

Predmet C-766/23**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

12. prosinca 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Consiglio di Stato (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

1. prosinca 2023.

Žalitelj:

Persidera SpA

Druge stranke u žalbenom postupku:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Ministero delle Imprese e del Made in Italy

Predmet glavnog postupka

Žalba protiv dviju presuda Tribunalea amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija) kojima su odbijene određene tužbe društva Persidera Spa protiv akata koji se odnose na Piano Nazionale di Assegnazione delle Frequenze (Nacionalni plan dodjele frekvencija, u daljnjem tekstu: PNAF) namijenjenih usluzi digitalne zemaljske televizije te protiv drugih odluka koje se odnose na utvrđivanje obilježja te usluge.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Na temelju članka 267. UFEU-a traži se tumačenje: članka 3., 5., 7. i 14. Direktive 2002/20/EZ; članka 3., 8. i 9. Direktive 2002/21/EZ; članka 2. i 4. Direktive 2002/77/EZ; članka 5., 6., 8., 9. i 45. Direktive (EU) 2018/1972 te, naposljetku, uvodnih izjava 11. i 20. Odluke (EU) 2017/899.

Prethodna pitanja

1. Treba li pravo Unije i, konkretno, članak 3. stavke 3. i 3.a te članke 8. i 9. Direktive 2002/21/EZ (takozvana Okvirna direktiva), kako je izmijenjena Direktivom 2009/140/EZ, kao i članke 5., 6., 8., 9. i 45. Direktive (EU) 2018/1972, tumačiti na način da im se protivi sustav kao što je onaj koji je u Talijanskoj Republici uveden člankom 1. stavkom 1031.bis Legge di Bilancio 2018 (Zakon o proračunu za 2018.), kako je uveden člankom 1. stavkom 1105. Legge di Bilancio 2019 (Zakon o proračunu za 2019.), kojim se neovisno upravno tijelo lišava regulatornih zadaća ili se one, u svakom slučaju, znatno ograničavaju jer je utvrđeno da se dodatni prijenosni kapaciteti dodjeljuju na temelju naplatnog postupka u kojem se ti kapaciteti dodjeljuju operatoru koji je dao najvišu financijsku ponudu i u kojem sudjeluju operatori koji imaju vladajući položaj na tržištu (*incumbents*)?

2. Treba li pravo Unije i, konkretno, članke 8. i 9. Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva), članke 3., 5., 7. i 14. Direktive 2002/20/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2020. o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (Direktiva o ovlaštenju), članke 2. i 4. Direktive Komisije 2002/77/EZ od 16. rujna 2002. o tržišnom natjecanju na tržištima elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, uvodne izjave 11. i 20. Odluke (EU) 2017/899 te načela pravičnosti, nediskriminacije, zaštite tržišnog natjecanja i zaštite legitimnih očekivanja tumačiti na način da im se protivi sustav poput onog uvedenog relevantnim nacionalnim propisom (članak 1. stavci 1030., 1031., 1031.bis, 1031.ter i 1032. Zakona br. 205/2017) te odlukama br. 39/19/CONS, 128/19/CONS i 564/2020/CONS koje je donijela [Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Regulatorno tijelo za komunikacije, Italija; u daljnjem tekstu: AGCOM)] i povezanim odlukama o dodjeli prava korištenja frekvencija za uslugu digitalne televizije, kojim se u svrhu pretvorbe „prava korištenja frekvencija” u „prava korištenja prijenosnih kapaciteta” ne predviđa istovrijedna pretvorba, nego se dio kapaciteta zadržava za potrebe naplatnog postupka, pri čemu se operatoru određuju dodatni troškovi kako bi si osigurao zadržavanje prava koja je zakonito stekao tijekom vremena?

