

Υπόθεση C-765/23

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:

1 Δεκεμβρίου 2023

Εκκαλούσα:

Europa Way Srl

Εφεσίβλητοι:

Autorita per le Garanzie nelle Comunicazioni

Presidenza del Consiglio dei ministri

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Εφεση ασκηθείσα κατά απόφασης του Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (διοικητικού πρωτοδικείου περιφέρειας Λατίου, Ιταλία, στο εξής: TAR), με την οποία το TAR απέρριψε προσφυγή της Europa Way κατά των πράξεων που σχετίζονται με το σχέδιο παραχώρησης συχνοτήτων (Piano di Assegnazione delle Frequenze, στο εξής: PAF) 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: 6 και 19 ΣΕΕ, 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης), 3, 5, 7 και 14 της οδηγίας 2002/20/ΕΚ, 3, 4, 8 και 9 της οδηγίας

2002/21/EK, 2 και 4 της οδηγίας 2002/77/EK, 5, 6, 8, 9, 31 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 6 και στο άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, ερμηνευόμενα υπό το πρίσμα του άρθρου 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο άρθρο 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, 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), και στο άρθρο 31 της οδηγίας (ΕΕ) 2018/1972, εθνική νομοθεσία, όπως η θεσπισθείσα στην ιταλική έννομη τάξη [άρθρο 1, παράγραφος 1037, του Legge n. 205/2017 (νόμου 205/201)], η οποία, σε περίπτωση που παρουσιάζει ενδιαφέρον για την Ένωση, περιορίζει τα αποτελέσματα των προσφυγών ακυρώσεως, εμποδίζοντας την επαναφορά των πραγμάτων στην προτέρα κατάσταση ή την εκτέλεση συγκεκριμένων υποχρεώσεων, και περιορίζει την προσωρινή προστασία στην καταβολή προσωρινής αποζημίωσης, με αποτέλεσμα να θίγεται η αποτελεσματική δικαστική προστασία;

2) 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;

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, 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;

4) Πρέπει να γίνει δεκτό ότι αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης και, ειδικότερα, στα άρθρα 8 και 9 της οδηγίας 2002/21/ΕΚ 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/ΕΚ 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/ΕΚ 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, καθώς και τις αρχές της αναλογικότητας και της καταλληλότητας, 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 AGCOM και τις σχετικές αποφάσεις παραχώρησης των δικαιωμάτων χρήσης των συχνοτήτων για την υπηρεσία ψηφιακής τηλεόρασης, το οποίο δεν προβλέπει μέτρα διαρθρωτικού χαρακτήρα για την επανόρθωση της διαμορφωθείσας κατάστασης άνιση μεταχείρισης, λαμβανομένων επίσης υπόψη των παρατυπιών που διαπιστώθηκαν με την εθνική και υπερεθνική νομολογία, και δεν διαφοροποιεί τη θέση του φορέα εκμετάλλευσης που απέκτησε συχνότητα στο πλαίσιο ανταγωνιστικής διαδικασίας επιλογής μέσω δημοπρασίας προβλέπουσας δικαίωμα διατήρησης της εν λόγω συχνότητας ούτε εξετάζει αν τα προμνησθέντα μη διαρθρωτικά μέτρα που έλαβε η AGCOM έχουν κατάλληλο και αναλογικό χαρακτήρα;

Σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

Άρθρο 6 και άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ.

Άρθρο 47 του Χάρτη.

Άρθρα 3, 5, 7 και 14 της οδηγίας 2002/20/ΕΚ 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, άρθρο 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, και άρθρα 8 και 9 της οδηγίας 2002/21/ΕΚ 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/ΕΚ.

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, 31 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

Το άρθρο 2058 του ιταλικού codice civile (αστικού κώδικα, στο εξής: αστικός κώδικας) ορίζει τα εξής: «Ο ζημιωθείς δύναται να ζητήσει την επαναφορά των πραγμάτων στην προτέρα κατάσταση με συγκεκριμένο τρόπο, όταν τούτο είναι δυνατό εν όλω ή εν μέρει. Εντούτοις, το δικαστήριο δύναται να αποφασίσει ότι η αποζημίωση καταβάλλεται μόνον σε χρήμα, εάν η επαναφορά των πραγμάτων στην προτέρα κατάσταση με συγκεκριμένο τρόπο είναι υπέρμετρα επαχθής για τον οφειλέτη.»

