

**Υπόθεση C-766/23**

**Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως κατά το άρθρο 98, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου**

**Ημερομηνία καταθέσεως:**

12 Δεκεμβρίου 2023

**Αιτούν δικαστήριο:**

Consiglio di Stato (Ιταλία)

**Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:**

1η Δεκεμβρίου 2023

**Εκκαλούσα:**

Persidera SpA

**Εφεσίβλητοι:**

Autorita per le Garanzie nelle Comunicazioni

Ministero delle Imprese e del Made in Italy

**Αντικείμενο της κύριας δίκης**

Έφεση ασκηθείσα κατά δύο αποφάσεων του Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (διοικητικού πρωτοδικείου περιφέρειας Λατίου, Ιταλία, στο εξής: TAR), με τις οποίες το TAR απέρριψε ορισμένες προσφυγές της Persidera Spa κατά των πράξεων που σχετίζονται με το εθνικό σχέδιο παραχώρησης συχνοτήτων (Piano Nazionale di Assegnazione delle Frequenze, στο εξής: PNAF) στην υπηρεσία επίγειας ψηφιακής τηλεόρασης, καθώς και κατά άλλων αποφάσεων σχετικά με τον ορισμό των χαρακτηριστικών της εν λόγω υπηρεσίας.

**Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως**

Δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, ζητείται η ερμηνεία των άρθρων: 3, 5, 7 και 14 της οδηγίας 2002/20/EK, 3, 8 και 9 της οδηγίας 2002/21/EK, 2 και 4 της οδηγίας 2002/77/EK, 5, 6, 8, 9 και 45 της οδηγίας (ΕΕ) 2018/1972 και, τέλος, των αιτιολογικών σκέψεων 11 και 20 της απόφασης (ΕΕ) 2017/899.

## Προδικαστικά ερωτήματα

1) Πρέπει να γίνει δεκτό ότι αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης και, ειδικότερα, στο άρθρο 3, παράγραφοι 3 και 3α, και στα άρθρα 8 και 9 της οδηγίας 2002/21/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία-πλαίσιο), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/140/EK, καθώς και στα άρθρα 5, 6, 8, 9 και 45 της οδηγίας (ΕΕ) 2018/1972, σύστημα όπως αυτό που θέσπισε η Ιταλική Δημοκρατία με το άρθρο 1, παράγραφος 1031-bis, του Legge di Bilancio 2018 (νόμου περί προϋπολογισμού του 2018), όπως θεσπίστηκε με το άρθρο 1, παράγραφος 1105, του Legge di Bilancio 2019 (νόμου περί προϋπολογισμού του 2019), το οποίο στερεί από την ανεξάρτητη διοικητική αρχή τις ρυθμιστικές αρμοδιότητές της (ή, εν πάση περιπτώσει, περιορίζει σημαντικά τις εν λόγω αρμοδιότητες), προβλέποντας την παραχώρηση περαιτέρω ικανότητας μετάδοσης με διαδικασία επιλογής μέσω δημοπρασίας, με ανάθεση στην υψηλότερη οικονομική προσφορά και με τη συμμετοχή των κατεστημένων φορέων εκμετάλλευσης;

2) Πρέπει να γίνει δεκτό ότι αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης και, ειδικότερα, στα άρθρα 8 και 9 της οδηγίας 2002/21/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία-πλαίσιο), στα άρθρα 3, 5, 7 και 14 της οδηγίας 2002/20/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, για την αδειοδότηση δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία για την αδειοδότηση), στα άρθρα 2 και 4 της οδηγίας 2002/77/EK της Επιτροπής, της 16ης Σεπτεμβρίου 2002, σχετικά με τον ανταγωνισμό στις αγορές δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, και στις αιτιολογικές σκέψεις 11 και 20 της απόφασης (ΕΕ) 2017/899, καθώς και ότι παραβιάζει τις αρχές της ισότητας, της απαγόρευσης των διακρίσεων, της προστασίας του ανταγωνισμού και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, σύστημα όπως αυτό που θεσπίστηκε με τη σχετική εθνική νομοθεσία [άρθρο 1, παράγραφοι 1030, 1031, 1031-bis, 1031-ter και 1032, του Legge n. 205/2017 (νόμου 205/2017)], καθώς και με τις αποφάσεις υπ' αριθ. 39/19/CONS, υπ' αριθ. 128/19/CONS και υπ' αριθ. 564/2020/CONS της Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Αρχής προστασίας των επικοινωνιών, Ιταλία, στο εξής: AGCOM) και τις σχετικές αποφάσεις παραχώρησης των δικαιωμάτων χρήσης των συχνοτήτων για την υπηρεσία ψηφιακής τηλεόρασης, το οποίο για τον σκοπό της μετατροπής «των δικαιωμάτων χρήσης των συχνοτήτων» σε «δικαιώματα χρήσης της ικανότητας μετάδοσης» δεν προβλέπει μετατροπή βάσει ισοδυναμίας αλλά την παραχώρηση μέρους της ικανότητας με διαδικασία επιλογής μέσω δημοπρασίας, υποχρεώνοντας τον φορέα εκμετάλλευσης να πραγματοποιήσει περαιτέρω έξοδα προκειμένου να διασφαλίσει τη διατήρηση των δικαιωμάτων που απέκτησε νομίμως με την πάροδο του χρόνου;

3) Πρέπει να γίνει δεκτό ότι αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης και, ειδικότερα, στα άρθρα 8 και 9 της οδηγίας 2002/21/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και

