

**C-766/23. 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:**

Persidera SpA

**Ellenérdekű felek:**

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Ministero delle Imprese e del Made in Italy

**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 Persidera Spa 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 a 2002/20/EK irányelv 3., 5., 7. és 14. cikkének, a 2002/21/EK irányelv 3., 8. és 9. cikkének, a 2002/77/EK irányelv 2. és 4. cikkének, az (EU) 2018/1972 irányelv 5., 6., 8., 9. 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 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?

2) 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, 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*” „*műsorterjesztéskapacitás-használati jogokká*” történő átalakítása céljából nem egyenértékre való átváltást ír elő, hanem a kapacitás egy részét visszerthes eljárásra tartja fenn, ezáltal az idővel jogszerűen megszerzett előjogok megőrzésének biztosítása céljából további költségeket ró a gazdasági szereplőre?

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, a méltányosságnak, a hátrányos megkülönböztetés

tilalmának, a verseny védelmének és a bizalomvédelemnek az elvét, valamint az arányosságnak és a megfelelőségnek az elvét, hogy azzal ellentétes az Olasz Köztársaságban a 2019. évi költségvetési törvény 1. cikkének 1101–1108. bekezdése, a 2018. évi költségvetési törvény 1. cikkének 1030., 1031., 1031-*bis.*, 1032-*ter.*, 1031-*quater.*, 1032., 1033., 1034. és 1037. bekezdése, a hírközlési szabályozó hatóság 39/19/CONS. (PNAF), 128/19/CONS. és 129/19/CONS. sz. határozata, valamint az ezekhez kapcsolódó [és] a digitális televíziós szolgáltatásra szánt frekvenciák használati jogainak kiosztására vonatkozó határozatok által bevezetett rendszerhez hasonló típusú, strukturális jellegű intézkedéseket – a korábban kialakult egyenlőtlen helyzet megszüntetése céljából – kompenzációt és/vagy az egyensúly helyreállítását célzó nem strukturális intézkedések esetén sem alkalmazó olyan rendszer, amely a gazdasági szereplővel szemben további költségekkel és terhekkel járó visszerhes eljárásról rendelkezik, vagy az [uniós] joggal – különösen az arányosság és a megfelelőség elve, valamint a Persidera ítéletben megállapított elvek tükrében – ellentétes-e a fentihez hasonló rendszer már csak a rendszer fejlődésének egésze és annak a jelen végzés indokolásában megjelölt, nemzeti és nemzetek feletti ítélkezési gyakorlatban megállapított „*anomáliái*”, „*kritikus pontjai*” és „*szabálytalanságai*” miatt is, vagy pedig elégségesek a rendszer egyensúlyának helyreállítása céljából az AGCOM által elfogadott, nem strukturális intézkedések?

### **A hivatkozott uniós jog**

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, 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. 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**

A jelen ügyben a legge del 30 dicembre 2018, n. 145 (2018. december 30-i 145. sz. törvény) révén módosított, legge del 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio per il 2018) (2017. december 27-i 205. sz. törvény; a továbbiakban: 2018. évi költségvetési törvény) 1. cikkének egyes bekezdései bírnak központi jelentőséggel:

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 jogszállásra 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 visszterhes 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 mindenesetre 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 mindenesetre 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.”

Ami a hírközlési szabályozó hatóságnak (a továbbiakban: AGCOM) az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második és harmadik kérdésben hivatkozott négy határozatot 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 Persiderához 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 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. 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 szétzúzóerejének 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, visszerthes eljárás keretében odaítélendő frekvenciacsomagot („digitális frekvenciatöbblet”).

#### **Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei**

- 7 A kérdést előterjesztő bíróság kizárólag azokra a kifogásokra tér ki, amelyeket – a más gazdasági szereplők (például a jelenleg folyamatban lévő C-764/23. sz. ügyben a Cairo Network) állításához hasonlóan – a Persidera fogalmazott meg, bírálja a PNAF révén megállapított újrakiosztási eljárás technikai vonatkozásait, és kiemeli, hogy jogellenes az (UHF-sávban) 10 nemzeti és (UHF-sávban) 4 helyi, valamint (VHF-sávban) egy regionális multiplexnek a digitális földfelszíni televíziós szolgáltatásra történő tervezése, amely a jelenlegi



nemzeti multiplexek 50%-kal (20-ról 10-re) történő drasztikus csökkenéséhez vezetne, ami sérti a televíziós spektrumhatékonyság elvét; ezenfelül kifogásolja a műszaki értékelés hibás jellegét.

- 8 E szabályozás konkrét alkalmazása a már üzemeltetettekkel (5 DVB-T multiplex) nem egyenértékűnek tekintett spektrumforrásoknak (2,5 DVB-T2 multiplex) a Persidera részére történő odaítélését eredményezte. A Persidera szerint ez az odaítélés a műsorterjesztési kapacitás és a területi lefedettség csökkenésével járt, aminek következtében gazdasági szempontból és a verseny szempontjából is sérelem érte. A Persidera arra is hivatkozott, hogy ezen intézkedések jogellenesek abban a részükben, amelyben nem rendelkeztek a javára semmilyen kártalanításról, mivel kizárólag annak lehetőséget írták elő, hogy a 2018. évi költségvetési törvény 1. cikkének 1031-*bis*. bekezdése szerinti visszerhes közbeszerzési eljárásban való részvétel révén további 1/2 DVB-T2 multiplexet szerezzen.

#### **Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása**

- 9 A Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) az **első 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 összetettségét, 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 jelesen 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.
- 10 A kérdést előterjesztő bíróság a **második 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 (úgynevezett „külső frekvenciatöbblet”) „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 rendelkezéseire kötöttnek [bizonyult]”.

- 11 A kérdést előterjesztő bíróság a **harmadik kérdést** illetően mindenekelőtt a Bíróság fent említett Persidera ítéletében (C-112/16) szereplő korábbi esetekre hivatkozik. Az AGCOM az ennek alkalmából megállapított egyensúlytalanságok orvoslása érdekében négy, egyenként a DVB-T2 technológián alapuló nemzeti multiplex felét kitevő általános frekvenciahasználati jognak megfelelő négy rész visszterhes eljárás útján történő odaítélését tervezte. A négy részt három kategóriára osztotta fel: P1 (egy tétel); P2 (egy tétel); P3 (két tétel). Az AGCOM úgy rendelkezett, hogy a Persidera (a RAI és a Mediaset történeti műsorszolgáltatótól eltérően) – a hivatkozott RAI és Mediaset által jogellenesen felhalmozott versenyelőny kiegyenlítése céljából – a P2 és P3 rész (de nem az új belépőknek és az egyhálózatos üzemeltetőknek fenntartott P1) odaítéléséért versenghet. A Persidera álláspontja szerint – amelyet láthatólag a kérdést előterjesztő bíróság is oszt – mindazonáltal ez a megoldás egyáltalán nem orvosolta a fent említett egyenlőtlenségeket, így sértette a releváns uniós jogelveket és szabályokat, mivel a korábbi jogok a visszterhes eljárásra szánt külső frekvenciátöbblet biztosítása érdekében nem alakultak át teljes mértékben (lásd a második kérdést); ezenkívül kizárólag a visszterhes eljárás szolgált a különböző pozíciók egyensúlyának újbóli megteremtésére irányuló intézkedésként, olyan aszimmetrikus szabályok alkalmazásával, amelyek következtében a Persidera a kialakult történeti egyensúlyhiányt kizárólag további költségek viselésével és a korábban megszerzettekkel kapcsolatos kártalanítás nélkül orvosolhatja.