



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

11. září 2025 *

„Řízení o předběžné otázce – Sítě a služby elektronických komunikací – Směrnice 2002/20/ES, 2002/21/ES a 2002/77/ES – Práva na užívání rádiových kmitočtů pro digitální pozemní rádiové a televizní vysílání – Přeměna práv na užívání – Udělování práv na užívání – Soudní ochrana – Nezávislost vnitrostátních regulačních orgánů“

Ve spojených věcech C-764/23 až C-766/23,

jejichž předmětem jsou tři žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané na základě článku 267 SFEU rozhodnutími Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) ze dne 1. prosince 2023, došlými Soudnímu dvoru dne 12. prosince 2023, v řízeních

Cairo Network Srl (C-764/23),

Europa Way Srl (C-765/23),

Persidera SpA (C-766/23)

proti

Ministero delle Imprese e del Made in Italy (C-764/23 a C-766/23),

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-765/23),

Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-765/23),

Ministero dello Sviluppo economico (C-765/23),

za účasti:

Radiotelevisione italiana SpA (RAI),

Persidera SpA (C-764/23 a C-765/23),

Mediaset SpA (C-764/23 a C-765/23),

Elettronica Industriale SpA,

* Jednací jazyk: italština.

Premiata Ditta Borghini e Stocchetti di Torino Srl,

Europa Way Srl (C-764/23 a C-766/23),

Prima TV SpA,

Associazione di Categoria Aeranti-Corallo (C-764/23),

3lettronica Industriale SpA (C-765/23 a C-766/23),

Espansione Srl (C-766/23),

Cairo Network Srl (C-765/23 a C-766/23)

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení: C. Lycourgos (zpravodaj), předseda senátu, S. Rodin, N. Piçarra, O. Spineanu-Matei
a N. Fenger, soudci,

generální advokát: A. Rantos,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

- za Cairo Network Srl: L. R. Perfetti, avvocato,
- za Europa Way Srl: F. Ferraro a A. Terranova, avvocati,
- za Persidera SpA: E. Apa, M. V. La Rosa, M. Montinari a I. Picciano, avvocati,
- za Radiotelevisione italiana SpA (RAI): G. de Vergottini, E. Lenzi a M. Petitto, avvocati,
- za Mediaset SpA a Elettronica Industriale SpA: C. E. Cazzato, D. Lipani, G. M. Roberti, G. Rossi
a M. Serpone, avvocati,
- za italskou vládu: G. Palmieri, jako zmocněnkyně, ve spolupráci s: S. Fiorentino a G. Galluzzo,
avvocati dello Stato,
- za chorvatskou vládu: G. Vidović Mesarek, jako zmocněnkyně,
- za Evropskou komisi: G. Conte a O. Gariazzo, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 27. března 2025,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu článku 6 a čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), článků 3, 5, 7 a 14 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“), čl. 3 odst. 3 a 3a, čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce, jakož i článků 8 a 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“), bodů 11 a 20 odůvodnění rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/899 ze dne 17. května 2017 o využívání kmitočtového pásma 470-790 MHz v Unii (Úř. věst. 2017, L 138, s. 131), článků 5, 6, 8, 9, 31 a 45 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1972 ze dne 11. prosince 2018, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace (Úř. věst. 2018, L 321, s. 36), jakož i zásad spravedlnosti, zákazu diskriminace, transparentnosti, ochrany hospodářské soutěže, ochrany legitimního očekávání, proporcionality a přiměřenosti.
- 2 Tyto žádosti byly předloženy v rámci sporů mezi společnostmi Cairo Network Srl (C-764/23), Europa Way Srl (C-765/23) a Persidera SpA (C-766/23) na jedné straně a Ministero delle Imprese e del Made in Italy (Ministerstvo podnikání a Made in Italy, Itálie) (C-764/23 a C-766/23), Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Úřad pro dohled nad komunikacemi, Itálie) (dále jen „AGCOM“), Presidenza del Consiglio dei Ministri (předsednictvo Rady ministrů, Itálie) (C-765/23), Ministero dell’Economia e delle Finanze (Ministerstvo hospodářství a financí, Itálie) (C-765/23) a Ministero dello Sviluppo economico (Ministerstvo pro hospodářský rozvoj, Itálie) (C-765/23) na straně druhé ve věci postupů vedených v rámci změny konfigurace kmitočtového pásma 694-790 MHz (dále jen „kmitočtové pásmo 700 MHz“), přeměny stávajících práv na užívání multiplexů technologie DVB-T na práva na užívání přenosových kapacit v multiplexech technologie DVB-T 2 a udělení posledně uvedeného typu práv na užívání.