του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία-πλαίσιο), στα άρθρα 3, 5, 7 και 14 της οδηγίας 2002/20/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, για την αδειοδότηση δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία για την αδειοδότηση), στα άρθρα 2 και 4 της οδηγίας 2002/77/EK της Επιτροπής, της 16ης Σεπτεμβρίου 2002, σχετικά με τον ανταγωνισμό στις αγορές δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, και στις αιτιολογικές σκέψεις 11 και 20 της απόφασης (ΕΕ) 2017/899, καθώς και ότι παραβιάζει τις αρχές της ισότητας, της απαγόρευσης των διακρίσεων, της προστασίας του ανταγωνισμού και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, της αναλογικότητας και της καταλληλότητας, σύστημα όπως αυτό που θέσπισε η Ιταλική Δημοκρατία με το άρθρο 1, παράγραφοι 1101 έως 1108, του Legge di Bilancio 2019 (νόμου περί προϋπολογισμού του 2019), το άρθρο 1, παράγραφοι 1030, 1031, 1031-bis, 1031quater, 1032, 1033, 1034 και 1037, του Legge di Bilancio 2018 (νόμου περί προϋπολογισμού του 2018), τις αποφάσεις υπ' αριθ. 39/19/CONS (PNAF), υπ' αριθ. 128/19/CONS και υπ' αριθ. 129/19/CONS της AGCOM και τις σχετικές αποφάσεις για την παραχώρηση των δικαιωμάτων χρήσης των συχνοτήτων για την υπηρεσία ψηφιακής τηλεόρασης, το οποίο δεν προβλέπει μέτρα διαρθρωτικού χαρακτήρα – και παρά την ύπαρξη μη διαρθρωτικών αντισταθμιστικών ή/και εξισορροπητικών μέτρων– για την επανόρθωση της διαμορφωθείσας κατάστασης άνισης μεταχείρισης προβλέπει διαδικασία επιλογής μέσω δημοπρασίας η οποία υποχρεώνει τον φορέα εκμετάλλευσης να πραγματοποιήσει περαιτέρω έξοδα και δαπάνες, και πρέπει να γίνει δεκτό ότι σύστημα όπως το προεκτεθέν αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης, ειδικότερα υπό το πρίσμα των αρχών της αναλογικότητας και της καταλληλότητας, καθώς και των αρχών που διαμορφώθηκαν με την απόφαση Persidera, επίσης λόγω της συνολικής εξέλιξης του συστήματος και των «προβλημάτων» και «ανησυχιών» και «παρατυπιών» που ενέχει, οι οποίες διαπιστώθηκαν με την εθνική και υπερεθνική νομολογία που μνημονεύεται στο σκεπτικό της παρούσας διάταξης, ή πρέπει, αντιθέτως, να γίνει δεκτό ότι τα μη διαρθρωτικά μέτρα που η AGCOM έλαβε για την εξισορρόπηση του συστήματος είναι επαρκή;

### **Σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης**

Άρθρα 3, 5, 7 και 14 της οδηγίας 2002/20/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, για την αδειοδότηση δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία για την αδειοδότηση).

Άρθρο 3, παράγραφοι 3 και 3α, και άρθρα 8 και 9 της οδηγίας 2002/21/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία-πλαίσιο), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/140/EK.

Άρθρα 2 και 4 της οδηγίας 2002/77/ΕΚ της Επιτροπής, της 16ης Σεπτεμβρίου 2002, σχετικά με τον ανταγωνισμό στις αγορές δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

Άρθρα 5, 6, 8, 9 και 45 της οδηγίας (ΕΕ) 2018/1972 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2018, για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Κώδικα Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών (αναδιατύπωση).

Αιτιολογικές σκέψεις 11 και 20 της απόφασης (ΕΕ) 2017/899 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 2017, σχετικά με τη χρήση της ζώνης συχνοτήτων των 470-790 MHz στην Ένωση.

Για την καλύτερη κατανόηση του ιστορικού της υπό κρίση διαφοράς, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν, μεταξύ πολλών, οι ακόλουθες αποφάσεις του Δικαστηρίου της ΕΕ: της 31ης Ιανουαρίου 2008, *Centro Europa 7* (C-380/05), της 26ης Ιουλίου 2017, *Europa Way και Persidera* (C-560/15), της 26ης Ιουλίου 2017, *Persidera* (C-112/16).

### **Σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου**

Στην υπό κρίση υπόθεση κρίσιμες είναι ορισμένες παράγραφοι του άρθρου 1 του *legge del 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio per il 2018), come modificato dalla legge del 30 dicembre 2018, n. 145* (νόμου 205 της 27ης Δεκεμβρίου 2017, περί προϋπολογισμού του 2018, όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο 145 της 30ής Δεκεμβρίου 2018, στο εξής: νόμος περί προϋπολογισμού του 2018):

Παράγραφος 1030: «Έως την 31η Μαΐου 2018 η [AGCOM] εγκρίνει το εθνικό σχέδιο παραχώρησης των συχνοτήτων (*piano nazionale di assegnazione delle frequenze, στο εξής: PNAF*) που προορίζονται για την υπηρεσία επίγειας ψηφιακής τηλεόρασης, λαμβάνοντας υπόψη τις πλέον προηγμένες κωδικοποιήσεις ή πρότυπα, ώστε η χρήση του φάσματος να καταστεί πιο αποτελεσματική, και εφαρμόζοντας, για τον σχεδιασμό σε τοπικό επίπεδο, το κριτήριο των τεχνικών τομέων. Έως την 31η Ιανουαρίου 2019 η [AGCOM] επικαιροποιεί το PNAF που μνημονεύεται στην προηγούμενη περίοδο. Προκειμένου να αποκλειστούν οι παρεμβολές σε γειτονικές από ραδιοηλεκτρολογικής απόψεως χώρες, σε κάθε τομέα συντονισμού που προσδιορίζεται στις διεθνείς συμφωνίες που συνάπτουν το *Ministero dello sviluppo economico* (υπουργείο οικονομικής ανάπτυξης, Ιταλία, στο εξής: υπουργείο οικονομικής ανάπτυξης) και οι αρχές των γειτονικών κρατών μελών για την εφαρμογή της απόφασης (ΕΕ) 2017/899, της 17ης Μαΐου 2017, που μνημονεύεται στην παράγραφο 1026, ο σχεδιασμός αφορά αποκλειστικά και μόνο τις συχνότητες που παραχωρούνται στην Ιταλία με τις ως άνω συμφωνίες. (...).»