3. Treba li pravo Unije i, konkretno, članke 8. i 9. Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva), članke 3., 5., 7. i 14. Direktive 2002/20/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2020. o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (Direktiva o ovlaštenju), članke 2. i 4. Direktive Komisije 2002/77/EZ od 16. rujna 2002. o tržišnom natjecanju na tržištima elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, uvodne izjave 11. i 20. Odluke (EU) 2017/899 te načela pravičnosti, nediskriminacije, zaštite tržišnog natjecanja i zaštite legitimnih očekivanja, kao i načela proporcionalnosti i prikladnosti, tumačiti na način da im se protivi sustav poput onog koji je u Talijanskoj Republici uveden člankom 1.

stavcima 1101. do 1108. Zakona o proračunu za 2019., člankom 1. stavcima 1030., 1031., 1031.bis, 1031.quater, 1032., 1033., 1034. i 1037. Zakona o proračunu za 2018., AGCOM-ovim odlukama br. 39/19/CONS (PNAF), 128/19/CONS i 129/19/CONS i povezanim odlukama o dodjeli prava korištenja frekvencija za uslugu digitalne televizije, kojim se ne donose strukturne mjere za ispravljanje situacije nejednakosti koja je prethodno nastala iako postoje nestrukturne kompenzacijske mjere i/ili nestrukturne mjere za uravnoteženje i kojim se predviđa naplatni postupak na temelju kojeg se od operatora zahtijevaju dodatni troškovi i obveze te protivi li se tom pravu [Unije], osobito s obzirom na načela proporcionalnosti i prikladnosti, kao i načela utvrđena u presudi Persidera, sustav poput onog navedenog također zbog cjelokupnog razvoja sustava te „nedostataka”, „problema” i „nepravilnosti” samog sustava utvrđenih u nacionalnoj i nadnacionalnoj sudskoj praksi koji se navode u obrazloženju ovog rješenja ili su pak nestrukturne mjere koje je AGCOM donio radi uravnoteženja sustava dovoljne?

Navedeno pravo Unije

Članci 3., 5., 7. i 14. Direktive 2002/20/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (Direktiva o ovlaštenju).

Članak 3. stavci 3. i 3.a te članci 8. i 9. Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva), kako je izmijenjena Direktivom 2009/140/EZ.

Članci 2. i 4. Direktive Komisije 2002/77/EZ od 16. rujna 2002. o tržišnom natjecanju na tržištima elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga.

Članci 5., 6., 8., 9. i 45. Direktive (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija (preinaka).

Uvodne izjave 11. i 20. Odluke (EU) 2017/899 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. svibnja 2017. o uporabi frekvencijskog pojasa 470-790 MHz u Uniji.

Za bolje razumijevanje događaja koji su prethodili ovom sporu među brojnim navedenim odlukama Suda osobito su relevantne sljedeće presude: od 31. siječnja 2008., C-380/05, Centro Europa 7; od 26. srpnja 2017., C-560/15, Europa Way i Persidera i od 26. srpnja 2017., C-112/16, Persidera.

Navedeno nacionalno pravo

U ovom su predmetu najrelevantniji određeni stavci članka 1. Leggea del 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di bilancio per il 2018) (Zakon br. 205 od

27. prosinca 2017.) (Zakon o proračunu za 2018.), kako je izmijenjen Leggeom del 30 dicembre 2018, n. 145 (Zakon br. 145 od 30. prosinca 2018.):

Stavak 1030.: „Regulatorno tijelo za komunikacije do 31. svibnja 2018. donosi nacionalni plan za dodjelu frekvencija namijenjenih usluzi digitalne zemaljske televizije, koji se nazva PNAF, pri čemu uzima u obzir najnovija kodiranja ili standarde koji omogućuju efikasnije korištenje spektra i upotrebljava kriterij tehničkih područja za planiranje na lokalnoj razini. Regulatorno tijelo za komunikacije ažurira PNAF iz prethodne rečenice do 31. siječnja 2019. Kako bi se isključile smetnje za države s kojima se dijeli granica u radiofrekvencijskom smislu, u svakom koordinacijskom području određenom međunarodnim sporazumima koje Ministero dello sviluppo economico (Ministarstvo gospodarskog razvoja, Italija) i tijela država s kojima se dijeli granica potpisuju u okviru provedbe Odluke (EU) 2017/899 od 17. svibnja 2017. navedene u stavku 1026. planiranje se odnosi isključivo na frekvencije koje se tim sporazumima dodjeljuju Italiji. [...]”.

