



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

26. července 2017*

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Elektronické komunikace – Telekomunikační služby – Směrnice 2002/20/ES, 2002/21/ES a 2002/77/ES – Rovné zacházení – Stanovení počtu digitálních rádiových frekvencí, které je nutno přidělit každému držiteli analogových rádiových frekvencí – Zohlednění analogových rádiových frekvencí, které byly doposud užívány protiprávně – Soulad mezi počtem držených analogových rádiových frekvencí a počtem získaných digitálních rádiových frekvencí“

Ve věci C-112/16,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) ze dne 2. července 2015, došlým Soudnímu dvoru dne 24. února 2016, v řízení

Persidera SpA

proti

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

Ministero dello Sviluppo Economico, delle Infrastrutture e dei Trasporti,

za přítomnosti:

Radiotelevisione italiana SpA (RAI),

Reti Televisive Italiane SpA (RTI),

Elettronica Industriale SpA,

Television Broadcasting System Spa,

Premiata Ditta Borghini e Stocchetti di Torino Srl,

Rete A SpA,

Centro Europa 7 Srl,

Prima TV SpA,

Sky Italia Srl,

Elemedia SpA,

* Jednací jazyk: italština.

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení T. von Danwitz, předseda senátu, E. Juhász, C. Vajda, K. Jürimäe (zpravodajka)
a C. Lycourgos, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: X. Lopez Bancalari, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 2. února 2017,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Persidera SpA F. Pace, L. Sabellim a B. Caravita di Torittem, avvocati,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s S. Fiorentinem, avvocato dello Stato,
- za Radiotelevisione italiana SpA (RAI) G. de Vergottinim, avvocato,
- za Reti Televisive Italiane SpA (RTI) L. Medugnem, G. Rossim, I. Perego, G.M. Robertim a M. Serponem, avvocati,
- za Elettronica Industriale SpA G. Rossim a L. Medugnem, avvocati,
- za slovinskou vládu A. Vran, jako zmocněnkyní,
- za Evropskou komisi L. Nicolae, jakož i L. Malferrarim a G. Braunem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 30. března 2017,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 56, 101, 102 a 106 SFEU, článků 3, 5 a 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES ze dne 7. března 2002 o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (autorizační směrnice) (Úř. věst. 2002, L 108, s. 21; Zvl. vyd. 13/29, s. 337), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/140/ES ze dne 25. listopadu 2009 (Úř. věst. 2009, L 337, s. 37) [dále jen „autorizační směrnice“], článku 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice) (Úř. věst. 2002, L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349) ve znění směrnice 2009/140 (dále jen „rámcová směrnice“), článků 2 a 4 směrnice Komise 2002/77/ES ze dne 16. září 2002 o hospodářské soutěži na trzích sítí a služeb elektronických komunikací (Úř. věst. 2002, L 249, s. 21; Zvl. vyd. 08/02, s. 178, dále jen „směrnice o hospodářské soutěži“), jakož i zásad nediskriminace, transparentnosti, volné hospodářské soutěže, proporcionality, účinnosti a plurality informací.
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Persidera SpA na jedné straně a Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Úřadem pro dozor nad komunikacemi, dále jen „AGCOM“) a Ministero dello Sviluppo Economico, delle Infrastrutture e dei Trasporti (ministerstvem pro hospodářský rozvoj, infrastrukturu a dopravu, Itálie) na straně druhé ve věci přidělování práv na užívání rádiových frekvencí pro šíření digitálního pozemního televizního vysílání.

Právní rámec

- 3 Nový společný předpisový rámec pro služby elektronických komunikací, sítě elektronických komunikací, jakož i související zařízení a služby (dále jen „NSPR“) tvoří rámcová směrnice a čtyři zvláštní směrnice včetně autorizační směrnice, jež jsou doplněny směrnicí o hospodářské soutěži.

Rámcová směrnice

- 4 Podle čl. 2 písm. g) rámcové směrnice se „vnitrostátním regulačním orgánem“ (VRO) rozumí „subjekt nebo subjekty, které pověřuje členský stát jakýmkoli regulačními úkoly uloženými touto směrnicí a zvláštními směrnicemi“. Z písm. l) tohoto článku 2 vyplývá, že mezi „zvláštními směrnicemi“ je i autorizační směrnice.

- 5 Článek 8 odst. 1 první věta a odst. 4 písm. b) této směrnice stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby při plnění regulačních úkolů uvedených v této směrnicí a ve zvláštních směrnicích přijímaly vnitrostátní regulační orgány (VRO) veškerá přiměřená opatření, která směřují k dosažení cílů stanovených v odstavcích 2, 3 a 4. Taková opatření musí být přiměřená daným cílům.

[...]

4. [VRO] prosazují zájmy občanů Evropské unie mimo jiné tím, že:

[...]