Παράγραφος 1031: «Σύμφωνα με τους στόχους κοινωνικής συνοχής, πολυφωνίας των μέσων επικοινωνίας και πολιτισμικής πολυμορφίας της ευρωπαϊκής και εθνικής πολιτικής στον οπτικοακουστικό τομέα και με σκοπό την

αποτελεσματικότερη διαχείριση του φάσματος με τη χρήση των πλέον προηγμένων τεχνολογιών, όλες οι συχνότητες που παραχωρούνται σε εθνικό και τοπικό επίπεδο για την υπηρεσία επίγειας ψηφιακής τηλεόρασης και κατανέμονται στη ζώνη VHF-III και στη ζώνη 470-694 MHz αποδεσμεύονται βάσει του χρονοδιαγράμματος της παραγράφου 1032. Για τους ίδιους σκοπούς που μνημονεύονται στην προηγούμενη περίοδο, τα δικαιώματα χρήσης των συχνοτήτων που κατέχουν, κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος του παρόντος νόμου, οι φορείς εκμετάλλευσης εθνικών δικτύων μετατρέπονται σε δικαιώματα χρήσης ικανότητας μετάδοσης σε πολυπλέκτες εθνικής εμβέλειας της νέας τεχνολογίας DVB-T2, βάσει των κριτηρίων που η [AGCOM] καθορίζει έως την 31η Μαρτίου 2019 για σκοπούς παραχώρησης των δικαιωμάτων χρήσης των συχνοτήτων. Έως την 31η Μαρτίου 2019 η [AGCOM] καθορίζει τα κριτήρια για την παραχώρηση, σε εθνικό επίπεδο, των δικαιωμάτων χρήσης των συχνοτήτων που μνημονεύονται στο σχέδιο της παραγράφου 1030 για την υπηρεσία επίγειας ψηφιακής τηλεόρασης, στους φορείς εκμετάλλευσης εθνικών δικτύων, λαμβάνοντας υπόψη την αναγκαιότητα διασφάλισης του περιορισμού του ενδεχόμενου κόστους μετατροπής και δημιουργίας των δικτύων, μείωσης των χρόνων της μεταβατικής περιόδου που προβλέπεται στην παράγραφο 1032 και ελαχιστοποίησης του κόστους και των συνεπειών για τους τελικούς χρήστες. Έως την 30ή Ιουνίου 2019 το υπουργείο οικονομικής ανάπτυξης αποφασίζει την αποδέσμευση των δικαιωμάτων χρήσης των συχνοτήτων που μνημονεύονται στην τρίτη περίοδο σε φορείς εκμετάλλευσης εθνικών δικτύων βάσει των κριτηρίων που καθορίζει η [AGCOM] στην ίδια τρίτη περίοδο. Η [AGCOM] αποφασίζει τους όρους και τις βασισμένες στο κόστος οικονομικές προϋποθέσεις, βάσει των οποίων ο φορέας της δημόσιας υπηρεσίας στον πολυπλέκτη που περιέχει την τοπική ενημέρωση οφείλει να μεταβιβάσει μέρος της ικανότητας μετάδοσης που του παραχωρήθηκε, το οποίο μέρος δεν είναι πάντως κατώτερο του ενός προγράμματος, κατά τη μεταβατική περίοδο, σε κάθε φορέα που λειτουργεί νομίμως σε τοπικό επίπεδο στον οποίο παραχωρήθηκαν τα δικαιώματα χρήσης των σταθμών CH 51 και 53 κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος της παρούσας διάταξης, ο οποίος αποδεσμεύει τα αντίστοιχα δικαιώματα χρήσης κατά τη μεταβατική περίοδο κατά την έννοια της παραγράφου 1032.»

Παράγραφος 1031 bis: «Η παραχώρηση της περαιτέρω ικανότητας μετάδοσης που είναι διαθέσιμη σε εθνικό επίπεδο και των επίγειων συχνοτήτων, επιπλέον εκείνων που προορίζονται για τη μετατροπή των δικαιωμάτων χρήσης που μνημονεύονται στην παράγραφο 1031 και περιλαμβάνονται στον σχεδιασμό της [AGCOM] στο πλαίσιο του PNAF, για την υπηρεσία επίγειας ψηφιακής τηλεόρασης, στους φορείς εκμετάλλευσης εθνικών δικτύων και στον φορέα της ραδιοτηλεοπτικής και πολυμεσικής δημόσιας υπηρεσίας, πραγματοποιείται με διαδικασία επιλογής μέσω δημοπρασίας, χωρίς υποβολή περαιτέρω ανταγωνιστικών προσφορών, την οποία το υπουργείο οικονομικής ανάπτυξης προκηρύσσει έως την 30ή Νοεμβρίου 2019, κατ' εφαρμογήν των διαδικασιών που η [AGCOM] θεσπίζει έως την 30ή Σεπτεμβρίου, κατά το άρθρο 29 του codice delle comunicazioni elettroniche (κώδικα ηλεκτρονικών επικοινωνιών, στο εξής: κώδικας ηλεκτρονικών επικοινωνιών), που εγκρίθηκε με το decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (νομοθετικό διάταγμα 259 της 1ης Αυγούστου 2003, στο