Άρθρο 30 του decreto legislativo del 2 luglio 2010, n. 104 – codice del processo amministrativo (νομοθετικού διατάγματος 104/2010, της 2ας Ιουλίου 2010, περί κώδικα διοικητικής δικονομίας): «1. Η καταψηφιστική αγωγή μπορεί να ασκηθεί

συγχρόνως με άλλη αγωγή ή, στις περιπτώσεις αποκλειστικής αρμοδιότητας και στις περιπτώσεις που προβλέπονται στο παρόν άρθρο και μόνο, επίσης αυτοτελώς. 2. Ο ενάγων μπορεί να ζητήσει την αποκατάσταση της ζημίας που προκλήθηκε παρανόμως λόγω της μη σύννομης άσκησης της διοικητικής δραστηριότητας ή της μη άσκησης υποχρεωτικής δραστηριότητας. Σε περιπτώσεις αποκλειστικής αρμοδιότητας, ο ενάγων μπορεί να ζητήσει επίσης την αποκατάσταση της ζημίας λόγω προσβολής υποκειμενικών δικαιωμάτων. Εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 2058 του αστικού κώδικα, ο ενάγων μπορεί να ζητήσει την αποκατάσταση της ζημίας με συγκεκριμένο τρόπο. 3. Η αξίωση αποζημίωσης λόγω προσβολής εννόμων συμφερόντων ασκείται εντός αποσβεστικής προθεσμίας εκατόν είκοσι ημερών από την ημέρα κατά την οποία επήλθε το συμβάν ή έγινε γνωστή η απόφαση, εάν η ζημία προκύπτει άμεσα από αυτήν. Κατά τον προσδιορισμό της αποζημίωσης, ο δικαστής εκτιμά όλες τις πραγματικές περιστάσεις και τη συνολική συμπεριφορά των διαδίκων και, εν πάση περιπτώσει, αποκλείει την αποκατάσταση της ζημίας εάν αυτή μπορούσε να αποφευχθεί επιδεικνύοντας τη συνήθη επιμέλεια, μεταξύ άλλων μέσω της χρήσης των προβλεπόμενων μέσων προστασίας. 4. Για την αποκατάσταση της ενδεχόμενης ζημίας την οποία ο ενάγων αποδεικνύει ότι υπέστη ως αποτέλεσμα της δόλιας ή υπαίτιας μη τήρησης της προθεσμίας περάτωσης της διαδικασίας, ο υπολογισμός της προθεσμίας της παραγράφου 3 δεν ξεκινά όσο διαρκεί η παράβαση. Η προθεσμία της παραγράφου 3 ξεκινά, εν πάση περιπτώσει, μετά την παρέλευση ενός έτους από τη λήξη της προθεσμίας έκδοσης απόφασης. 5. Σε περίπτωση άσκησης προσφυγής ακυρώσεως, η αξίωση αποζημίωσης μπορεί να ασκηθεί στο πλαίσιο της δίκης ή, εν πάση περιπτώσει, εντός εκατόν είκοσι ημερών από την ημερομηνία κατά την οποία η σχετική δικαστική απόφαση κατέστη απρόσβλητη. 6. Τα διοικητικά δικαστήρια έχουν αποκλειστική αρμοδιότητα να επιλαμβάνονται κάθε κατανηφιστικής αγωγής με αίτημα την αποκατάσταση ζημίας λόγω προσβολής εννόμων συμφερόντων ή, σε περιπτώσεις αποκλειστικής αρμοδιότητας, υποκειμενικών δικαιωμάτων.»

Τα δύο ως άνω άρθρα είναι κρίσιμα για το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, καθόσον καθορίζουν τους γενικούς κανόνες, την εφαρμογή των οποίων η Europa Way επιθυμεί στην περίπτωσή της.