- b) zajišťují vysokou úroveň ochrany spotřebitelů

[...]“

- 6 Článek 9 odst. 1 a 2 uvedené směrnice stanoví:

„1. Při řádném zohlednění skutečnosti, že rádiové frekvence jsou veřejným statkem závažného sociálního, kulturního a hospodářského významu, zajistí členské státy na svých územích účinnou správu rádiových frekvencí pro služby elektronických komunikací v souladu s články 8 a 8a. Zajistí, aby se při přidělování spektra využívaného pro služby elektronických komunikací a vydávání obecných oprávnění nebo individuálních práv na užívání těchto rádiových frekvencí příslušnými vnitrostátními orgány vycházelo z objektivních, transparentních, nediskriminačních a přiměřených kritérií.

Při uplatňování tohoto článku členské státy musí jednat v souladu s příslušnými mezinárodními dohodami, včetně předpisů [Mezinárodní telekomunikační unie] o rádiovém vysílání, a mohou brát v úvahu cíle veřejné politiky.

2. Členské státy podporují harmonizaci využívání rádiových frekvencí v celé [Unii] v souladu s potřebou zajistit jejich účinné a efektivní využívání a s cílem získat výhody pro spotřebitele, jako jsou úspory z rozsahu a interoperabilita služeb. Postupují přitom v souladu s článkem 8a a s rozhodnutím č. 676/2002/ES (rozhodnutí o rádiovém spektru).“

Autorizační směrnice

7 Podle článku 3 autorizační směrnice:

„1. Členské státy zajistí volnost v zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací, které podléhají podmínkám stanoveným v této směrnici. Za tímto účelem nesmějí členské státy bránit podnikům v zajišťování sítí nebo poskytování služeb elektronických komunikací s výjimkou případů, kdy je to nezbytné z důvodů stanovených v čl. [52 odst. 1 SFEU].

2. Zajišťování sítí nebo poskytování služeb elektronických komunikací může podléhat pouze obecnému oprávnění, aniž jsou dotčeny zvláštní povinnosti uvedené v čl. 6 odst. 2 nebo práva na užívání uvedená v článku 5. Od dotyčného podniku může být požadováno předložení oznámení, ale nesmí být od něho požadováno získání výslovného rozhodnutí nebo jakéhokoliv jiného správního aktu vydaného [VRO] před uplatněním práv vyplývajících z oprávnění. Po oznámení, je-li požadováno, může podnik zahájit činnost, v případě potřeby s výhradou ustanovení o právech na užívání podle článků 5, 6 a 7.

[...]“

8 Článek 5 této směrnice stanoví:

„1. Členské státy usnadní využívání rádiových frekvencí v rámci obecných oprávnění. V případě potřeby mohou členské státy udělit individuální práva na užívání s cílem:

- zabránit škodlivé interferenci;
- zajistit technickou kvalitu služby;
- zajistit účinné využití spektra nebo
- plnit další cíle obecného zájmu stanovené členskými státy v souladu s právem [Unie].

2. Pokud je nezbytné udělit individuální práva na užívání rádiových frekvencí a čísel, členské státy na požádání udělí taková práva každému podniku za účelem poskytování sítí nebo služeb v rámci obecného oprávnění uvedeného v článku 3, s výhradou článků 6, 7 a čl. 11 odst. 1 písm. c) této směrnice a jakýchkoli jiných pravidel, která zajišťují účinné využití těchto zdrojů v souladu s [rámcovou] směrnicí.

Aniž jsou dotčena zvláštní kritéria předem stanovená členskými státy pro udělování práv na užívání rádiových frekvencí poskytovatelům služeb obsahu rozhlasového a televizního vysílání s ohledem na plnění cílů obecného zájmu v souladu s právními předpisy [Unie], práva na užívání rádiových frekvencí a čísel se udělují prostřednictvím otevřených, objektivních, transparentních, nediskriminačních a přiměřených postupů a v případě rádiových frekvencí v souladu s ustanoveními článku 9 [rámcové] směrnice. Výjimku z požadavku na otevřené postupy je možné použít v případech, kdy je udělení individuálních práv na užívání rádiových frekvencí poskytovatelům služeb obsahu rádiového nebo televizního vysílání nezbytné k plnění cíle obecného zájmu stanoveného členskými státy v souladu s právem [Unie].

[...]

5. Členské státy neomezí počet práv na užívání, která mají být udělena, s výjimkou případů, kdy je to nezbytné pro zajištění účinného využití rádiových frekvencí v souladu s článkem 7.

6. Příslušné vnitrostátní orgány zajistí, aby rádiové frekvence byly v souladu s čl. 8 odst. 2 a čl. 9 odst. 2 [rámcové] směrnice využívány efektivně a účelně. Zajistí, aby následkem převodu nebo hromadění práv na užívání rádiových frekvencí nedošlo k narušení hospodářské soutěže. K těmto účelům mohou členské státy přijmout vhodná opatření, například nařízení povinného prodeje nebo pronájmu práv na užívání rádiových frekvencí.“

- 9 Článek 7 uvedené směrnice týkající se postupu pro omezení počtu práv na užívání, která mají být udělena pro užívání rádiových frekvencí, stanoví:

„1. Pokud členský stát zvažuje omezení počtu práv na užívání, která mají být udělena pro rádiové frekvence, nebo prodloužení platnosti stávajících práv jinak než v souladu s podmínkami stanovenými pro tato práva, musí mimo jiné:

- a) brát náležitě v úvahu potřebu maximalizovat výhody pro uživatele a usnadnit rozvoj hospodářské soutěže;

[...]