εξής: νομοθετικό διάταγμα 259/2003), βάσει των ακόλουθων αρχών και κριτηρίων: a) παραχώρηση της ικανότητας μετάδοσης και των συχνοτήτων βάσει παρτίδων ίσων με το ήμισυ ενός πολυπλέκτη· b) καθορισμός ελάχιστης αξίας των προσφορών βάσει των αξιών της αγοράς που έχει προσδιορίσει η [AGCOM]· c) εξέταση της αξίας των υποβληθεισών οικονομικών προσφορών· d) διασφάλιση της συνέχειας της υπηρεσίας, της ταχύτητας της τεχνολογικής μετάβασης, καθώς και της ποιότητας των τεχνολογικών υποδομών που τίθενται στη διάθεση των φορέων εκμετάλλευσης εθνικών δικτύων οι οποίοι δραστηριοποιούνται στον τομέα, περιλαμβανομένου του φορέα της ραδιοτηλεοπτικής και πολυμεσικής δημόσιας υπηρεσίας· e) αξιοποίηση της αποκτηθείσας πείρας των φορέων εκμετάλλευσης εθνικών δικτύων στον τομέα, ειδικότερα σε σχέση με τη δημιουργία δικτύων ψηφιακής ραδιοτηλεοπτικής μετάδοσης· f) αξιοποίηση της διαρθρωτικής ικανότητας διασφάλισης της αποδοτικότητας του φάσματος, των επαγγελματικών δεξιοτήτων και της αποκτηθείσας πείρας στον τομέα, της τεχνολογικής καινοτομίας και της βέλτιστης, αποτελεσματικής και ταχείας εκμετάλλευσης της ικανότητας μετάδοσης και των συμπληρωματικών συχνοτήτων· g) διασφάλιση της καλύτερης εκμετάλλευσης του φάσματος, λαμβάνοντας υπόψη την τρέχουσα μετάδοση περιεχομένων καλής ποιότητας με τεχνολογία επίγειας ψηφιακής τηλεόρασης στην ευρύτερη πλειονότητα του ιταλικού πληθυσμού. Ο Ministro dell'economia e delle finanze (Υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών, Ιταλία, στο εξής: Υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών) εξουσιοδοτείται να εκδίδει αποφάσεις για την ανακατανομή των εσόδων από ειδική θέση εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού σε ειδική θέση εξόδων του σχεδίου προϋπολογισμού του υπουργείου οικονομικής ανάπτυξης για παρεμβάσεις με σκοπό την παροχή κινήτρων για την αγορά εξοπλισμού τηλεοπτικής λήψης που μνημονεύεται στην παράγραφο 1039, στοιχείο c, τηρουμένης της αρχής της τεχνολογικής ουδετερότητας, καθώς και για τη διευκόλυνση του πειραματισμού σε νέες τηλεοπτικές τεχνολογίες, σύμφωνα με τους λειτουργικούς και διαδικαστικούς όρους χορήγησης που καθορίζονται με κοινή απόφαση του Ministro dello sviluppo economico (Υπουργού Οικονομικής Ανάπτυξης, Ιταλία, στο εξής: Υπουργός Οικονομικής Ανάπτυξης) και του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών.»

Παράγραφος 1031 ter: «Η διάρκεια των δικαιωμάτων χρήσης των συχνοτήτων που προκύπτουν από τη μετατροπή της παραγράφου 1031 καθώς και των συχνοτήτων που προκύπτουν από την παραχώρηση μέσω της διαδικασίας της παραγράφου 1031-bis καθορίζεται κατά τα προβλεπόμενα στον κώδικα ηλεκτρονικών επικοινωνιών που εγκρίθηκε με το νομοθετικό διάταγμα 259/2003.»

Παράγραφος 1032: «Έως την 30ή Ιουνίου 2018, με απόφαση του Υπουργού Οικονομικής Ανάπτυξης, καταρτίζεται, κατόπιν δημόσιας διαβούλευσης, το εθνικό χρονοδιάγραμμα στο οποίο προσδιορίζονται οι προθεσμίες του χάρτη πορείας για την υλοποίηση των σκοπών της απόφασης (ΕΕ) 2017/899, της 17ης Μαΐου 2017, η οποία μνημονεύεται στην παράγραφο 1026, λαμβάνοντας υπόψη την αναγκαιότητα καθορισμού μεταβατικής περιόδου, από την 1η Ιανουαρίου 2020 έως την 30ή Ιουνίου 2022, προκειμένου να διασφαλιστεί η αποδέσμευση

