rendelkező nemzeti hálózatüzemeltetők frekvenciahasználati jogainak műsorterjesztéskapacitás-használati jogokká történő átalakítására

vonatkozó kritériumok elfogadására, biztosítva a DVB-T technológiájú nemzeti *multiplexekről* a DVB-T2 technológiájú új nemzeti *multiplexekre* való átállást. Ezenfelül a szabályozás értelmében a Ministero delle Imprese e del Made in Italy (vállalkozásokért és az Olaszországban gyártott termékekért felelős minisztérium, Olaszország) feladatát képezi az (EU) 2017/899 határozat végrehajtási menetrendjének meghatározása, valamint a fennmaradó műsorterjesztési kapacitás odaítélésére irányuló, a verseny újbóli megnyitása nélküli visszterhes eljárás megszervezése. Az AGCOM e rendelkezések alapján elkészítette a (39/19/CONS. sz. határozatával jóváhagyott) 2019. évi PNAF-t, amellyel összesen 12 új nemzeti DVB-T2 frekvenciát tervezett, és olyan konfigurációs paramétereket határozott meg, amelyek alapján a 20 nemzeti DVB-T hálózat átalakítása során mindössze 10 DVB-T2 multiplex közvetlen átalakítását/odaítélését írta elő.

- 6 A kérdést előterjesztő bíróság kiemeli, hogy az ebből következő PNAF elkészítése során számos nehézség merült fel azon átváltási együttható meghatározását illetően, amelynek a gazdasági szereplők régi műsorterjesztési kapacitásairól az újakra való átmenet szabályozását kellett szolgálnia: az AGCOM – miközben a piac túlzott széttöredezettségének elkerülésére törekedett – ugyanis nem határozhatta meg kizárólag műszaki indokok alapján a szóban forgó együtthatót, mivel ha így tett volna, nem bocsáthatta volna a jogalkotó rendelkezésére a 2018. évi költségvetési törvényben kifejezetten előírt, visszterhes eljárás keretében odaítélendő frekvenciacsomagot („digitális frekvenciatöbblet”).
- 7 Az ilyen körülmények között elkészített terv tehát számos, a jelen ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések alapját képező kritikus szempontot vet fel. Ugyanis úgy tűnik, hogy az új szabályozás – mivel figyelmen kívül hagyja a nemzeti és az uniós bíróságok által már megállapított szabálytalanságokat – strukturális szempontból nem orvosolja ezeket az anomáliákat, nem fordít különösebb figyelmet azokra a gazdasági szereplőkre, amelyek a frekvencia megőrzéséhez való jogra számítva visszterhesen már frekvenciát szereztek, kizárja a költségmentes átalakítási eljárásokat, éppen ellenkezőleg, visszterhes eljárást ír elő, és a már megszerzett jogok tekintetében további költségek viselésére kötelezi a szóban forgó gazdasági szereplőt, túlzottan korlátozza a műsorszolgáltató rendszer irányításával megbízott hatóság mérlegelési mozgásterét, amelynek ehelyett teljes mértékben független módon kellene működnie, végezetül pedig eltérést engedélyező szabályozás révén korlátozza az esetleges megsemmisítés iránti keresetek kompenzációs hatásait.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 8 A kérdést előterjesztő bíróság kizárólag azokra a kifogásokra tér ki, amelyeket a Cairo Network fogalmazott meg, amely a hatóságnak az újrakiosztási eljárás során hozott aktusait jogellenesnek tekinti, mivel azok nem biztosították az általa korábban megszerzett jogok átalakítását, így sértették az egyenlőség elvét, sértették a Cairóban a jogok korábbi odaítélése alapján keltett jogos bizalmat,

ellentmondtak egy olyan korábbi, 2013. évi határozat tartalmának, amellyel a 20 évre szóló használati jog odaítélésére irányuló eljárás indult, sértették a független közigazgatási hatóságok autonómiájának és függetlenségének alkotmányos és uniós jogi elveit, tekintettel arra, hogy a 205/2017. sz. törvény olyan kritériumok meghatározását érintette, amelyeket kizárólag a hatóságnak kellett volna megállapítania, továbbá sértették az EUSZ 4. cikket, mivel ellentétesek a televíziós rendszernek az uniós jog szabályaiba való ütközése miatt az Európai Bizottság által az Olasz Köztársasággal szemben indított kötelezettségszegési eljárásban megállapított elvekkel, a televíziós spektrum hatékonyságának az uniós jogban megállapított elvével, az odaítélés feltételeinek újratárgyalásához való joggal, végezetül pedig a szabad verseny és az egyenlő bánásmód uniós jog által megállapított elvével.