Právní rámec

Unijní právo

Autorizační směrnice

- 3 Článek 3 autorizační směrnice definuje pravidla týkající se obecných oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací.
- 4 Článek 5 odst. 2 a 6 této směrnice stanoví:

„2. Pokud je nezbytné udělit individuální práva na užívání rádiových [kmitočtů] a čísel, členské státy na požádání udělí taková práva každému podniku za účelem poskytování sítí nebo služeb v rámci obecného oprávnění uvedeného v odstavci 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 [kmitočtů] poskytovatelům služeb obsahu rozhlasového a televizního vysílání s ohledem na plnění cílů obecného zájmu v souladu s právními předpisy Společenství, práva na užívání rádiových [kmitočtů] a čísel se udělují prostřednictvím otevřených, objektivních, transparentních, nediskriminačních a přiměřených postupů a v případě rádiových [kmitočtů] 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 [kmitočtů] poskytovatelům služeb obsahu rádiového nebo televizního vysílání nezbytné k plnění cíle obecného zájmu stanoveného členskými státy v souladu s právem Společenství.

[...]

6. Příslušné vnitrostátní orgány zajistí, aby rádiové [kmitočty] 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 [kmitočtů] nedošlo k narušení hospodářské soutěže. K těmto účelům mohou členské státy přijmout vhodná opatření, například nařízení povinného prodeje nebo pronájmu práv na užívání rádiových [kmitočtů].“

5 Článek 7 odst. 3 autorizační směrnice stanoví:

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

6 Článek 14 autorizační směrnice, nadepsaný „Změna práv a povinností“, stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby se mohla práva, podmínky a postupy týkající se obecných oprávnění, práv na užívání nebo práv na instalování zařízení měnit pouze v objektivně odůvodněných případech a přiměřeným způsobem s tím, že se případně zohlední zvláštní podmínky týkající se převoditelných práv na užívání rádiových [kmitočtů]. [...]

2. Členské státy neomezí ani neodejmou práva na instalování zařízení ani práva na užívání rádiových [kmitočtů] před uplynutím doby, na kterou byla udělena, s výjimkou odůvodněných případů a popřípadě v souladu s přílohou a s příslušnými vnitrostátními právními předpisy týkajícími se náhrady za odejmutí práv.“

Rámcová směrnice

7 Bod 11 odůvodnění rámcové směrnice zní:

„V souladu se zásadou oddělení regulačních a provozních funkcí by měly členské státy zaručit nezávislost vnitrostátního regulačního orgánu nebo orgánů, aby byla zajištěna nestrannost jejich rozhodnutí. Tímto požadavkem na nezávislost nejsou dotčeny institucionální autonomie a ústavní povinnosti členských států nebo zásada neutrality s ohledem na úpravu vlastnictví jednotlivých členských států, jak je stanovena v článku [345 SFEU]. [...]

8 Podle čl. 2 písm. g) této směrnice se „vnitrostátním regulačním orgánem“ (dále jen „VRO“) rozumí „subjekt nebo subjekty, které pověřuje členský stát jakýmkoli regulačními úkoly uloženými touto směrnicí a zvláštními směrnicemi“. Z tohoto čl. 2 písm. l) vyplývá, že autorizační směrnice patří mezi „zvláštní směrnice“.