3. Pokud je třeba omezit udělování práv na užívání rádiových frekvencí, udělují členské státy tato práva na základě výběrových kritérií, která musí být objektivní, průhledná, nediskriminační a přiměřená. Tato výběrová kritéria musí brát náležitě v úvahu splnění cílů článku 8 [rámcové] směrnice a požadavků článku 9 uvedené směrnice.“

Směrnice o hospodářské soutěži

- 10 Podle článku 2 směrnice o hospodářské soutěži, který se vztahuje na výlučná a zvláštní práva na síť a služby elektronických komunikací:

„1. Členské státy neudělují nebo neudržují v platnosti výlučná nebo zvláštní práva na zřizování a/nebo zajišťování sítí elektronických komunikací nebo na poskytování veřejně přístupných služeb elektronických komunikací.

2. Členské státy učiní všechna opatření nezbytná k zajištění toho, aby byl každý podnik oprávněn poskytovat služby elektronických komunikací nebo zřizovat, rozšiřovat nebo zajišťovat síť elektronických komunikací.

[...]

4. Členské státy zajistí, aby generální oprávnění udělené podniku k poskytování služeb elektronických komunikací nebo ke zřizování a/nebo zajišťování sítí elektronických komunikací, jakož i s tím spojené podmínky, byly založeny na objektivních, nediskriminačních, přiměřených a průhledných kritériích.

[...]“

- 11 Článek 4 této směrnice, který se týká práv na užívání frekvencí, uvádí:

„Aniž jsou dotčena zvláštní kritéria a postupy přijaté členskými státy pro udělování práv na užívání rádiových [frekvencí] poskytovatelům služeb obsahu rozhlasového nebo televizního vysílání za účelem dosažení cílů obecného zájmu v souladu s právem [Unie]:

- 1) členské státy neudělí výlučná nebo zvláštní práva na užívání rádiových [frekvencí] pro poskytování služeb elektronických komunikací;

- 2) přiděl rádiových [frekvencí] pro služby elektronických komunikací je založen na objektivních, průhledných, nediskriminačních a přiměřených kritériích.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 12 Spor v původním řízení se týká přidělování rádiových frekvencí pro šíření digitálního pozemního televizního vysílání provozovatelům, kteří již byli držiteli analogových rádiových frekvencí a provozovali analogové stanice. Digitální technologie se vyznačuje vyšší přenosovou účinností než analogová, což ji – oproti analogové technologii – umožňuje současný přenos několika programů na téže rádiové frekvenci. Takto uvolněné rádiové frekvence tvoří tzv. „digitální dividendu“.
- 13 Přechod z analogového na digitální televizní vysílání (dále jen „digitalizace“) začal v Itálii v době, kdy od roku 2006 probíhalo řízení pro nesplnění povinnosti tohoto členského státu ve věci souladu italské právní úpravy týkající se správy rádiových frekvencí pro televizní vysílání, digitalizace a přidělování digitálních rádiových frekvencí s ustanoveními rámcové směrnice, jakož i autorizační směrnice a směrnice o hospodářské soutěži. Ve svém odůvodněném stanovisku ze dne 19. července 2007 Evropská komise zejména uvedla, že tato právní úprava umožňující toliko provozovatelům, kteří již vysílají analogovým způsobem, přístup na digitální rozhlasový a televizní trh, je chrání před hospodářskou soutěží na tomto trhu. Za účelem uvedení dotčené právní úpravy do souladu s unijním právem přijala italská vláda několik opatření.
- 14 V tomto kontextu přijala AGCOM rozhodnutí 181/09/CONS ze dne 7. dubna 2009, které bylo později přeměněno v zákon prostřednictvím legge n. 88 (zákon č. 88) ze dne 7. července 2009. Tímto rozhodnutím stanovil AGCOM kritéria pro celkovou digitalizaci pozemních sítí pro televizi.
- 15 Uvedené rozhodnutí zejména upravovalo přidělení 21 vnitrostátních multiplexů, které umožňují sloučit do jednoho společného datového toku různé signály a přenést vícero služeb digitálního televizního pozemního vysílání najednou. Za účelem jejich rozdělení mezi nové provozovatele, provozovatele, kteří vytvořili digitální síť, a provozovatele, kteří již spravovali analogové síť, byly tyto multiplexy rozděleny do tří skupin a byly přidělovány podle různých kritérií. Podle zadávacího řízení nemohl mimo jiné žádný provozovatel získat více než pět vnitrostátních multiplexů.
- 16 Pouze jedna z těchto tří skupin je předmětem sporu v původním řízení. Tato skupina je tvořena osmi multiplexy, které byly určeny ke konverzi stávajících analogových stanic na digitální síť. Vzhledem k počtu dostupných digitálních rádiových frekvencí, který je nižší než počet těchto stanic, zavedlo rozhodnutí 181/09/CONS tzv. „spravedlivé“ kritérium konverze založené na kontinuitě vysílaných analogových programů. Mimo jiné bylo stanoveno, že každému provozovateli, který již působí na analogovém trhu, bude přidělen nejméně jeden multiplex. Na základě toho byly tři multiplexy přiděleny provozovatelům jediné sítě. Pět multiplexů bylo rozděleno mezi provozovatele více sítí. Na základě posledně uvedeného byly společností Radiotelevisione italiana SpA (RAI) a Mediaset provozujícím tři analogové stanice přiděleny dva multiplexy, zatímco společnost Telecom Italia Media Broadcasting provozující dvě analogové stanice získala jeden multiplex.
- 17 Telecom Italia Media Broadcasting podala u Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (krajský správní soud pro Lazio, Itálie) žalobu na zrušení rozhodnutí o přidělení posledně uvedených multiplexů, jakož i rozhodnutí, která tvořila jejich právní základ. Uvedenou žalobou se tato společnost domáhá určení práva na získání dodatečného multiplexu, uložení povinnosti příslušným správním orgánům přidělit jí uvedený multiplex a náhrady škody.
- 18 Proti zamítavému rozsudku č. 1398/2014 podala Telecom Italia Media Broadcasting odvolání k předkládajícímu soudu.