Στη συνέχεια, παρατίθενται 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), οι οποίες αποτελούν τις κρίσιμες διατάξεις σε σχέση με τα προδικαστικά ερωτήματα.

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 υποβληθείσων 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 ραδιοηλεκτροπτικής 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 ραδιοηλεκτροπτικής 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 εναπομεινουσών 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.»

Παράγραφος 1037: «Οι αποφάσεις σχετικά με την παραχώρηση δικαιωμάτων χρήσης των συχνοτήτων, τη δημοπρασία και τις λοιπές διαδικασίες των παραγράφων 1026 έως 1036, ειδικότερα τις διαδικασίες αποδέσμευσης των συχνοτήτων για την υπηρεσία επίγειας ψηφιακής τηλεόρασης, υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα των διοικητικών δικαστηρίων και ανήκουν στη λειτουργική αρμοδιότητα του TAR del Lazio (διοικητικού πρωτοδικείου περιφέρειας Λατίου). Λόγω του επιτακτικού εθνικού συμφέροντος που σχετίζεται με τη ζητούμενη ελευθέρωση και παραχώρηση των συχνοτήτων, η ακύρωση πράξεων και αποφάσεων που εκδίδονται στο πλαίσιο των διαδικασιών των παραγράφων 1026 έως 1036 δεν συνεπάγεται την επαναφορά των πραγμάτων στην προτέρα κατάσταση ή την εκτέλεση συγκεκριμένων υποχρεώσεων, η δε τυχόν οφειλόμενη αποζημίωση καταβάλλεται μόνον σε χρήμα. Η προσωρινή προστασία περιορίζεται στην καταβολή προσωρινής αποζημίωσης.»

Όσον αφορά τις τρεις αποφάσεις της AGCOM που μνημονεύονται στο τρίτο και στο τέταρτο 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 προπαρτεθείσες 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 Europa Way, φορέας εκμετάλλευσης του υφιστάμενου δικτύου, επιχείρησαν

ματαίως να δρομολογήσουν μια υπηρεσία αναλογικής τηλεοπτικής μετάδοσης εθνικής εμβέλειας, πλην όμως προσέκρουσαν σε ένα 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), αντίθετο 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 Συγκεκριμένα, στις 7 Απριλίου 2009 η AGCOM είχε εκδώσει απόφαση (181/09/CONS), με την οποία καθόρισε τα κριτήρια για την πλήρη ψηφιοποίηση των επίγειων τηλεοπτικών δικτύων. Η εν λόγω απόφαση προέβλεπε, ειδικότερα, την παραχώρηση 21 εθνικών πολυπλεκτών, οι οποίοι καθιστούσαν δυνατή τη συγκέντρωση πλειόνων σημάτων σε ενιαία ροή δεδομένων και την ταυτόχρονη παροχή περισσότερων υπηρεσιών επίγειας ψηφιακής τηλεόρασης. Για την κατανομή μεταξύ των νέων φορέων εκμετάλλευσης, των φορέων εκμετάλλευσης που είχαν ήδη δημιουργήσει ψηφιακά δίκτυα και των φορέων εκμετάλλευσης υφιστάμενων αναλογικών δικτύων, οι πολυπλέκτες χωρίστηκαν σε τρεις ομάδες που θα παραχωρούνταν βάσει διαφορετικών κριτηρίων. Επίσης, ορίστηκε ότι, μετά το πέρας της διαδικασίας επιλογής, κανένας φορέας εκμετάλλευσης δεν θα μπορούσε να διαθέτει περισσότερους από πέντε πολυπλέκτες εθνικής εμβέλειας. Ειδικότερα, οι διαθέσιμες προερχόμενες από το λεγόμενο ψηφιακό μέρος ραδιοσυχνότητες (ήτοι οι συχνότητες που ανέκυψαν από την παραχώρηση των συχνοτήτων σε όλους τους φορείς εκμετάλλευσης) θα παραχωρούνταν δωρεάν σε όσους φορείς εκμετάλλευσης πληρούσαν τις προβλεπόμενες προϋποθέσεις, κατόπιν διαδικασίας επιλογής η οποία θα διεξαγόταν κατά το πρότυπο διαγωνισμού «beauty contest» (σύγκρισης προσόντων) (δημοπρασία στην οποία μπορούν να μετάσχουν μόνον επιχειρήσεις με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά,