9 Bod 13 odůvodnění směrnice 2009/140, kterou byla změněna rámcová směrnice, uvádí:

„Měla by být posílena nezávislost [VRO], aby se zajistilo efektivnější uplatňování předpisového rámce a zvýšila se jejich autorita i předvídatelnost jejich rozhodnutí. Za tímto účelem by vnitrostátní právní předpisy měly obsahovat výslovné ustanovení, které by zajistilo, aby byl [VRO], odpovědný za *ex ante* regulaci trhu nebo za řešení sporů mezi podniky, při plnění svých úkolů chráněn před vnějšími zásahy nebo politickým tlakem, jež by mohly ohrozit jeho nezávislé posuzování záležitostí, které mu jsou překládány. Existence takového vnějšího vlivu na vnitrostátní zákonodárný orgán činí tento orgán nevhodným k plnění funkce [VRO] v rámci předpisového rámce. [...]“

10 Článek 3 odst. 1 až 3a rámcové směrnice stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby každý z úkolů, který je uložen [VRO] v této směrnici a ve zvláštních směrnicích, byl plněn příslušným subjektem.

2. Členské státy zaručí nezávislost [VRO] tím, že zajistí, aby byly právně odlišený a funkčně nezávislé na všech organizacích, které zajišťují sítě, zařízení nebo poskytují služby elektronických komunikací. Členské státy, které si ponechají ve svém vlastnictví podniky, které zajišťují sítě a/nebo poskytují služby elektronických komunikací, a kontrolu nad nimi, zajistí účinné strukturální oddělení regulační funkce od činností spojených s vlastnictvím nebo kontrolou.

3. Členské státy zajistí, aby [VRO] vykonávaly své pravomoci nestranně, transparentně a včas. Členské státy zajistí, aby [VRO] měly k provádění svěřených úkolů dostatečné finanční a lidské zdroje.

3a. Aniž jsou dotčena ustanovení odstavců 4 a 5, jednají [VRO] odpovědně za regulaci trhu *ex ante* nebo řešení sporů mezi podniky [...] nezávisle a nevyžadují ani nepřijímají pokyny od jiného orgánu v souvislosti s plněním úkolů, jež jsou jim svěřeny podle vnitrostátních právních předpisů provádějících právo Společenství. To nebrání dohledu v souladu s vnitrostátním ústavním právem. Pravomoc pozastavit platnost rozhodnutí nebo změnit rozhodnutí [VRO] mají pouze subjekty rozhodující o opravném prostředku zřízené v souladu s článkem 4.

[...]“

11 Článek 4 odst. 1 této směrnice zní:

„Členské státy zajistí, aby na vnitrostátní úrovni existovaly účinné mechanismy, v jejichž rámci má každý uživatel nebo podnik zajišťující sítě nebo poskytující služby elektronických komunikací, který je dotčen rozhodnutím [VRO], právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí k subjektu rozhodujícímu o opravném prostředku, který je nezávislý na zúčastněných stranách. Tento subjekt, kterým může být soud, musí mít příslušné odborné znalosti potřebné pro řádný výkon svých funkcí. Členské státy zajistí, aby skutková podstata případu byla řádně posouzena a aby existoval účinný mechanismus pro opravné prostředky.

Pokud v souladu s vnitrostátními právními předpisy nejsou povolena předběžná opatření, do rozhodnutí o tomto opravném prostředku zůstává v platnosti rozhodnutí [VRO].“

12 Článek 8 odst. 1 až 4 uvedené směrnice stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby při plnění regulačních úkolů uvedených v této směrnici a ve zvláštních směrnících přijímaly [VRO] veškerá přiměřená opatření, která směřují k dosažení cílů stanovených v odstavcích 2, 3 a 4. Taková opatření musí být přiměřená daným cílům.

[...]

2. [VRO] podporují hospodářskou soutěž při zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací a přiřazených zařízení a doplňkových služeb [...]

3. [VRO] přispívají k rozvoji vnitřního trhu [...]

4. [VRO] prosazují zájmy občanů Evropské unie [...]