- 19 V průběhu řízení se společnost Telecom Italia Media Broadcasting změnila v návaznosti na vklad společnosti Rete A Spa do základního kapitálu na společnost Persidera. Společnost Rete A Spa byla držitelkou práv na užívání dvou vnitrostátních multiplexů. V důsledku uvedené operace se stala Persidera majitelkou pěti vnitrostátních multiplexů. Dosáhla tak maximální povolené hranice zmíněné v bodě 15 tohoto rozsudku.
- 20 U předkládajícího soudu Persidera zejména napadá kritérium použité ke konverzi stávajících analogových stanic na digitální síť. Odvolává se na vícero ustanovení unijního práva a tvrdí, že došlo k porušení zásad rovného zacházení a proporcionality. Uvádí, že se na ni vztahoval konverzní koeficient rovnající se 50 %, když pouze jedna analogová stanice ze dvou byla konvertována na digitální síť, zatímco společnosti RAI a Mediaset těžily z konverzního koeficientu rovnajícího se 66 %, když dvě ze tří analogových stanic byly konvertovány na digitální. Dále kritizuje skutečnost, že v případě těchto dvou provozovatelů byly za účelem konverze zohledněny i protiprávně provozované stanice.
- 21 Za těchto podmínek se Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Brání právo Evropské unie, a zejména články 56, 101, 102 a 106 SFEU, článek 9 [rámcové] směrnice, články 3, 5 a 7 [autorizační] směrnice a články 2 a 4 směrnice [o hospodářské soutěži], jakož i zásady nediskriminace, transparentnosti, volné hospodářské soutěže, proporcionality, efektivity a plurality informací vnitrostátní právní úpravě, která pro účely určení počtu digitálních sítí, které mají být přiděleny provozovatelům při konverzi analogových sítí, počítá s tím, že ve stejném rozsahu jako analogové sítě provozované zcela legitimně budou zohledněny i analogové sítě provozované v minulosti v rozporu s antikoncentračními limity stanovenými vnitrostátními právními předpisy, které již byly předmětem kritiky ze strany Soudního dvora či Evropské komise, nebo každopádně bez koncese?
- 2) Brání právo Evropské unie, a zejména články 56, 101, 102 a 106 SFEU, článek 9 [rámcové] směrnice, články 3, 5 a 7 [autorizační] směrnice a články 2 a 4 směrnice [o hospodářské soutěži], jakož i zásady nediskriminace, transparentnosti, volné hospodářské soutěže, proporcionality, efektivity a plurality informací vnitrostátní právní úpravě, která pro účely určení počtu digitálních sítí, které mají být přiděleny provozovatelům při konverzi analogových sítí, zahrnujícího zohlednění všech analogových sítí jakkoli provozovaných do té doby, třebaže v rozporu s antikoncentračními limity stanovenými vnitrostátními právními předpisy, které již byly předmětem kritiky ze strany Soudního dvora či Evropské komise, nebo každopádně bez koncese, stanoví konkrétně ve vztahu k provozovateli více sítí snížení počtu přidělených digitálních sítí ve srovnání s těmi, které provozuje v analogovém systému, v míře, která je proporcionálně větší než snížení uložené konkurentům?“

K předběžným otázkám

K přípustnosti

- 22 Italská vláda na prvním místě uvádí, že se žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týká hypotetického problému, který není pro rozhodnutí sporu v původním řízení významný. Podle této vlády totiž směřuje žaloba v původním řízení k získání dodatečného multiplexu. Persidera přitom podle ní dosáhla maximální povolené hranice pěti multiplexů.
- 23 V tomto ohledu je třeba připomenout, že v rámci spolupráce Soudního dvora a vnitrostátních soudů, zavedené článkem 267 SFEU, je věc pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, aby s ohledem na konkrétní okolnosti věci posoudil jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání rozsudku, tak

relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru. Týkají-li se tedy položené otázky výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout (rozsudek ze dne 6. září 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, bod 19 a citovaná judikatura).