των συχνοτήτων από όλους τους φορείς εκμετάλλευσης δικτύων που κατέχουν τα σχετικά δικαιώματα χρήσης σε εθνικό και τοπικό επίπεδο και η αναδιάρθρωση του πολυπλέκτη που περιέχει την τοπική ενημέρωση εκ μέρους του φορέα της ραδιοηλεκτρονικής και πολυμεσικής δημόσιας υπηρεσίας, βάσει των ακόλουθων κριτηρίων: a) προσδιορισμός των γεωγραφικών ζωνών στις οποίες πρέπει να υποδιαιρεθεί η εθνική επικράτεια για την αποδέσμευση των συχνοτήτων με σκοπό επίσης την αποφυγή ή τη μείωση προβλημάτων παρεμβολών σε γειτονικές από ραδιοηλεκτρολογικής απόψεως χώρες που χρησιμοποιούν τη ζώνη 700 MHz για την υπηρεσία κινητής τηλεφωνίας με προθεσμίες που λήγουν νωρίτερα σε σχέση με την Ιταλία· b) αποδέσμευση, στη λήξη της προθεσμίας που προβλέπεται στο στοιχείο f, από τους φορείς εκμετάλλευσης δικτύων, που κατέχουν τα δικαιώματα χρήσης σε τοπικό επίπεδο, όλων των συχνοτήτων που χρησιμοποιούσαν κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος του παρόντος νόμου και ταυτόχρονη ενεργοποίηση των συχνοτήτων που προορίζονται, βάσει του PNAF, για τις μεταδόσεις σε τοπικό επίπεδο· c) αποδέσμευση, στη λήξη της προθεσμίας που προβλέπεται στο στοιχείο f, από τον φορέα της ραδιοηλεκτρονικής και πολυμεσικής δημόσιας υπηρεσίας των συχνοτήτων που χρησιμοποιούσε κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος της παρούσας διάταξης ο πολυπλέκτης της δημόσιας υπηρεσίας που περιέχει την τοπική ενημέρωση και ταυτόχρονη ενεργοποίηση των συχνοτήτων που προορίζονται, βάσει του PNAF, για την υλοποίηση του νέου πολυπλέκτη με δυνατότητα ανάλυσης ανά μακρο-ζώνη· d) αποδέσμευση, στη λήξη της προθεσμίας που προβλέπεται στο στοιχείο f, από τους εθνικούς φορείς εκμετάλλευσης των συχνοτήτων που εμπίπτουν στη ζώνη 702-734 MHz, οι οποίες αντιστοιχούν στους σταθμούς 50 έως 53, και ταυτόχρονη ενεργοποίηση των διαθέσιμων συχνοτήτων οι οποίες πρέπει να προσδιοριστούν λαμβάνοντας υπόψη την αναγκαιότητα μείωσης των ενοχλήσεων για τους χρήστες και διασφάλισης της επιχειρηματικής συνέχειας και της αποδέσμευσης, στη λήξη της προθεσμίας που προβλέπεται στο στοιχείο f, από τους φορείς εκμετάλλευσης δικτύων που κατέχουν τα δικαιώματα χρήσης σε τοπικό επίπεδο, των συχνοτήτων που αντιστοιχούν στους σταθμούς CH 51 και 53 για τις περαιτέρω γεωγραφικές ζώνες όπως προσδιορίζονται κατά το στοιχείο a, εν πάση περιπτώσει κατά τη μεταβατική περίοδο που διαρκεί από την 1η Ιανουαρίου 2020 έως την 31η Δεκεμβρίου 2021· e) αποδέσμευση των εναπομενουσών συχνοτήτων και ενεργοποίηση των συχνοτήτων που προβλέπονται στο PNAF και αποτελούν αντικείμενο των εναπομενόντων εθνικών δικαιωμάτων χρήσης· f) προσδιορισμός των προθεσμιών, εν πάση περιπτώσει κατά τη μεταβατική περίοδο που διαρκεί από την 1η Ιανουαρίου 2020 έως την 31η Δεκεμβρίου 2021, των διαδοχικών αποδεσμεύσεων και ταυτόχρονων ενεργοποιήσεων συχνοτήτων κατά τα κριτήρια και για τους εθνικούς φορείς εκμετάλλευσης που κατέχουν δικαιώματα χρήσης των σταθμών CH 50 και 52 που μνημονεύονται στο στοιχείο d, για τις περαιτέρω γεωγραφικές ζώνες όπως προσδιορίζονται κατά το στοιχείο a, των διαδοχικών αποδεσμεύσεων συχνοτήτων κατά τα κριτήρια και για τους φορείς εκμετάλλευσης σε τοπικό επίπεδο που κατέχουν δικαιώματα χρήσης των σταθμών CH 51 και 53 οι οποίοι μνημονεύονται στο στοιχείο d, για τις περαιτέρω γεωγραφικές ζώνες όπως προσδιορίζονται κατά το στοιχείο a, εν πάση περιπτώσει κατά τη μεταβατική περίοδο που διαρκεί από την 1η Ιανουαρίου 2020 έως την 31η

Δεκεμβρίου 2021, καθώς και των προθεσμιών για την αποδέσμευση των εναπομενουσών συχνοτήτων και την ενεργοποίηση των συχνοτήτων που προβλέπονται στο PNAF και αποτελούν αντικείμενο των εναπομενόντων δικαιωμάτων χρήσης που προβλέπονται στα στοιχεία b, c και e. Έως τις 15 Απριλίου 2019 ο Υπουργός Οικονομικής Ανάπτυξης επικαιροποιεί την απόφαση που μνημονεύεται στην προηγούμενη περίοδο.»

Όσον αφορά τις τέσσερις αποφάσεις της AGCOM που μνημονεύονται στο δεύτερο και στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα, το περιεχόμενό τους συνίσταται, κατ' ουσίαν, σε αναδιατύπωση, σύμφωνα με τα αναλυτικώς προσδιοριζόμενα τεχνικά στοιχεία, των προσανατολισμών που ο εθνικός νομοθέτης καθόρισε με τις προπαρατεθείσες παραγράφους του νόμου περί προϋπολογισμού του 2018.