13 Článek 9 odst. 1 téže směrnice stanoví:

„Při řádném zohlednění skutečnosti, že rádiové [kmitočty] jsou veřejným statkem závažného sociálního, kulturního a hospodářského významu, zajistí členské státy na svých územích účinnou správu rádiových [kmitočtů] 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 [kmitočtů] 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.“

Směrnice o hospodářské soutěži

14 Článek 2 směrnice o hospodářské soutěži stanoví pravidla týkající se výlučných a zvláštních práv na síť a služby elektronických komunikací.

15 Článek 4 této směrnice, nadepsaný „Práva na užívání kmitočtů“, stanoví:

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

1. členské státy neudělí výlučná nebo zvláštní práva na užívání rádiových kmitočtů pro poskytování služeb elektronických komunikací;

2. přiděl rádiových kmitočtů pro služby elektronických komunikací je založen na objektivních, průhledných, nediskriminačních a přiměřených kritériích.“

Rozhodnutí 2017/899

16 Body 8, 9, 11, 15 a 20 odůvodnění rozhodnutí 2017/899 znějí takto:

„(8) Radiokomunikační řád Mezinárodní telekomunikační unie přijatý na Světové radiokomunikační konferenci v roce 2015 přidělil v regionu 1, do něhož je zařazena [Evropská unie], kmitočtové pásmo 700 MHz rovnoprávně službě rozhlasového a televizního vysílání a službě pohyblivé (vyjma letecké pohyblivé služby). Kmitočtové pásmo 470-694 MHz [...] zůstává nadále výhradně přiděleno přednostně službě rozhlasového a televizního vysílání a podružně k využití pro bezdrátové zvukové [tvorby televizních programů a pořádání hromadných společenských akcí] PMSE.

(9) Kvůli rychlému nárůstu objemu bezdrátových širokopásmových přenosů a rostoucímu hospodářskému, průmyslovému a společenskému významu digitální ekonomiky je navýšení kapacity bezdrátových sítí nutností. Spektrum v kmitočtovém pásmu 700 MHz skýtá jak dodatečnou kapacitu, tak univerzální pokrytí, zvláště pro venkovské, hornaté a ostrovní oblasti, jakož i jiné odlehlé oblasti, kde je pokrytí ekonomicky náročnější, které jsou předem určeny podle oblastí, jimž je dána vnitrostátní priorita, například podél hlavních pozemních dopravních tras, a pro využití uvnitř budov a pro komunikaci typu stroj-stroj na velké vzdálenosti. V této souvislosti by soudržná a koordinovaná opatření k realizaci vysoce kvalitního zemského bezdrátového pokrytí po celé Unii, která jsou založena na osvědčených vnitrostátních postupech ohledně povinností provozovatelů plynoucích z práv, měla směřovat k naplnění cíle [...], aby všichni občané v celé Unii měli do roku 2020 přístup k nejrychlejšímu širokopásmovému připojení s minimální rychlostí 30 [megabitů za sekundu (Mbps)], uvnitř i vně budov, a měla by rovněž směřovat k naplnění ambiciózní vize gigabitové společnosti v Unii. Tato opatření podpoří inovativní digitální služby a zajistí dlouhodobé socioekonomické přínosy.

[...]

(11) [...] [Digitální televizní vysílání] DTT a PMSE proto potřebují dlouhodobou regulační předvídatelnost ohledně dostupnosti dostatečného spektra, neboť jen tak mohou zabezpečit udržitelné poskytování a rozvoj svých služeb, zejména bezplatného televizního vysílání, a zároveň zajistit vhodné prostředí pro investice tak, aby byly dosaženy unijní a vnitrostátní cíle audiovizuální politiky, jako je sociální soudržnost, pluralita sdělovacích prostředků a kulturní rozmanitost. [...]

[...]