Stavak 1031.: „U skladu s ciljevima audiovizualne politike Unije i nacionalne politike socijalne kohezije, pluralizma komunikacijskih sredstava i kulturne raznolikosti te s ciljem efikasnijeg upravljanja spektrom koje se postiže primjenom najnovijih tehnologija, sve frekvencije koje se dodjeljuju na nacionalnoj i lokalnoj razini za uslugu digitalne zemaljske televizije i koje se dodjeljuju u pojasu VHF- III i od 470 do 694 megaherca izdaju se prema rasporedu iz stavka 1032. U iste svrhe iz prve rečenice prava korištenja frekvencija koja na datum stupanja na snagu ovog zakona imaju nacionalni mrežni operatori pretvaraju se u prava korištenja prijenosnih kapaciteta unutar nacionalnih multipleksa uz primjenu nove tehnologije DVB-T2, u skladu s kriterijima koje do 31. ožujka 2019. za potrebe dodjele prava korištenja frekvencija utvrđuje Regulatorno tijelo za komunikacije. Regulatorno tijelo za komunikacije do 31. ožujka 2019. utvrđuje kriterije za dodjelu prava korištenja frekvencija koje se planiraju u skladu sa stavkom 1030. za uslugu digitalne zemaljske televizije nacionalnim mrežnim operatorima na nacionalnoj razini, pri čemu uzima u obzir potrebu osiguravanja smanjenja eventualnih troškova transformacije i izgradnje mreža, skraćivanje trajanja prijelaznog razdoblja iz stavka 1032. te smanjenje troškova i učinaka na krajnje korisnike. Ministarstvo gospodarskog razvoja do 30. lipnja 2019. dodjeljuje prava korištenja frekvencija iz treće rečenice nacionalnim mrežnim operatorima na temelju kriterija navedenih u istoj rečenici, koje utvrđuje Tijelo. Regulatorno tijelo za komunikacije utvrđuje troškovno usmjerena pravila i ekonomske uvjete prema kojima je koncesionar javne usluge u multipleksu koji sadržava regionalne informativne programe obvezan jedan dio dodijeljenih prijenosnih kapaciteta koji u svakom slučaju ne može biti manji od jednog programa u prijelaznom razdoblju ustupiti svakom od subjekata koji zakonito posluju na lokalnoj razini, kojima su dodijeljena prava korištenja kanala CH 51 i 53 na datum stupanja na snagu ove odredbe i koji ustupaju odgovarajuća prava korištenja u prijelaznom razdoblju u skladu sa stavkom 1032.”.

Stavak 1031.bis: „Dodjela dodatnih prijenosnih kapaciteta raspoloživih na nacionalnoj razini i zemaljskih frekvencija, koje su dodatne u odnosu na one namijenjene pretvorbi prava korištenja iz stavka 1031. i koje Regulatorno tijelo za komunikacije u PNAF-u planira namijeniti usluzi digitalne zemaljske televizije za nacionalne mrežne operatore i koncesionara javne radiodifuzijske i multimedijalne usluge, provodi se na temelju naplatnog postupka bez ponovnog otvaranja nadmetanja, koji do 30. studenoga 2019. pokreće Ministarstvo gospodarskog razvoja u okviru provedbe postupaka koje do 30. rujna 2019. utvrđuje Regulatorno tijelo za komunikacije u skladu s člankom 29. Codicea delle comunicazioni elettroniche (Zakonik o elektroničkim komunikacijama) iz Decreta legislativo 1°agosto 2003, n. 259 (Zakonodavna uredba br. 259 od 1. kolovoza 2003.) na temelju sljedećih načela i kriterija: (a) dodjela prijenosnih kapaciteta i frekvencija na temelju grupa čija veličina odgovara polovici jednog multipleksa; (b) utvrđivanje minimalne vrijednosti ponuda na temelju tržišnih vrijednosti koje utvrđuje Regulatorno tijelo za komunikacije; (c) uzimanje u obzir vrijednosti podnesenih financijskih ponuda; (d) osiguravanje kontinuiteta usluge, brzine prijelaza na drugu tehnologiju te kvalitete tehnološke infrastrukture koju stavljaju na raspolaganje nacionalni mrežni operatori koji posluju u sektoru, uključujući koncesionara javne radiodifuzijske i multimedijalne usluge; (e) vrednovanje iskustava koje su stekli nacionalni mrežni operatori u sektoru, osobito s obzirom na izgradnju mreža koje se koriste za digitalno radiodifuzijsko emitiranje; (f) vrednovanje strukturnog kapaciteta za osiguravanje učinkovitosti spektra, stručnosti i kompetencija stečenih u sektoru, tehnološke inovacije te optimalnog, učinkovitog i pravodobnog iskorištavanja prijenosnih kapaciteta i dodatnih frekvencija; (g) osiguravanje boljeg iskorištavanja spektra, pri čemu se uzima u obzir trenutačno emitiranje sadržaja visoke kvalitete u digitalnoj tehnologiji zemaljske televizije velikoj većini talijanskog stanovništva. Ministro dell'economia e delle finanze (ministar gospodarstva i financija, Italija) ovlašten je vlastitim uredbama preraspodijeliti prihode koji se uplaćuju u korist odgovarajućih stavki na prihodovnoj strani državnog proračuna na odgovarajuće stavke na procijenjenoj rashodovnoj strani Ministarstva gospodarskog razvoja za intervencije čiji je cilj poticanje kupnje televizijskih prijamnika iz stavka 1039. točke (c), pri čemu se poštuje načelo tehnološke neutralnosti, i poticanje isprobavanja novih televizijskih tehnologija u skladu s operativnim pravilima i postupcima za dodjelu utvrđenima uredbom ministra gospodarskog razvoja u dogovoru s ministrom gospodarstva i financija”.