### **Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας**

- 1 Η υπό κρίση υπόθεση αποτελεί συνέχεια διαφοράς η οποία ανέκυψε το πρώτον πριν από το 2000, με πρωταγωνιστές φορείς εκμετάλλευσης οι οποίοι, όπως η Persidera, επιχείρησαν ματαίως να δρομολογήσουν μια υπηρεσία αναλογικής τηλεοπτικής μετάδοσης εθνικής εμβέλειας, πλην όμως προσέκρουσαν στο ανυπέρβλητο εμπόδιο ενός προβληματικού πλαισίου, το οποίο το ίδιο το Corte costituzionale (Συνταγματικό Δικαστήριο, Ιταλία) χαρακτήρισε ως «εν τοις πράγμασι κατοχή των συχνοτήτων (εκμετάλλευση των εγκαταστάσεων χωρίς χορήγηση παραχωρήσεων και αδειών), αντίθετη προς κάθε λογική αύξησης της πολυμορφίας στην κατανομή των συχνοτήτων και αποτελεσματικού σχεδιασμού στον συγκεκριμένο τομέα. Εξάλλου, η εν λόγω εν τοις πράγμασι κατοχή νομιμοποιήθηκε εκ των υστέρων, σε πλείονες περιπτώσεις και για μεγάλα χρονικά διαστήματα, και θεραπεύθηκε επιτρέποντας τη συνέχιση των δραστηριοτήτων των επιμέρους ιδιωτικών φορέων ραδιοτηλεοπτικών εκπομπών».
- 2 Το Corte costituzionale (Συνταγματικό Δικαστήριο) αποφάνθηκε επανειλημμένως επί της διαφοράς, κρίνοντας αντισυνταγματικές ορισμένες διατάξεις οι οποίες εμπόδιζαν, εν τοις πράγμασι, την πραγματική εφαρμογή της αρχής της πολυφωνίας στην ενημέρωση, υποχρεώνοντας κάθε φορά τον νομοθέτη να τροποποιήσει την εκάστοτε ισχύουσα νομοθεσία, τα αποτελέσματα στρέβλωσης της οποίας παρατείνονταν, εντούτοις, κάθε φορά προσωρινά, χωρίς να καθίσταται, επομένως, δυνατή η οριστική επίλυση του ζητήματος.
- 3 Η προεκτεθείσα μη φυσιολογική κατάσταση συνεχίστηκε επίσης κατά το στάδιο της μετάβασης από τις αναλογικές στις ψηφιακές μεταδόσεις, δεδομένου ότι, κατά τη ρύθμιση της εν λόγω μετάβασης, ο Ιταλός νομοθέτης έλαβε υπόψη ως αφετηρία ακριβώς το πλαίσιο από το οποίο δεν είχαν εξαλειφθεί ακόμη τα ελαττώματα που προσδιόρισαν τόσο το Corte costituzionale (Συνταγματικό Δικαστήριο) όσο και το Δικαστήριο της ΕΕ (βλ. τις τρεις προμνησθείσες αποφάσεις του Δικαστηρίου).



- 4 Επομένως, σε μια κατάσταση η οποία παρέμενε ακόμη ασαφής, εκδόθηκε ο νόμος περί προϋπολογισμού του 2018 ο οποίος, μεταξύ άλλων, έχει ως σκοπό, αφενός, την παραχώρηση των συχνοτήτων της ζώνης MHz 700 (MHz 694-790) στα επίγεια συστήματα που είναι σε θέση να παρέχουν υπηρεσίες ασύρματης ευρυζωνικής ηλεκτρονικής επικοινωνίας και, αφετέρου, τη θέσπιση νέου πλαισίου για το ραδιοηλεκτρονικό σύστημα σε επίγεια ψηφιακή πλατφόρμα (εθνική και τοπική).
- 5 Οι σχετικές αποφάσεις εκδόθηκαν από τις εθνικές αρχές, οι οποίες ανέθεσαν στην AGCOM την εξουσία να θεσπίσει το νέο PNAF, καθώς και τα κριτήρια μετατροπής των δικαιωμάτων χρήσης των συχνοτήτων των φορέων εκμετάλλευσης εθνικών δικτύων που δεν κατείχαν δικαιώματα χρήσης ικανότητας μετάδοσης, διασφαλίζοντας τη μετάβαση από τους εθνικούς πολυπλέκτες τεχνολογίας DVB-T σε νέους εθνικούς πολυπλέκτες τεχνολογίας DVB-T2. Δυνάμει των ως άνω αποφάσεων, η AGCOM κατάρτισε το PNAF 2019 (που εγκρίθηκε με την απόφαση υπ' αριθ. 39/19/CONS της AGCOM), με το οποίο προβλέφθηκαν συνολικά 12 νέες εθνικές συχνότητες τεχνολογίας DVB-T2 και καθορίστηκαν παράμετροι διαμόρφωσης βάσει των οποίων προβλέφθηκε η μετατροπή / άμεση παραχώρηση μόνον 10 πολυπλεκτών τεχνολογίας DVB-T2 στο πλαίσιο της μετατροπής των 20 εθνικών δικτύων τεχνολογίας DVB-T.
- 6 Το αιτούν δικαστήριο υπογραμμίζει ότι η θέσπιση του επακόλουθου PNAF προσέκρουσε σε σοβαρές δυσχέρειες, κατά τον καθορισμό του συντελεστή μετατροπής που έπρεπε να χρησιμοποιηθεί για τη ρύθμιση της μετάβασης από τις προηγούμενες ικανότητες μετάδοσης που κατείχαν οι φορείς εκμετάλλευσης στις νέες: συγκεκριμένα, μολονότι επιδίωκε να αποφύγει τον υπερβολικό κατακερματισμό της αγοράς, εντούτοις η AGCOM δεν μπόρεσε να καθορίσει τον εν λόγω συντελεστή βάσει αποκλειστικά και μόνον τεχνικών παραγόντων διότι, εάν το είχε πράξει, δεν θα μπορούσε να θέσει στη διάθεση του νομοθέτη τη δέσμη συχνοτήτων («ψηφιακό μέρισμα») που επρόκειτο να παραχωρηθούν με διαδικασία επιλογής μέσω δημοπρασίας, όπως ρητώς προβλεπόταν στον νόμο περί προϋπολογισμού του 2018.