γνωστή επίσης ως διαδικασία «δωρεάν επιλογής»). Η ρύθμιση θα διασφάλιζε τη δυνατότητα και των μικρών φορέων εκμετάλλευσης να τους παραχωρηθούν οι αναγκαίες συχνότητες. Η Europa Way έγινε δεκτή στη διαδικασία.

- 5 Εντούτοις, με απόφαση της 20ής Ιανουαρίου 2012 του υπουργείου οικονομικής ανάπτυξης, η διαδικασία «beauty contest» ανεστάλη και αντικαταστάθηκε με διαδικασία επιλογής μέσω δημοπρασίας, στην οποία η Europa Way δεν έλαβε μέρος. Η Europa Way επέλεξε να ασκήσει, ενώπιον του διοικητικού δικαστηρίου, προσφυγή κατά της απόφασης ακύρωσης της διαδικασίας «beauty contest», επιτυγχάνοντας αρχικώς την αναγνώριση του παράνομου χαρακτήρα των σχετικών αποφάσεων (παράνομος χαρακτήρας ο οποίος αναγνωρίστηκε επίσης με την προμνησθείσα απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση C-560/15) και την ακύρωση των επίμαχων πράξεων. Εντούτοις, η AGCOM επιβεβαίωσε εν συνεχεία την προτίμησή της για μια διαδικασία επιλογής μέσω δημοπρασίας, επιλογή την οποία το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας, Ιταλία) έκρινε δικαιολογημένη καθότι δεν ήταν «αποτέλεσμα υποχρέωσης επιβληθείσας εξωγενώς [δηλαδή από τον νομοθέτη], αλλά της πεποίθησης ότι το οικονομικό συμφέρον, που είχε ήδη επισημάνει ο νομοθέτης, ήταν ένα συμφέρον το οποίο έπρεπε να ληφθεί υπόψη».
- 6 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) για τις συχνότητες που παραμένουν διαθέσιμες για την υπηρεσία μετάδοσης (174-230 MHz και 470-694 MHz). Το αιτούν δικαστήριο υπογραμμίζει ότι η θέσπιση του επακόλουθου εθνικού σχεδίου παραχώρησης 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.
- 7 Επομένως, το σχέδιο που καταρτίστηκε υπό τις περιστάσεις αυτές ενέχει ορισμένα κρίσιμα ζητήματα, από τα οποία απορρέουν τα προδικαστικά ερωτήματα στην υπό κρίση υπόθεση. Συγκεκριμένα, η νέα ρύθμιση, παραβλέποντας τις παρατυπίες που διαπίστωσε ο εθνικός δικαστής και ο δικαστής της Ένωσης, δεν θεραπεύει με διαρθρωτικό τρόπο τα προβλήματα· δεν αποδίδει ιδιαίτερη προσοχή στους φορείς εκμετάλλευσης που έχουν ήδη αποκτήσει συχνότητα, εξ επαχθούς αιτίας, και στηρίζονται σε δικαίωμα διατήρησής της·

αποκλείει διαδικασίες μετατροπής χωρίς κόστος και επιβάλλει αντιθέτως διαδικασία επιλογής μέσω δημοπρασίας, υποχρεώνει δε τους εν λόγω φορείς εκμετάλλευσης να πραγματοποιήσουν περαιτέρω έξοδα σε σχέση με κεκτημένα δικαιώματα· περιορίζει υπέρμετρα τη διακριτική ευχέρεια της αρχής που είναι επιφορτισμένη με τη διαχείριση του ραδιοτηλεοπτικού συστήματος, η οποία θα έπρεπε, αντιθέτως, να λειτουργεί υπό συνθήκες πλήρους ανεξαρτησίας· και, τέλος, περιορίζει, με ρύθμιση που εισάγει παρέκκλιση, τα αποτελέσματα αποζημίωσης των ενδεχόμενων προσφυγών ακύρωσης.

Κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

- 8 Η Europa Way προβάλλει πλείονες παραβάσεις της νομοθεσίας της Ένωσης στον συγκεκριμένο τομέα· μεταξύ άλλων, η νέα ιταλική νομοθεσία περιορίζει την ανεξαρτησία της εθνικής ρυθμιστικής αρχής (στο εξής: EPA), η οποία αναγκάζεται να συμμορφώνεται με τη θέση της ιταλικής δημόσιας διοίκησης, χωρίς να μπορεί να εναντιωθεί σε αυτήν· εξομοιώνει τα δίκτυα που κατέχουν παράνομα οι πρώην φορείς μονοπωλιακής παροχής υπηρεσιών, οι οποίοι εξακολουθούν να κατέχουν δεσπόζουσα θέση στην αγορά (οι αποκαλούμενοι κατεστημένοι φορείς) με τα δίκτυα που κατέχουν νομίμως άλλοι φορείς εκμετάλλευσης· και παραβιάζει την αρχή των προσφερόμενων τηλεοπτικών προγραμμάτων, δεδομένου ότι, λόγω των θεσπισθέντων κριτηρίων ψηφιακής μετάβασης, η συχνότητα της Europa Way μειώθηκε κατά το ήμισυ, μολονότι άσκησε τακτικά την απαιτούμενη αναλογική δραστηριότητα.
- 9 Οι εφεσίβλητες αρχές αντικρούουν όλες τις προβαλλόμενες αιτιάσεις και ζητούν να απορριφθεί η έφεση ως απαράδεκτη και ως αβάσιμη.

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της απόφασης περί παραπομπής

- 10 Όσον αφορά το **πρώτο προδικαστικό ερώτημα**, το αιτούν δικαστήριο διατηρεί αμφιβολίες για το αν η επιλογή του Ιταλού νομοθέτη, μέσω του άρθρου 1, παράγραφος 1037, του νόμου περί προϋπολογισμού του 2018 τηρεί την αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας της οποίας πρέπει να απολαύει κάθε πολίτης της Ένωσης, κατά την έννοια του άρθρου 47 του Χάρτη. Αποκλείοντας κάθε μορφή επαναφοράς των πραγμάτων στην προτέρα κατάσταση ή εκτέλεσης συγκεκριμένων υποχρεώσεων για την ενδεχόμενη αποκατάσταση της ζημίας που υπέστησαν οι φορείς εκμετάλλευσης (εν αντιθέσει προς τις συνήθεις διατάξεις του αστικού κώδικα και του κώδικα διοικητικής δικονομίας, βλ. ανωτέρω), και περιορίζοντας την αποκατάσταση σε χρηματική αποζημίωση, ο Ιταλός νομοθέτης καθιέρωσε μια προστασία ακατάλληλη για την αποκατάσταση της ζημίας που οι οικονομικοί φορείς υπέστησαν από τις παράνομες αποφάσεις. Συγκεκριμένα, το αγαθό που επιδιώκει ο φορέας εκμετάλλευσης είναι η παραχώρηση δικαιωμάτων χρήσης των συχνοτήτων, η οποία απαιτεί σημαντικούς οικονομικούς πόρους και την υλοποίηση πολύπλοκων επιχειρηματικών εγκαταστάσεων εξοπλισμένων με ιδιαίτερα τεχνολογικά μέσα. Το αιτούν δικαστήριο διατηρεί αμφιβολίες για το αν η ζημία που προκύπτει από τα εμπόδια που τέθηκαν παράνομα στην αποκόμιση