Stavak 1031.ter: „Trajanje prava korištenja frekvencija koje proizlaze iz pretvorbe iz stavka 1031. te frekvencija koje proizlaze iz dodjele na temelju postupka iz stavka 1031.bis utvrđuje se u skladu s odredbama Zakonika o elektroničkim komunikacijama iz Zakonodavne uredbe br. 259 od 1. kolovoza 2003.”.

Stavak 1032.: „Uredbom ministra gospodarskog razvoja do 30. lipnja 2018., nakon javnog savjetovanja, utvrđuje se nacionalni raspored kojim se uređuju rokovi iz plana djelovanja u svrhu provedbe ciljeva Odluke (EU) 2017/899 od 17. svibnja 2017. iz stavka 1026., pri čemu se uzima u obzir potreba određivanja prijelaznog razdoblja od 1. siječnja 2020. do 30. lipnja 2022. kako bi se osiguralo

da svi mrežni operatori koji su nositelji odgovarajućih prava korištenja na nacionalnoj i lokalnoj razini ustupe frekvencije i da koncesionar javne radijske, televizijske i multimedijalne usluge restrukturira multipleks koji sadržava regionalne informativne programe prema sljedećim kriterijima: (a) utvrđivanje geografskih područja na koja će se podijeliti državno područje za izdavanje frekvencija također s ciljem sprečavanja ili smanjenja problema povezanih sa smetnjama za države s kojima se dijeli granica u radiofrekvencijskom smislu koje upotrebljavaju pojas od 700 megaherca za mobilnu uslugu i koje su utvrdile ranije rokove od Italije; (b) istekom roka iz točke (f), ustupanje svih frekvencija koje se koriste na datum stupanja na snagu ovog zakona, koje provode mrežni operatori koji su nositelji prava korištenja na lokalnoj razini, i istodobna aktivacija frekvencija koje su PNAF-om namijenjene emitiranju na lokalnoj razini; (c) istekom roka iz točke (f), ustupanje frekvencija koje na datum stupanja na snagu ove odredbe koristi multipleks javne usluge koji sadržava regionalne informativne programe, a koje provodi koncesionar javne radijske, televizijske i multimedijalne usluge, i istodobna aktivacija frekvencija koje su PNAF-om namijenjene stvaranju novog multipleksa koji je podijeljen na makropodručja; (d) istekom roka iz točke (f), ustupanje frekvencija u pojasu od 702 do 734 megaherca koje odgovaraju kanalima od 50 do 53, koje provode mrežni operatori, i istodobna aktivacija raspoloživih frekvencija koje treba utvrditi uzimajući u obzir potrebu smanjenja neugodnosti za korisnike i osiguravanja kontinuiteta rada poduzetnika te, istekom roka iz točke (f), ustupanje frekvencija koje odgovaraju kanalima CH 51 i 53 za sljedeća geografska područja utvrđena točkom (a), koje provode mrežni operatori koji su nositelji prava korištenja na lokalnoj razini, u svakom slučaju u prijelaznom razdoblju od 1. siječnja 2020. do 31. prosinca 2021.; (e) dodjela preostalih frekvencija i aktivacija frekvencija predviđenih PNAF-om na koje se odnose preostala nacionalna prava korištenja; (f) u svakom slučaju u prijelaznom razdoblju od 1. siječnja 2020. do 31. prosinca 2021., utvrđivanje rokova za slijed ustupanja i istodobnih aktivacija frekvencija prema kriterijima i za nacionalne mrežne operatore koji su nositelji prava korištenja na kanalima CH 50 i 52 iz točke (d), koje treba provesti za sljedeća geografska područja utvrđena točkom (a), i za slijed ustupanja frekvencija prema kriterijima i za operatore na lokalnoj razini koji su nositelji prava korištenja na kanalima CH 51 i 53 iz točke (d), koje treba provesti za sljedeća geografska područja utvrđena točkom (a), u svakom slučaju u prijelaznom razdoblju od 1. siječnja 2020. do 31. prosinca 2021., te rokova za dodjelu preostalih frekvencija i aktivaciju frekvencija predviđenih PNAF-om na koje se odnose preostala prava korištenja iz točaka (b), (c) i (e). Ministar gospodarskog razvoja ažurira uredbu iz prethodne rečenice do 15. travnja 2019.”.