- 24 Z toho vyplývá, že se na otázky týkající se výkladu unijního práva položené vnitrostátním soudem v právním a skutkovém rámci, který tento soud vymezí na vlastní odpovědnost a jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat, vztahuje domněnka relevance. Odmítnutí Soudního dvora rozhodnout o žádosti podané vnitrostátním soudem je možné pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (rozsudky ze dne 14. dubna 2016, Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, bod 37 a citovaná judikatura, a ze dne 13. října 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektroniczej a Petrotel, C-231/15, EU:C:2016:769, bod 16).
- 25 V projednávané věci z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že žaloba podaná společností Persidera směřuje nejen k získání dodatečného multiplexu, ale rovněž k náhradě škody. Ve své žalobě přitom Persidera zpochybňuje soulad právních norem použitých na konverzi analogových stanic na digitální síť s unijním právem a položené otázky mají předkládajícímu soudu právě umožnit, aby posoudil uvedený soulad a žalobu na náhradu škody. Za těchto podmínek není zjevné, že je spor v původním řízení hypotetický.
- 26 Na druhém místě italská vláda a Reti Televisive Italiane SpA v zásadě uvádí, že Soudní dvůr nedisponuje všemi skutkovými a právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na položené otázky.
- 27 V této souvislosti je nutné připomenout, že potřeba dospět k výkladu unijního práva, který by byl pro vnitrostátní soud užitečný, vyžaduje, aby uvedený soud důsledně dodržoval požadavky kladené na obsah žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, které jsou výslovně uvedeny v článku 94 jednacího řádu Soudního dvora, který má předkládající soud znát (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. července 2016, Ogňanov, C-614/14, EU:C:2016:514, body 18 a 19, jakož i citovaná judikatura, a ze dne 27. října 2016, Audace a další, C-114/15, EU:C:2016:813, bod 35).
- 28 Je proto nezbytné, jak uvádí čl. 94 písm. c) jednacího řádu, aby samo předkládací rozhodnutí obsahovalo uvedení důvodů, na základě kterých má předkládající soud pochybnosti o výkladu nebo platnosti určitých ustanovení práva Unie, jakož i vztah, který spatřuje mezi těmito ustanoveními a vnitrostátními právními předpisy použitelnými ve sporu v původním řízení.
- 29 Je rovněž nezbytné, jak stanoví čl. 94 písm. a) jednacího řádu, aby samo předkládací rozhodnutí obsahovalo alespoň vyličení skutkových okolností, na kterých jsou otázky založeny. Podle judikatury Soudního dvora se tyto požadavky uplatní obzvláště v oblasti hospodářské soutěže, která se vyznačuje složitými skutkovými a právními situacemi (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 31. ledna 2008, Centro Europa 7, C-380/05, EU:C:2008:59, bod 58 a citovaná judikatura, a usnesení ze dne 12. prosince 2013, Umbra Packaging, C-355/13, nezveřejněné, EU:C:2013:867, bod 23 a citovaná judikatura).
- 30 V projednávaném případě je třeba zaprvé uvést, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce neobsahuje žádné vysvětlení stran relevantnosti článků 56, 101, 102 a 106 SFEU pro řešení sporu v původním řízení.
- 31 Ze skutečností předložených Soudnímu dvoru vyplývá, že spor v původním řízení se vyznačuje prvky, jež se všechny nacházejí pouze uvnitř italského státu. Článek 56 SFEU se přitom na takovou situaci nepoužije (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. listopadu 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, bod 47 a citovaná judikatura).