- 9 A felülvizsgálatot kérelmező fél részletesen bírálja a PNAF révén megállapított újrakiosztási eljárás technikai vonatkozásait, és kiemeli a következő, jogellenességre utaló állítólagos elemeket: (UHF-sávban) 10 nemzeti és (UHF-sávban) 4 helyi, valamint (VHF-sávban) egy regionális multiplexnek a digitális földfelszíni televíziós szolgáltatásra történő tervezését, amely a jelenlegi nemzeti multiplexek 50%-kal (20-ról 10-re) történő drasztikus csökkenéséhez vezetne, ami sérti a televíziós spektrumhatékonyság elvét; a hálózatok helyi műsorszolgáltatók számára történő fenntartására vonatkozó kötelezettség hiányát; a műszaki értékelés hibás jellegét.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 10 A kérdést előterjesztő bíróság az **első kérdést** illetően kétségbe vonja, hogy a jogalkotó által a 2018. évi költségvetési törvény 1. cikkének 1037. bekezdése révén hozott döntés tiszteletben tartaná a Charta 47. cikke értelmében minden uniós polgárt megillető hatékony bírói jogvédelem elvét. A jogalkotó – azáltal, hogy (a polgári törvénykönyv és a közigazgatási eljárási törvénykönyv rendszerinti előírásaival ellentétben, lásd fentebb) kizárta az érintett gazdasági szereplő részére esetlegesen megítélhető kártérítési formák közül a természetben történő megtérítés vagy a konkrét teljesítés mindennemű formáját, és a kártérítést a vagyoni kártérítési formákra korlátozta – nem alakított ki olyan védelmet, amely alkalmas lenne a gazdasági szereplőnek a jogellenes intézkedések révén okozott kár megtérítésére. A gazdasági szereplő ugyanis a frekvenciahasználati jogok részére történő odaítélésének elérésére törekszik, ami jelentős gazdasági erőforrások felhasználását és speciális technológiai eszközökkel rendelkező, összetett vállalati struktúrák létrehozását igényli. A kérdést előterjesztő bíróság kétli, hogy az ilyen kötelezettségvállalás eredményének hasznosítása elé jogellenesen gördített akadályokból eredő sérelem pusztán vagyoni kártérítéssel ellentételezhető lenne. Ezenfelül a hatályos szabályozás figyelmen kívül hagyja, hogy e tevékenységek a gazdasági szereplő érdekén túlmenően a közösség általános érdekét is szolgálják, ezáltal mind a társadalmi kohéziót, mind a társadalom kulturális felemelkedését biztosítják. A nemzeti bíróság álláspontja szerint ezen eltérést engedő döntés indokolása céljából észszerűtlennek tűnik – a

szóban forgó nemzeti szabályozáshoz hasonlóan – a „frekvenciák gyors felszabadításához és odaítéléséhez fűződő kiemelkedő nemzeti érdekre” hivatkozni.

- 11 A Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) a **második kérdést** illetően az AGCOM-tól kifejezetten kért magyarázatra hivatkozik, hogy megindokolja a régi frekvenciahasználati jogok új frekvenciákhoz fűződő megfelelő jogokká történő átalakításának kritériumaira vonatkozó, e hatóság által meghozott döntéseket. Míg az említett magyarázatok egyrészt megerősítik az e tekintetben alkalmazandó technikai megoldások rendkívüli összetettségének vitathatatlanságát, másrészt kiemelik a jogalkotó által – különösen a (fent említett) 2018. évi költségvetési törvény 1. cikkének 1031. és 1031-*bis.* bekezdése révén – alkalmazott szemlélet döntő befolyását. A kérdést előterjesztő bíróság kétli, hogy e rendelkezésben foglaltak rendkívüli pontossága lényegében tiszteletben tartotta volna az AGCOM alapvető előjogait, amelynek nemzeti szabályozó hatóságként az uniós jog (lásd jelesül a fent hivatkozott keretirányelvet és az Európai Elektronikus Hírközlési Kódexet) tükrében minden esetben a jogalkotó hatalomhoz viszonyítva széles körű önállósággal és függetlenséggel kell rendelkeznie annak érdekében, hogy hozzá tudjon járulni annak a „gazdasági demokráciának” a megvalósításához, amely nélkülözhetetlen ahhoz, hogy mindegyik gazdasági szereplőnek egyenlő lehetősége legyen a szabad piacon való versengésre. A kérdést előterjesztő bíróság attól tart, hogy mivel a hatályos rendelkezések maguk határozzák meg az odaítélendő részek méretét, valamint az azokra vonatkozó eljárási szabályokat, az AGCOM mérlegelési mozgásterét jogellenesen korlátozták.
- 12 A kérdést előterjesztő bíróság a **harmadik kérdést** illetően kiemeli, hogy a jogalkotónak a 2018. évi költségvetési törvénybe és annak későbbi módosításaiba (lásd fent, különösen az 1. cikk 1031-*bis.* cikke) beillesztett szabályok révén megfogalmazott szakpolitikai döntései – azáltal, hogy azok értelmében az AGCOM köteles a frekvenciafelosztási tervet oly módon átalakítani, hogy az ne valósítsa meg a korábban kiadott koncessziók teljes átalakítását, hanem azok jelentős hányadát „a verseny újbóli megnyitása nélküli visszterhes eljárás” keretében történő odaítélés céljára tartsa fenn – a digitális földfelszíni műsorterjesztési frekvenciákkal már rendelkező jogalany számára – amelynek e frekvenciák odaítélése érdekében már korábban is jelentős kiadásokat kellett viselnie – a korábbi jogok korlátozását és azt eredményezték, hogy további összegeket kell kifizetnie pusztán azért, hogy a már rendelkezésére állóval egyenértékű műsorterjesztési kapacitást tarthasson fenn. A Consiglio di Stato (államtanács) álláspontja szerint ez nem felel meg sem a releváns uniós szabályozásnak (jelesül a keretirányelv és az engedélyezési irányelv releváns rendelkezéseinek), sem pedig az egyenlő bánásmód, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, a verseny védelme és a bizalomvédelem elvének. Egyébiránt a kifejezetten ezzel kapcsolatban megkérdezett AGCOM előadta a kérdést előterjesztő bíróság részére, hogy „az [AGCOM által a harmadik kérdésben hivatkozott határozatokban] a [régie és az új digitális] hálózatok közötti átváltási együttható meghatározása során gyakorolt technikai mérlegelési