### **Κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης**

- 7 Το αιτούν δικαστήριο επικεντρώνεται αποκλειστικά και μόνον τις αιτιάσεις της Persidera η οποία, όπως έπραξαν και άλλοι φορείς εκμετάλλευσης (π.χ. η Cairo Network στην εκκρεμή επί του παρόντος υπόθεση C-764/23), επικρίνει τις τεχνικές πτυχές της διαδικασίας αναδασμού του ραδιοφάσματος που θεσπίστηκε με το PNAF, υπογραμμίζοντας τον παράνομο χαρακτήρα της πρόβλεψης, για την υπηρεσία επίγεια ψηφιακής τηλεόρασης, 10 εθνικών πολυπλεκτών (στη ζώνη UHF) και 4 τοπικών πολυπλεκτών (στη ζώνη UHF), και ενός περιφερειακού πολυπλέκτη στη ζώνη VHF, η οποία συνεπάγεται δραστική μείωση κατά 50 % των υφιστάμενων εθνικών πολυπλεκτών (από 20 σε 10), κατά παραβίαση της αρχής της αποτελεσματικής χρήσης του τηλεοπτικού φάσματος: η Persidera επικρίνει επίσης τα σφάλματα της τεχνικής αξιολόγησης.

- 8 Η πρακτική εφαρμογή της ως άνω ρύθμισης είχε ως αποτέλεσμα να παραχωρηθούν στην Persidera φασματικοί πόροι (2,5 πολυπλέκτες DVB-T2), τους οποίους ο φορέας εκμετάλλευσης δεν θεωρεί ισοδύναμους με αυτούς που διαχειρίζεται (5 πολυπλέκτες DVB-T). Κατά την Persidera, η ως άνω παραχώρηση είχε ως αποτέλεσμα την απώλεια ικανότητας μετάδοσης και εδαφικής κάλυψης και επακόλουθη ζημία, από οικονομικής και ανταγωνιστικής απόψεως. Η Persidera προέβαλε επίσης τον παράνομο χαρακτήρα των προμνησθεισών αποφάσεων καθόσον δεν προβλέπουν οποιαδήποτε αποζημίωση της, αλλά μόνον τη δυνατότητα να λάβει μισό πολυπλέκτη DVB-T2 ακόμη, συμμετέχοντας στη διαδικασία επιλογής μέσω δημοπρασίας του άρθρου 1, παράγραφος 1031-bis, του νόμου περί προϋπολογισμού του 2018.

### Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της απόφασης περί παραπομπής

- 9 Όσον αφορά το **πρώτο προδικαστικό ερώτημα**, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) παραπέμπει στις επεξηγήσεις που ζητήθηκαν ρητώς από την AGCOM προς δικαιολόγηση των επιλογών της όσον αφορά τα κριτήρια μετατροπής των δικαιωμάτων χρήσης των παλαιών συχνοτήτων σε αντίστοιχα δικαιώματα για τις νέες συχνότητες. Μολονότι επιβεβαιώνουν την εξαιρετική πολυπλοκότητα των τεχνικών λύσεων που έπρεπε να προκριθούν συναφώς, οι εν λόγω επεξηγήσεις καταδεικνύουν, εντούτοις, την καθοριστική επιρροή που άσκησε στο συγκεκριμένο πλαίσιο η πολιτική γραμμή που εφάρμοσε ο Ιταλός νομοθέτης, ειδικότερα με το άρθρο 1, παράγραφοι 1031 και 1031 bis, του νόμου περί προϋπολογισμού του 2018 (βλ. ανωτέρω). Το αιτούν δικαστήριο διατηρεί αμφιβολίες για το αν ο υψηλός βαθμός λεπτομέρειας του περιεχομένου των εν λόγω διατάξεων σέβεται, κατ' ουσίαν, τα θεμελιώδη προνόμια της AGCOM η οποία, ως ΕΡΑ, θα πρέπει να απολαύει πάντοτε, κατά το δίκαιο της Ένωσης (βλ., μεταξύ άλλων, την οδηγία-πλαίσιο και τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών που μνημονεύθηκαν ανωτέρω), ευρείας αυτονομίας και αυτοτέλειας ακριβώς έναντι της νομοθετικής εξουσίας, ώστε να μπορεί να συμβάλει στην πραγματική επίτευξη της «οικονομικής δημοκρατίας» που είναι απαραίτητη ώστε κάθε φορέας εκμετάλλευσης να μπορεί να έχει ίσες ευκαιρίες ανταγωνισμού εντός ελεύθερης αγοράς. Το αιτούν δικαστήριο εκφράζει την ανησυχία ότι η διακριτική ευχέρεια της AGCOM περιορίζεται παρανόμως καθόσον οι ισχύουσες διατάξεις καθορίζουν το μέγεθος των παρτίδων που πρέπει να κατανεμηθούν και τους σχετικούς διαδικαστικούς κανόνες.
- 10 Όσον αφορά το **δεύτερο προδικαστικό ερώτημα**, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι οι πολιτικές επιλογές του Ιταλού νομοθέτη, όπως αποτυπώνονται στις διατάξεις που εισήχθησαν στον νόμο περί προϋπολογισμού του 2018, όπως τροποποιήθηκε μεταγενέστερα (βλ. ανωτέρω, ειδικότερα, άρθρο 1, παράγραφος 1031 bis), οι οποίες επέβαλαν στην AGCOM την υποχρέωση αναδιοργάνωσης του σχεδίου παραχώρησης των συχνοτήτων κατά τρόπο ώστε να μην πραγματοποιηθεί η πλήρης μετατροπή των παραχωρήσεων που είχαν αποδεσμευθεί προηγουμένως, κατακρατώντας σημαντικό μέρος των συχνοτήτων για κατανομή με «διαδικασία επιλογής μέσω δημοπρασίας, χωρίς υποβολή