Kad je riječ o četirima odlukama talijanskog Regulatornog tijela za komunikacije (AGCOM), koje se navode u drugom i trećem prethodnom pitanju, njihov je sadržaj, u biti, novi tekst smjernica koje je nacionalni zakonodavac pružio u navedenim stavcima Zakona o proračunu za 2018., koji se odnosi na detaljno utvrđene tehničke podatke.

Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 Ovaj predmet posljednje je poglavlje slučaja koji je započeo prije 2000. i u kojem su sudjelovali operatori koji su, poput društva Persidera, bezuspješno pokušali pokrenuti uslugu analognog televizijskog prijenosa na nacionalnoj razini jer su naišli na nepremostivu prepreku u problematičnim okolnostima koje je sâm Corte costituzionale (Ustavni sud, Italija) kvalificirao kao „obično faktično zauzeće frekvencija (upravljanje postrojenjima bez izdavanja koncesija i odobrenja) bez bilo kakve logike u pogledu povećanja pluralizma u distribuciji frekvencija i učinkovitog planiranja etera. Navedeno faktično zauzeće stoga je u više navrata [i] u dugim vremenskim razdobljima ozakonjeno *ex post* i ispravljeno na način da se pojedinačnim privatnim radiotelevizijskim kućama dopustilo da nastave s obavljanjem djelatnosti”.
- 2 Talijanski Corte costituzionale (Ustavni sud) više je puta intervenirao u slučaj, pri čemu je utvrdio da je neustavan niz pravnih pravila kojima se zapravo onemogućavalo učinkovito ostvarivanje načela informacijskog pluralizma i svaki put primoravalo zakonodavca na to da izmijeni postojeće propise, ali učinci narušavanja koje su imali ti propisi svaki put produljivani su u prijelaznom razdoblju, zbog čega nije bilo moguće konačno rješenje problema.
- 3 Ta izvanredna situacija trajala je i u fazi prijelaza s analognog emitiranja na digitalno emitiranje jer je u trenutku uređivanja tog prijelaza talijanski zakonodavac smatrao da su polazišna točka upravo okolnosti u kojima još zapravo nisu uklonjeni nedostaci koje je utvrdio i talijanski Corte costituzionale (Ustavni sud) i sâm Sud (vidjeti tri navedene presude Suda).
- 4 U situaciji koja još nije bila jasno definirana donesen je stoga Zakon o proračunu za 2018. čiji je cilj, među brojnim mjerama, s jedne strane, da se frekvencije u pojasu od 700 megaherca (od 694 do 790 megaherca) dodijele zemaljskim sustavima koji mogu pružati bežične širokopolasne usluge elektroničke komunikacije i, s druge strane, da se osmisli novi model radiotelevizijskog sustava na zemaljskoj (nacionalnoj i lokalnoj) digitalnoj platformi.
- 5 Povezane odluke donijela su nacionalna tijela koja su AGCOM-u dodijelila ovlast za donošenje novog PNAF-a, kao i kriterija za pretvorbu prava korištenja frekvencija nacionalnih mrežnih operatora koji su već bili nositelji tih prava u prava korištenja prijenosnih kapaciteta, pri čemu je osiguran prelazak s nacionalnih multipleksa u tehnologiji DVB-T na nove nacionalne multiplekse u tehnologiji DVB-T2. Na temelju tih odredbi AGCOM je sastavio PNAF iz 2019. (odobren AGCOM-ovom odlukom br. 39/19/CONS), u okviru kojeg se planiralo ukupno 12 novih nacionalnih frekvencija DVB-T2 te su utvrđeni parametri za konfiguraciju na temelju kojih je predviđena izravna pretvorba odnosno dodjela samo 10 multipleksa DVB-T2 prilikom pretvorbe 20 nacionalnih mreža DVB-T.
- 6 Sud koji je uputio zahtjev ističe da je posljedični PNAF donesen uz brojne poteškoće u okviru utvrđivanja faktora pretvorbe koji je trebao poslužiti uređenju