mozgástér elkerülhetetlenül feltételesnek és a 2018. évi költségvetési törvény rendelkezéseihez kötöttek [bizonyult]”.

- 13 A kérdést előterjesztő bíróság a **negyedik kérdést** illetően ismerteti azokat az összetett és teljes mértékben soha nem tisztázott eseményeket, amelyek a televíziós műsorterjesztési frekvenciák piaca olaszországi szabályozásának fejlődését az elmúlt évtizedekben jellemezték (ezek ismeretéért lásd a C-380/05., C-560/15., C-112/16. sz. ügyben hozott, fent említett három ítéletet). Az olasz kormány – amelyet mind a nemzeti, mind az uniós bírák többször emlékeztettek arra, hogy e piacot objektív, átlátható és hátrányos megkülönböztetéstől mentes kritériumok alapján kell szabályoznia – soha nem sikerült ténylegesen orvosolnia a korábbi szakpolitikai döntésekből eredő összes szabálytalanságot, és a kérdést előterjesztő bíróság szerint még azt az alkalmat sem tudta megragadni, amelyet e piac régi műsorterjesztési technológiákról az újakra való átállás érdekében történő átszervezésének szükségessége e tekintetben kínált számára. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanis röviden előadja, hogy a 2018. évi költségvetési törvény 1. cikkének 1031-*bis.* bekezdése és az AGCOM által ebből következően meghozott döntések révén a korábbi jogok nem alakultak át teljes mértékben, hogy visszterhes eljárás keretében történő odaítélésre szánt frekvenciacsomagot képezzenek; a frekvenciahasználati jogokat korábban megszerző gazdasági szereplőnek is át kellett esnie olyan átalakítási/odaítélési eljárás, amely a gyakorlatban korlátozta a korábban megszerzett jogokat; kizárólag a visszterhes eljárás szolgált a különböző pozíciók egyensúlyának újbóli megteremtésére, mivel olyan aszimmetrikus szabályok születtek, amelyek a korábban megszerzett pozícióik megtartásához szükséges minimum eléréséhez további költségeket róttak a piacon kevésbé megtelepedett gazdasági szereplők terhére.
- 14 A Consiglio di Stato (államtanács) az **ötödik kérdést** illetően mindenekelőtt felidézi azt a visszterhes eljárást, amely lehetővé tette a Cairo Network számára, hogy 2014-ben szabályszerűen megszerezze két olyan csatornának megfelelő multiplex használati jogát, amelyeket az újrakiválasztási eljárást követően állítólag jogellenesen egy csatornára csökkentettek. A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint ez indokolatlanul sérti a felülvizsgálatot kérelmező társaságban keltett jogos bizalmat, amely különös figyelmet érdemel, mivel: az odaítélt frekvencia hasonlóval való felváltására vonatkozó kifejezett nyilvános nyilatkozaton alapul; a Cairo a multiplexet visszterhes versenyeljárás eredményeként, tehát a többi gazdasági szereplőtől teljes mértékben eltérő módon szerezte meg; mindenesetre a használati jog megszerzése, valamint a multiplex és a hálózat kiépítése és műszaki üzemeltetése költségekkel és üzleti kockázatokkal járt a vállalkozása számára; helyes őt olyan új piaci szereplőnek tekinteni, amely 2014 júliusában kezdte meg egy magas színvonalú és széles körű televíziós hálózat kiépítését, 820 műsorszóró berendezést létrehozva, amelyeket 2017 elején fejezett be, és ezért jelentős gazdasági áldozatokkal kellett szembenéznie, hogy a fent említett, kevésbé átlátható körülmények között (lásd fentebb, 1. pont), olyan piacra léphessen be, amelyet évtizedek óta sokkal erősebb, pozícióikat már megszilárdított szereplők uralnak.