(15) Členské státy by měly mít z opodstatněných důvodů možnost až o dva roky pozdržet využívání kmitočtového pásma 700 MHz pro zemské systémy schopné poskytovat bezdrátové širokopásmové služby elektronických komunikací po společném unijním termínu, jímž je rok 2020. Důvody takového pozdržení by měly být omezeny na nedořešené záležitosti v přeshraniční koordinaci způsobující škodlivé rušení, potřebu zajistit technický přechod velké části obyvatelstva na vyspělé standardy rozhlasového a televizního vysílání a složitost zajištění takového přechodu, situaci, kdy finanční náklady spojené s přechodem přesahují očekávané příjmy plynoucí z udělení práv, a vyšší moc. Členské státy by měly přijmout veškerá opatření nezbytná k minimalizaci vznikajícího škodlivého rušení v dotčených členských státech. [...]

[...]

(20) Členské státy by měly přijmout soudržné vnitrostátní plány, které usnadní využívání kmitočtového pásma 700 MHz pro zemské bezdrátové širokopásmové služby elektronických komunikací a zároveň zajistí kontinuitu služeb televizního vysílání, jež toto pásmo opustí. Jakmile členské státy tyto vnitrostátní plány přijmou, měly by je transparentním způsobem zpřístupnit v rámci Unie. Vnitrostátní plány by měly zahrnovat činnosti a lhůty k reorganizaci kmitočtového uspořádání, technický vývoj sítě a zařízení koncových uživatelů, koexistenci mezi rádiovými a nerádiovými zařízeními, stávající a nové režimy udělování práv k využívání spektra, mechanismy k zabránění vzniku škodlivého rušení uživatelů spektra v přilehlých pásmech a informace o možnosti kompenzací možných nákladů této reorganizace, aby se zabránilo mimo jiné nákladům pro koncové uživatele nebo vysílací společnosti. V případě, že členské státy hodlají zachovat DTT, měly by ve svých vnitrostátních plánech zvážit možnost snazší modernizace vysílacích zařízení ve prospěch technologií účinněji využívajících spektrum, jako jsou pokročilé video formáty (např. HEVC) nebo technologie přenosu signálu (např. DVB-T2).“

17 Článek 1 odst. 1 tohoto rozhodnutí stanoví:

„Do 30. června 2020 umožní členské státy využívání [kmitočtového pásma 700 MHz] pro zemské systémy schopné poskytovat bezdrátové širokopásmové služby elektronických komunikací [...]

Členské státy však mohou z jednoho či více opodstatněných důvodů stanovených v příloze tohoto rozhodnutí pozdržet možnost využívání kmitočtového pásma 700 MHz až o dva roky. [...] V případě potřeby členské státy udělí práva k využívání spektra nebo změny příslušná stávající práva k využívání spektra v souladu [s autorizační směrnicí], aby toto využívání umožnily.“

Směrnice 2018/1972

18 Článek 124 odst. 1 směrnice 2018/1972 zní takto:

„Členské státy přijmou a zveřejní právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 21. prosince 2020. Znění těchto předpisů neprodleně sdělí [Evropské] [k]omisi.

Členské státy budou tyto předpisy používat od 21. prosince 2020.

[...]“

Italské právo

19 Článek 1 odst. 1031 legge n. 205 – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018–2020 (zákon č. 205 o plánovaném státním rozpočtu na finanční rok 2018 a víceletém rozpočtu na tříleté období 2018–2020) ze dne 27. prosince 2017 (GURI č. 302 ze dne 29. prosince 2017), ve znění legge n. 145 – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019–2021 (zákon č. 145 o plánovaném státním rozpočtu na finanční rok 2019 a víceletém rozpočtu na tříleté období 2019–2021) ze dne 30. prosince 2018 (GURI č. 302 ze dne 31. prosince 2018) (dále jen „zákon č. 205/2017“) stanoví:

„V souladu s cíli evropské a národní audiovizuální politiky, kterými jsou sociální soudržnost, pluralita médií a kulturní rozmanitost, a s cílem co nejefektivnější správy spektra, kterou umožňuje využití

nejmodernějších technologií, se všechny kmitočty přidělené na celostátní a místní úrovni pro službu [DTT] a přidělené v pásmu III VHF a 470-694 MHz uvolní v souladu s harmonogramem uvedeným v odstavci 1032. Pro stejné účely uvedené ve větě první se práva na užívání kmitočtů, která mají provozovatelé vnitrostátních sítí ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, převedou na práva na užívání přenosové kapacity v nově vybudovaných vnitrostátních multiplexech v technologii DVB-T2 v souladu s kritérii, která pro účely udělování práv na užívání kmitočtů stanoví do 31. března 2019 [AGCOM]. Do 31. března 2019 stanoví [AGCOM] kritéria pro udělování práv na užívání kmitočtů plánovaných podle odstavce 1030 pro službu digitálního pozemního televizního vysílání provozovatelům vnitrostátních sítí [v pásmu UHF 470-694 MHz] na vnitrostátní úrovni, přičemž zohlední potřebu zajistit omezení veškerých nákladů na transformaci a zavedení sítě, zkrácení doby přechodného období podle odstavce 1032 a minimalizaci nákladů a dopadů na koncové uživatele. Ministerstvo pro hospodářský rozvoj udělí do 30. června 2019 práva na užívání kmitočtů podle věty třetí provozovatelům vnitrostátních sítí na základě kritérií stanovených [AGCOM] podle téže věty. [...]“

20 Článek 1 odst. 1031a zákona č. 205/2017 stanoví:

„Přidělení dodatečné přenosové kapacity dostupné na vnitrostátní úrovni a pozemních kmitočtů mimo kmitočty určené na přeměnu práv na užívání uvedených v odstavci 1031 a plánované [AGCOM] v [národním plánu přidělování kmitočtů], které mají být přiděleny na službu [DTT] pro provozovatele vnitrostátních sítí a koncesionáře na veřejnou službu rozhlasové, televizního a multimediálního vysílání, se uskuteční prostřednictvím řízení za úplaty bez nové výzvy k podávání nabídek, které do 30. listopadu 2019 vyhlásí ministerstvo pro hospodářský rozvoj v rámci provádění postupů stanovených do 30. září 2019 [AGCOM] [...], na základě následujících zásad a kritérií:

- a) přidělovat přenosovou kapacitu a kmitočty v blocích o velikosti rovnající se polovině multiplexu;
- b) stanovit minimální hodnotu nabídek na základě tržních hodnot určených [AGCOM];
- c) zohlednit hodnotu předložených finančních nabídek;
- d) zaručit kontinuitu služby, rychlost technologického přechodu, jakož i kvalitu technologických infrastruktur, které zpřístupňují provozovatelé vnitrostátních sítí působící v tomto odvětví, včetně koncesionáře na veřejnou službu rozhlasového, televizního a multimediálního vysílání;
- e) posílit zkušenosti získané provozovateli vnitrostátních sítí v tomto odvětví, zejména s ohledem na zavádění sítí digitálního vysílání;
- f) posílit strukturální kapacity pro zajištění spektrální účinnosti, profesionality a dovedností získaných v tomto odvětví, technologických inovací a optimálního, účinného a včasného využívání přenosové kapacity a dodatečných kmitočtů;
- g) zajistit co nejlepší využití spektra s ohledem na současné vysílání kvalitního obsahu v technologii [DTT] pro co největší část italského obyvatelstva. [...]“

21 Článek 1 odst. 1037 zákona č. 205/2017 stanoví:

„Spory týkající se udělení práv na užívání kmitočtů, zadávacího řízení a dalších postupů uvedených v odstavcích 1026 až 1036, zejména postupů při uvolnění kmitočtů pro službu [DTT], spadají do

výlučné pravomoci správních soudů [...]. Z důvodu převažujícího národního zájmu na rychlém uvolnění a přidělení kmitočtů nemá zrušení aktů a rozhodnutí přijatých v rámci postupů uvedených v odstavcích 1026 až 1036 za následek navrácení do původního stavu nebo náhradu *in natura* a případná náhrada škody se poskytne pouze v peněžní formě. Rozsah předběžných opatření je omezen na vyplacení předběžné částky.“