- 32 Předkládací rozhodnutí dále neobsahuje žádné skutkové nebo právní poznatky, které by umožňovaly posoudit otázku, zda a v jakém rozsahu může být jeden z provozovatelů dotčený v původním řízení provozující analogové stanice kvalifikován jako podnik ve smyslu článku 106 SFEU a zda a v jakém rozsahu lze vnitrostátní právní úpravou dotčenou v původním řízení, která byla za účelem digitalizace použita, přiznat takovému podniku zvláštní práva v rozporu s články 101 a 102 SFEU.
- 33 Zadruhé je třeba uvést, že položené otázky se zakládají na skutkovém předpokladu, podle něhož byly některé analogové stanice zohledněné při konverzi používány neoprávněné či protiprávně, tedy v rozporu s antikoncentračními limity nebo bez koncese. Předkládající soud neposkytl žádné upřesnění, pokud jde o tento předpoklad, který je ostatně popírán jak italskou vládou, tak společnostmi Reti Televisive Italiane a RAI.
- 34 Nicméně, kromě toho, že v souladu s judikaturou uvedenou v bodě 24 tohoto rozsudku nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat správnost skutkového rámce popsaného předkládajícím soudem, je třeba uvést, že se položené otázky netýkají oprávněnosti provozování dotčených analogových stanic z pohledu NSPR. Tyto otázky se totiž týkají toho, zda lze údajně neoprávněně provozované analogové stanice zohlednit pro účely jejich konverze na digitální stejným způsobem jako stanice provozované řádně. Jak přitom uvedla generální advokátka v bodech 37 až 40 svého stanoviska, Soudní dvůr je schopen užitečně odpovědět předkládajícímu soudu na základě jím předloženého spisového materiálu a na základě skutkového předpokladu, který může případně vyvrátit toliko předkládající soud, že analogové stanice byly provozovány neoprávněným či protiprávním způsobem z pohledu vnitrostátního práva nebo ustanovení NSPR.
- 35 Z výše uvedeného vyplývá, že položené otázky jsou nepřipustné v rozsahu, v němž se týkají výkladu článků 56, 101, 102 a 106 SFEU.

K věci samé

- 36 Svými otázkami, které je třeba zkoumat společně, se předkládající soud táže, zda musí být článek 9 rámcové směrnice, články 3, 5 a 7 autorizační směrnice, články 2 a 4 směrnice o hospodářské soutěži, jakož i zásady nediskriminace a proporcionality vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která pro účely konverze stávajících analogových stanic na digitální zohledňuje protiprávně provozované analogové stanice a analogové stanice provozované legálně a která na ně sice používá stejné kritérium konverze, avšak vede k proporcionálně významnějšímu snížení počtu přidělených digitálních sítí ve vztahu k počtu provozovaných analogových stanic na úkor provozovatele vůči jeho konkurentům.
- 37 V tomto ohledu je na prvním místě třeba připomenout, že článek 8 rámcové směrnice stanovuje členským státům povinnost zajistit, aby VRO přijímaly veškerá přiměřená opatření, která směřují k podpoře hospodářské soutěže při poskytování služeb elektronických komunikací tím, že zajišťují, aby nedocházelo k narušování nebo omezování hospodářské soutěže v odvětví elektronických komunikací, a odstraňují zbývající překážky pro poskytování uvedených služeb na unijní úrovni (rozsudky ze dne 31. ledna 2008, Centro Europa 7, C-380/05, EU:C:2008:59, bod 81, ze dne 3. prosince 2009, Komise v. Německo, C-424/07, EU:C:2009:749, bod 92, a ze dne 7. listopadu 2013, UPC Nederland, C-518/11, EU:C:2013:709, bod 50).
- 38 V souladu s odst. 1 tohoto článku musí VRO při plnění regulačních úkolů specifikovaných v rámcové a zejména autorizační směrnici přijímat veškerá přiměřená opatření, která směřují k dosažení cílů stanovených v odstavcích 2 až 4 uvedeného článku, spočívajících v podpoře hospodářské soutěže při zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací, podpoře rozvoje vnitřního trhu a prosazování zájmů občanů Unie (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. června 2014, TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, bod 39, a ze dne 15. září 2016, Koninklijke KPN a další, C-28/15, EU:C:2016:692, bod 46).