περαιτέρω ανταγωνιστικών προσφορών» (το λεγόμενο «εξωτερικό μέρισμα»), είχαν ως αποτέλεσμα, για έναν φορέα εκμετάλλευσης που κατείχε ήδη συχνότητες επίγειας ψηφιακής μετάδοσης, για την παραχώρηση των οποίων είχε ήδη πραγματοποιήσει, στο παρελθόν, σημαντικές δαπάνες, τον περιορισμό των προηγούμενων δικαιωμάτων και την αναγκαιότητα καταβολής περαιτέρω ποσών απλώς και μόνον για τη διατήρηση ικανότητας μετάδοσης ισοδύναμης με εκείνη την οποία κατείχε ήδη. Κατά τη γνώμη του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας), τούτο συνιστά παράβαση της νομοθεσίας της Ένωσης στον συγκεκριμένο τομέα (μεταξύ άλλων, των σχετικών διατάξεων της οδηγίας-πλασίου και της οδηγίας για την αδειοδότηση), καθώς και παραβίαση των αρχών της ίσης μεταχείρισης, της απαγόρευσης των διακρίσεων, της προστασίας του ανταγωνισμού και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Εξάλλου, ερωτηθείσα ειδικώς σχετικά με το ζήτημα αυτό, η AGCOM απάντησε στο αιτούν δικαστήριο ότι «η τεχνική διακριτική ευχέρεια της [AGCOM, μέσω των αποφάσεων που μνημονεύονται στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα,] κατά τον προσδιορισμό του συντελεστή μετατροπής μεταξύ [παλαιών και νέων ψηφιακών] δικτύων αναπόφευκτα εξαρτήθηκε και περιορίστηκε από τις διατάξεις του νόμου περί προϋπολογισμού του 2018».

- 11 Όσον αφορά το **τρίτο προδικαστικό ερώτημα**, το αιτούν δικαστήριο υπενθυμίζει, κατ' αρχάς το ιστορικό της υπόθεσης, όπως εκτέθηκε με την προμνησθείσα απόφαση C-112/16, η οποία αφορούσε ακριβώς την Persidera. Για την επανόρθωση των ανισορροπιών που διαπιστώθηκαν με την εν λόγω απόφαση, η AGCOM προέβλεψε την παραχώρηση, με διαδικασία επιλογής μέσω δημοπρασίας, τεσσάρων παρτίδων, που αντιστοιχούν σε τέσσερα γενικά δικαιώματα χρήσης συχνότητων, καθεμία εκ των οποίων αντιστοιχεί στο ήμισυ ενός εθνικού πολυπλέκτη τεχνολογίας DVB-T2. Οι τέσσερις παρτίδες υποδιαιρέθηκαν σε τρεις κατηγορίες: P1 (μία παρτίδα), P2 (μία παρτίδα), P3 (δύο παρτίδες). Η AGCOM προέβλεψε ότι η Persidera (εν αντιθέσει προς την RAI και την Mediaset, κατεστημένους ραδιοτηλεοπτικούς φορείς) μπορεί να συμμετάσχει στη διαδικασία για την παραχώρηση των παρτίδων P2 και P3 (όχι όμως της παρτίδας P1, η οποία προορίζεται για τους νεοεισερχόμενους στην αγορά φορείς και για τους φορείς ενός και μόνον δικτύου), με σκοπό την αντιστάθμιση του ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος που απέκτησαν παρανόμως η RAI και η Mediaset. Εντούτοις, κατά την Persidera, με την άποψη της οποίας συντάσσεται εκ πρώτης όψεως το αιτούν δικαστήριο, η ως άνω λύση δεν επανόρθωσε πλήρως τις προμνησθείσες ανισορροπίες, με αποτέλεσμα την παραβίαση των αρχών και την παράβαση των κανόνων του δικαίου της Ένωσης στον συγκεκριμένο τομέα, καθότι: αποφασίστηκε μη πλήρης μετατροπή των προϋφιστάμενων δικαιωμάτων, προκειμένου να διασφαλιστεί το εξωτερικό μέρισμα, το οποίο προορίζεται για τη διαδικασία επιλογής μέσω δημοπρασίας (βλ. δεύτερο προδικαστικό ερώτημα): επίσης, ως μέτρο εξισορρόπησης των διαφόρων θέσεων, προβλέφθηκε μόνον η διαδικασία επιλογής μέσω δημοπρασίας, θεσπίζοντας ασύμμετρους κανόνες, οι οποίοι παρέχουν στην Persidera τη δυνατότητα αποκατάστασης της δημιουργηθείσας ιστορικής ανισορροπίας μόνον μέσω της πραγματοποίησης περαιτέρω εξόδων και χωρίς αποζημίωση για τα κεκτημένα δικαιώματά της.