prijelaza sa starih prijenosnih kapaciteta kojima su raspolagali operatori na nove kapacitete: naime, dok je AGCOM nastojao izbjeći prekomjernu rascjepkanost tržišta ipak nije mogao o navedenom faktoru odlučiti na temelju isključivo tehničkih razloga jer, da je to učinio, ne bi mogao zakonodavcu staviti na raspolaganje paket frekvencija („digitalnu dividendu”) koje treba dodijeliti na temelju naplatnog postupka koji je izričito predviđen Zakonom o proračunu za 2018.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 7 Sud koji je uputio zahtjev usredotočuje se isključivo na prigovore koje je istaknulo društvo Persidera, koje, slično onom što tvrde i drugi operatori (poput društva Cairo Network u predmetu C-764/23 koji je trenutačno u tijeku), kritizira tehničke aspekte postupka prelaska sa starih tehnologija emitiranja na tehnologiju 5G utvrđenog na temelju PNAF-a, pri čemu ističe nezakonitost planiranja 10 nacionalnih multipleksa (u pojasu UHF) i 4 lokalna multipleksa (u pojasu UHF) te jednog regionalnog multipleksa u pojasu VHF za uslugu digitalne zemaljske televizije što dovodi do drastičnog smanjenja trenutačnih nacionalnih multipleksa od 50 % (s 20 na 10), čime se povređuje načelo učinkovitosti televizijskog spektra, i prigovara da je tehnička ocjena pogrešna.
- 8 Konkretna primjena tih propisa dovela je do toga da se društvu Persidera dodijele resursi iz spektra (2,5 multipleksa DVB-T2) za koje se smatra da nisu istovrijedni onima kojima već upravlja (5 multipleksa DVB-T). Prema mišljenju društva Persidera takva dodjela dovela je do gubitka prijenosnih kapaciteta i teritorijalne pokrivenosti, uz posljedičnu štetu s financijskog aspekta i aspekta konkurentnosti. Društvo Persidera istaknulo je i nezakonitost tih odluka u dijelu u kojem u njegovu korist nije određena nikakva odšteta, pri čemu se samo predviđala mogućnost da ishodi dodatnih $\frac{1}{2}$ multipleksa DVB-T2 sudjelovanjem u naplatnom postupku predviđenom člankom 1. stavkom 1031.bis Zakona o proračunu za 2018.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 9 Kad je riječ o **prvom pitanju**, Consiglio di Stato (Državno vijeće) upućuje na objašnjenja koja je AGCOM izričito zatražio kako bi opravdao odabire navedenog tijela u pogledu kriterija za pretvorbu prava korištenja starih frekvencija u odgovarajuća prava za nove frekvencije. Ako se navedenim objašnjenjima, s jedne strane, potvrđuje iznimna složenost tehničkih rješenja koja je trebalo donijeti u tom pogledu, njima se, s druge strane, dokazuje da je odlučujući utjecaj u tom kontekstu imala politika koju je primijenio zakonodavac osobito na temelju (navedenog) članka 1. stavaka 1031. i 1031.a Zakona o proračunu za 2018. Sud koji je uputio zahtjev dvoji u pogledu toga da su se velikom preciznošću sadržaja tih odredbi u biti poštovale temeljne AGCOM-ove ovlasti koji, kao DRT, s obzirom na pravo Unije (vidjeti osobito navedenu Okvirnu direktivu i Europski zakonik elektroničkih komunikacija) treba uvijek imati široku autonomiju i

neovisnost upravo u odnosu na zakonodavnu vlast, kako bi mogao doprinijeti stvarnom ostvarenju „gospodarske demokracije” koja je preduvjet za to da svaki operator ima iste mogućnosti da se natječe na slobodnom tržištu. Sud koji je uputio zahtjev izražava zabrinutost u pogledu toga da je zbog činjenice da se samim odredbama koje su na snazi utvrđuje veličina grupa koje treba dodijeliti, kao i povezana postupovna pravna pravila, AGCOM-ova diskrecijska ovlast nezakonito ograničena.