- 39 Na základě čl. 4 odst. 2 směrnice o hospodářské soutěži, čl. 5 odst. 2 druhého pododstavce a čl. 7 odst. 3 autorizační směrnice, jakož i čl. 9 odst. 1 rámcové směrnice, musí být práva na užívání rádiových frekvencí přidělena na základě objektivních, transparentních, nediskriminačních a přiměřených kritérií. Posledně uvedená podmínka znamená, že tato kritéria musí být způsobilá zaručit uskutečnění jimi sledovaného cíle a nepřekračují meze toho, co je k jeho dosažení nezbytné (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. dubna 2015, Komise v. Bulharsko, C-376/13, nezveřejněný, EU:C:2015:266, body 65 a 84).
- 40 Jak uvedla generální advokátka v bodě 47 svého stanoviska, musí být tato kritéria respektována nejen při prvním přidělování rádiových frekvencí, ale i při každém dalším přidělování frekvencí, prodloužení přidělení nebo – jako v původním řízení – při konverzi rádiových frekvencí v souvislosti s digitalizací.
- 41 Konečně z čl. 5 odst. 6 autorizační směrnice vyplývá, že VRO zajišťují, aby následkem zejména hromadění práv na užívání rádiových frekvencí nedošlo k narušení hospodářské soutěže.
- 42 Z uvedených ustanovení vyplývá, že NSPR je založen především na cíli účinné a nenarušené hospodářské soutěže a směřuje k jejímu rozvoji při dodržování zejména zásad rovného zacházení a přiměřenosti.
- 43 V tomto smyslu již bylo judikováno, že ustanovení NSPR, zejména čl. 9 odst. 1 rámcové směrnice, čl. 5 odst. 1 autorizační směrnice a čl. 4 bod 1 směrnice o hospodářské soutěži, brání vnitrostátním opatřením, která mají za následek zakonzervování vnitrostátní struktury trhu a ochranu postavení vnitrostátních provozovatelů, kteří na tomto trhu již působí, tím, že brání nebo omezují přístup nových provozovatelů na tento trh, nejsou-li tato opatření odůvodněná cíli obecného zájmu a upravená na základě objektivních, transparentních, nediskriminačních a přiměřených kritérií (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 31. ledna 2008, Centro Europa 7, C-380/05, EU:C:2008:59, body 95 až 107).
- 44 Je třeba mít za to, že by bylo rovněž v rozporu s ustanoveními NSPR, kdyby byla provozovateli, který na trhu již působí, zachována, či dokonce posílena neoprávněná konkurenční výhoda získána v rozporu s legálními požadavky a cíli účinné a nenarušené hospodářské soutěže, která zabraňuje nebo omezuje přístup novým provozovatelům na trh.
- 45 Z výše uvedeného vyplývá, jak v podstatě uvedla generální advokátka v bodě 70 svého stanoviska, že ustanovení NSPR brání zohlednění protiprávně provozovaných analogových stanic pro účely digitalizace, pokud toto zohlednění vede k zachování, či dokonce posílení neoprávněné konkurenční výhody.
- 46 Na druhém místě, aby mohla být předkládajícímu soudu poskytnuta užitečná odpověď, a pokud by uvedený soud měl za to, že všechny dotčené stanice byly provozovány legálně, je třeba připomenout, že obecná zásada rovného zacházení, jakožto obecná zásada unijního práva, ukládá, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno (viz rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a další, C-127/07, EU:C:2008:728, bod 23 a citovaná judikatura). Srovnatelnost situací musí být určena a posuzována mimo jiné ve světle cíle a účelu opatření, jež zavádí dotčené rozlišení. Mimoto musí být zohledněny zásady a cíle oblasti, do níž dotčený akt spadá (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a další, C-127/07, EU:C:2008:728, bod 26 a citovaná judikatura).
- 47 Zaprvé je třeba poznamenat, podobně jak učinila generální advokátka v bodě 53 svého stanoviska, že takoví provozovatelé jako společnosti Persidera, RAI a Mediaset, jež provozovali analogové stanice v Itálii, se pro účely konverze těchto stanic na stanice digitální v rámci digitalizace v zásadě nacházejí ve srovnatelné situaci.

- 48 Zadruhé ze skutečností předložených Soudnímu dvoru vyplývá, že analogové stanice provozované těmito třemi provozovateli více sítí byly převedeny na digitální sítě za použití tzv. „spravedlivého“ kritéria konverze uvedeného v bodě 16 tohoto rozsudku. Z předkládacího rozhodnutí tak vyplývá, že počet provozovaných stanic každým provozovatelem byl převeden na stejně tolik digitálních sítí po odečtení jedné stanice. V důsledku toho byla společnosti Persidera, která provozovala dvě analogové stanice, přidělena jedna digitální síť, zatímco společnosti RAI a Mediaset, jež provozovaly tři analogové stanice, získaly každá dvě digitální sítě. Jiným slovy, zatímco v případě posledně jmenovaných společností byl poměr konverze 66,67 %, když jim byly za tři analogové stanice přiděleny dvě digitální sítě, byl poměr konverze v případě společnosti Persidera pouze 50 %, když za své dvě analogové stanice získala toliko jednu digitální síť. Použití téhož opatření na zrušení jedné analogové stanice v rámci digitalizace tak vedlo k různému poměru konverze, který znevýhodnil společnost Persidera oproti společnostem RAI a Mediaset.
- 49 Za těchto podmínek, jak uvedla generální advokátka v bodech 54 až 57 svého stanoviska, je třeba mít za to, že takové vnitrostátní ustanovení, jako je ustanovení dotčené v původním řízení, vytváří rozdílné zacházení mezi konkurenčními provozovateli nacházejícími se ve srovnatelné situaci.
- 50 Zatřetí z vyjádření předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že tzv. „spravedlivé“ kritérium konverze bylo odůvodněno nezbytností zajistit kontinuitu televizní nabídky. Kromě toho bylo rozdílné zacházení zapříčiněno fyzickými omezeními spojenými s tím, že je po technické stránce nemožné rozdělit rádiové frekvence.
- 51 V tomto ohledu, jak uvádí generální advokátka v bodě 64 svého stanoviska, je třeba mít za to, že kontinuita televizní nabídky přispívá k ochraně spotřebitele, která je mimoto výslovně zmíněna mezi cíli vyjmenovanými v čl. 8 odst. 4 rámcové směrnice. VRO tudíž může při konverzi stávajících analogových stanic na digitální zohlednit cíl kontinuity televizní nabídky, pokud dohlédne na to, že tato konverze respektuje všechny cíle uvedené v článku 8 rámcové směrnice a nezbytnost účinné správy rádiových frekvencí, jak je požadována čl. 9 odst. 1 téže směrnice.
- 52 Konverze stávajících analogových stanic na digitální sice umožňuje zajistit kontinuitu televizní nabídky doposud vysílané pomocí analogové technologie.
- 53 Nicméně opatření vedoucí k přidělení vyššího počtu digitálních rádiových frekvencí provozovatelům, kteří již působí na trhu, než je počet, který by postačoval k zajištění kontinuity jejich televizní nabídky, jde nad rámec toho, co je nezbytné pro dosažení uvedeného cíle, a je tak nepřiměřené.
- 54 Je třeba také upřesnit, že VRO musí při konverzi stávajících analogových stanic na digitální zohlednit fyzická omezení spojená s tím, že je po technické stránce nemožné rozdělit dotčené rádiové frekvence. V takové situaci může cíl spočívající v podpoře účinného používání a správy rádiových frekvencí, jak je stanoven zejména v čl. 8 odst. 2 písm. d) rámcové směrnice, odůvodnit přidělení nižšího nebo vyššího počtu digitálních sítí ve vztahu k počtu provozovaných analogových stanic za účelem vyhnutí se zlomkům.
- 55 Ze skutečností předložených Soudnímu dvoru v projednávané věci vyplývá, že digitální multiplex umožňuje vysílání pěti až šesti stanic se stejnou kvalitou vysílání jakou má analogové vysílání, nebo vysílání tří digitálních stanic ve vysokém rozlišení, tj. s vyspělejší technologií. Přitom, jak poukázala generální advokátka v bodě 67 svého stanoviska, a s výhradou ověření předkládajícím soudem, patrně pouze jeden multiplex by tak stačil k tomu, aby takovým provozovatelům jako je RAI a Mediaset umožnil zajistit kontinuitu jejich tří analogových stanic ve srovnatelné kvalitě, a že přidělení druhého multiplexu jde nad rámec toho, co je pro tento účel nezbytné. Mimoto, jak vyplývá z bodu 79 stanoviska, zachování nedělitelnosti rádiových frekvencí zřejmě nestačí k dostatečnému odůvodnění nerovného zacházení dotčeného ve věci v původním řízení, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