των οφελών από ένα τέτοιο εγχείρημα μπορεί να αποκατασταθεί με χρηματική αποζημίωση και μόνον. Επιπλέον, η ισχύουσα νομοθεσία δεν λαμβάνει υπόψη το γεγονός ότι οι επίμαχες δραστηριότητες υλοποιούν όχι μόνον το συμφέρον του φορέα εκμετάλλευσης αλλά και το γενικό κοινωνικό συμφέρον, διασφαλίζοντας τόσο την κοινωνική συνοχή όσο και την πολιτιστική αναβάθμιση της κοινωνίας. Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά αδικαιολόγητη την επίκληση, με την επίμαχη εθνική ρύθμιση, του «επιτακτικού εθνικού συμφέροντος που σχετίζεται με τη ζητούμενη ελευθέρωση και παραχώρηση των συχνοτήτων» προς δικαιολόγηση της συγκεκριμένης επιλογής που εισάγει παρέκκλιση.

- 11 Όσον αφορά το **δεύτερο 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 το μη αμφισβητούμενο στοιχείο της εξαιρετικής πολυπλοκότητας 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.
- 12 Όσον αφορά το **τρίτο 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», 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-πλαίσου 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».

- 13 Όσον αφορά το **τέταρτο προδικαστικό ερώτημα**, το αιτούν δικαστήριο εκθέτει τις πολύπλοκες ένδικες διαφορές, οι οποίες δεν επιλύθηκαν ποτέ πλήρως και οι οποίες σηματοδότησαν την εξέλιξη της ρύθμισης της αγοράς συχνοτήτων ραδιοτηλεοπτικής μετάδοσης στην Ιταλία τις τελευταίες δεκαετίες (για περισσότερες πληροφορίες συναφώς, βλ. τις τρεις προμνησθείσες αποφάσεις στις υποθέσεις C-380/05, C-560/15, C-112/16). Η Ιταλική Κυβέρνηση, στην οποία τόσο ο εθνικός δικαστής όσο και ο δικαστής της Ένωσης υπενθύμισαν επανειλημμένως το καθήκον της να ρυθμίσει την εν λόγω αγορά τηρουμένων αντικειμενικών, διαφανών και αμερόληπτων κριτηρίων, δεν κατόρθωσε ποτέ να θεραπεύσει πραγματικά όλες τις παρατυπίες, αποτέλεσμα των παλαιότερων πολιτικών επιλογών, και, κατά τη γνώμη του αιτούντος δικαστηρίου, δεν μπόρεσε επίσης να αξιοποιήσει την ευκαιρία που προσέφερε προς τον σκοπό αυτό η αναγκαιότητα αναδιοργάνωσης της εν λόγω αγοράς για τη μετάβαση από τις παλαιές στις νέες τεχνολογίες μετάδοσης. Συγκεκριμένα, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά, εν ολίγοις, ότι: δυνάμει του άρθρου 1, παράγραφος 1031-bis, του νόμου περί προϋπολογισμού του 2018, και των επακόλουθων επιλογών της AGCOM, αποφασίστηκε η μη πλήρης μετατροπή των προϋφιστάμενων δικαιωμάτων, για τη δημιουργία μιας δέσμης συχνοτήτων, προοριζόμενης να παραχωρηθεί με διαδικασία επιλογής μέσω δημοπρασίας· επιβλήθηκε η υποχρέωση και σε φορείς εκμετάλλευσης που είχαν αποκτήσει τα δικαιώματα χρήσης των συχνοτήτων να μετάσχουν σε διαδικασία μετατροπής/παραχώρησης η οποία περιόρισε, στην πράξη, τα δικαιώματα που είχαν αποκτήσει στο παρελθόν· χρησιμοποιήθηκε μόνον η διαδικασία επιλογής μέσω δημοπρασίας ως μέτρο εκ νέου εξισορρόπησης των διαφόρων θέσεων, θεσπίζοντας ασύμμετρους κανόνες οι οποίοι υποχρέωσαν τους μη κατεστημένους στην αγορά φορείς εκμετάλλευσης να επιβαρυνθούν με περαιτέρω κόστος για την απόκτηση των ελάχιστων αναγκαίων δικαιωμάτων για τη διατήρηση των θέσεων τις οποίες είχαν κατορθώσει να αποκτήσουν στο παρελθόν.