- 10 Kad je riječ o **drugom pitanju**, sud koji je uputio zahtjev ističe da su politički odabiri zakonodavca koji su izraženi pravnim pravilima unesenima u Zakon o proračunu za 2018. i u naknadne izmjene (vidjeti osobito navedeni članak 1. stavak 1031.bis) i kojima se AGCOM-u nalaže da reorganizira plan dodjele frekvencija na način da ne provede cjelokupnu pretvorbu koncesija koje su prethodno izdane, nego da zadrži njihov znatni dio koji će se dodijeliti na temelju „naplatnog postupka bez ponovnog otvaranja nadmetanja” (takozvana vanjska dividenda), doveli do toga da se subjektu koji je već nositelj frekvencija za digitalni zemaljski prijenos, za čiju je dodjelu taj subjekt u prošlosti morao snositi znatne troškove, ograniče prethodna prava i do toga da taj subjekt mora platiti dodatne iznose samo kako bi zadržao prijenosne kapacitete istovjetne onima na koje je već imao pravo. Consiglio di Stato (Državno vijeće) smatra da se time ne poštuju ni propisi Unije u tom području (konkretno, relevantne odredbe Okvirne direktive i Direktive o ovlaštenju) ni načela jednakog postupanja, nediskriminacije, zaštite tržišnog natjecanja i legitimnih očekivanja. Na posebno pitanje u pogledu tog problema AGCOM je sudu koji je uputio zahtjev odgovorio da je „tehnička diskrecijska ovlast koju je [AGCOM na temelju odluka navedenih u trećem pitanju] izvršavao prilikom utvrđivanja faktora pretvorbe između [digitalnih, starih i novih] mreža neizbježno uvjetovana i ograničena odredbama Zakona o proračunu za 2018.”.
- 11 Kad je riječ o **trećem pitanju**, sud koji je uputio zahtjev prije svega upućuje na povijesne presedane utvrđene u navedenoj presudi Suda u predmetu C-112/16, koja se odnosila upravo na društvo Persidera. Kako bi se uklonile neravnoteže utvrđene u tom slučaju, AGCOM je predvidio da se na temelju naplatnog postupka dodijele četiri grupe koje su odgovarale četirima općenitim pravima korištenja frekvencija, a opseg svakog od tih prava bila je polovica jednog nacionalnog multipleksa u tehnologiji DVB-T2. Četiri grupe podijeljene su u tri kategorije: P1 (jedna grupa); P2 (jedna grupa); P3 (dvije grupe). AGCOM je propisao da društvo Persidera (za razliku od društava RAI i Mediaset, koja su povijesne kuće) može sudjelovati u postupku za dodjelu grupa P2 i P3 (ali ne i za grupu P1, koja je rezervirana za nove sudionike i operatore koji imaju samo jednu mrežu) kako bi nadoknadio konkurentnu prednost koju su nezakonito stekla navedena društva RAI i Mediaset. Međutim, društvo Persidera smatra, a čini se da njegovo stajalište zagovara i sud koji je uputio zahtjev, da tim rješenjem nisu u potpunosti uklonjene navedene neravnoteže, pri čemu su povrijeđena načela i pravila prava Unije u tom području jer: je došlo do nepotpune pretvorbe prethodnih prava kako bi se osigurala vanjska dividenda namijenjena naplatnom postupku (vidjeti drugo pitanje); osim toga, kao mjera za uravnoteženje različitih

položaja primijenjen je samo naplatni postupak, pri čemu su donesena asimetrična pravila na temelju kojih je društvu Persidera omogućeno da ukloni nastalu povijesnu neravnotežu samo na način da snosi dodatne troškove i bez odštete za ono što je steklo prije toga.

RADNI DOKUMENT