56 Ve světle výše uvedených úvah je na položené otázky třeba odpovědět tak, že:

- článek 9 rámcové směrnice, články 3, 5 a 7 autorizační směrnice, jakož i články 2 a 4 směrnice o hospodářské soutěži musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která pro účely konverze stávajících analogových stanic na digitální zohledňuje protiprávně provozované analogové stanice, pokud vede k zachování, či dokonce k posílení neoprávněné konkurenční výhody;
- zásady nediskriminace a proporcionality musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která použitím stejného kritéria konverze vede k proporcionálně významnějšímu snížení počtu přidělených digitálních sítí ve vztahu k počtu provozovaných analogových stanic na úkor provozovatele vůči jeho konkurentům, není-li objektivně odůvodněná a přiměřená svému cíli. Kontinuita televizní nabídky představuje legitimní cíl, kterým lze odůvodnit takové rozdílné zacházení. Nicméně ustanovení vedoucí k tomu, že provozovatelům, kteří již působí na trhu, je přidělen vyšší počet digitálních rádiových frekvencí, než je počet, který by postačoval k zajištění kontinuity jejich televizní nabídky, jde nad rámec toho, co je nezbytné pro dosažení uvedeného cíle, a je tak nepřiměřené.

K nákladům řízení

57 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (čtvrtý senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/140/ES ze dne 25. listopadu 2009, články 3, 5 a 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES ze dne 7. března 2002 o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (autorizační směrnice), ve znění směrnice 2009/140, jakož i články 2 a 4 směrnice Komise 2002/77/ES ze dne 16. září 2002 o hospodářské soutěži na trzích sítí a služeb elektronických komunikací musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která pro účely konverze stávajících analogových stanic na digitální zohledňuje protiprávně provozované analogové stanice, pokud vede k zachování, či dokonce k posílení neoprávněné konkurenční výhody.
- 2) Zásady nediskriminace a proporcionality musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která použitím stejného kritéria konverze vede k proporcionálně významnějšímu snížení počtu přidělených digitálních sítí ve vztahu k počtu provozovaných analogových stanic na úkor provozovatele vůči jeho konkurentům, není-li objektivně odůvodněná a přiměřená svému cíli. Kontinuita televizní nabídky představuje legitimní cíl, kterým lze odůvodnit takové rozdílné zacházení. Nicméně ustanovení vedoucí k tomu, že provozovatelům, kteří již působí na trhu, je přidělen vyšší počet digitálních rádiových frekvencí, než je počet, který by postačoval k zajištění kontinuity jejich televizní nabídky, jde nad rámec toho, co je nezbytné pro dosažení uvedeného cíle, a je tak nepřiměřené.

Podpisy.