Spory v původních řízeních a předběžné otázky

- 22 Společnosti Cairo Network a Europa Way jsou provozovatelkami sítí DTT, z nichž každá měla práva na užívání multiplexu technologie DVB-T. Společnost Persidera je provozovatelkou sítí DTT, která měla práva na užívání pěti multiplexů technologie DVB-T.
- 23 Italský zákonodárce měl za to, že změna konfigurace kmitočtového pásma 700 MHz vyžaduje uvolnění určitého počtu kmitočtů s cílem umožnit zavedení telefonie páté generace (dále jen „5G“). V důsledku toho tento zákonodárce zmocnil AGCOM k přijímání rozhodnutí určených jednak k přeměně stávajících práv na užívání multiplexů technologie DVB-T na práva na užívání přenosových kapacit v multiplexech technologie DVB-T2 a jednak k udělení práv na užívání dodatečné přenosové kapacity vytvořené přechodem mezi technologiemi DVB-T a DVB-T2 prostřednictvím řízení za úplatu.
- 24 AGCOM za tímto účelem přijal celou řadu rozhodnutí.
- 25 Konkrétně rozhodnutím 39/19/CONS stanovil nový národní plán přidělování kmitočtů určených pro DTT. Toto rozhodnutí zejména stanovilo celkový počet 12 národních multiplexů technologie DVB-T2 a parametry konfigurace, na jejichž základě byla stanovena zásada nahrazení 20 národních multiplexů technologie DVB-T 10 národními multiplexy technologie DVB-T2.
- 26 Rozhodnutím 129/19/CONS AGCOM definoval kritéria použitelná na přeměnu práv na užívání multiplexů technologie DVB-T na práva na užívání přenosových kapacit v multiplexech technologie DVB-T2 a na udělování práv na užívání dodatečné přenosové kapacity na vnitrostátní úrovni.
- 27 Rozhodnutím 562/20/CONS AGCOM stanovil podmínky řízení o udělení práv na užívání této dodatečné přenosové kapacity za úplatu. Rozhodnutím 564/20/CONS toto řízení zahájil.
- 28 Na základě kritérií přeměny definovaných AGCOM byla společnosti Persidera udělena práva na užívání přenosových kapacit ve 2,5 multiplexu technologie DVB-T2, zatímco společnosti Cairo Network a Europa Way získaly práva na užívání přenosových kapacit v 0,5 multiplexu tohoto typu. Po ukončení úplatného řízení o udělení práv získaly společnosti Cairo Network a Persidera dodatečná práva na užívání přenosových kapacit v 0,5 multiplexu technologie DVB-T2.
- 29 Společnosti Cairo Network, Europa Way a Persidera podaly žaloby na neplatnost několika aktů přijatých v rámci řízení o změně konfigurace kmitočtového pásma 700 MHz, mezi něž patří rozhodnutí AGCOM 39/19/CONS a 129/19 CONS.
- 30 Tyto žaloby byly zamítnuty rozsudky Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio, Itálie).

- 31 Společnosti Cairo Network, Europa Way a Persidera podaly proti těmto rozsudkům odvolání ke Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie), která je předkládajícím soudem. Na podporu svých odvolání tyto společnosti mimo jiné tvrdily, že italský zákonodárce nerespektoval nezávislost AGCOM, práva na užívání multiplexů technologie DVB-T byla porušena a proces změny konfigurace kmitočtového pásma 700 MHz byl proveden nesprávně, jelikož nezohlednil okolnost, že někteří provozovatelé předtím údajně protiprávně získali příznivé postavení na trhu DTT.
- 32 Consiglio di Stato (Státní rada), která má za to, že čelí několika obtížím při výkladu unijního práva, si zaprvé ve věcech C-764/23 a C-765/23 klade otázku ohledně účinnosti soudní ochrany, které mohou požívat společnosti Cairo Network a Europa Way. Má totiž pochybnosti o tom, zda vyloučení jakékoli možnosti obnovení předchozího stavu nebo náhrady *in natura* umožňuje zaručit dostatečnou ochranu držitelům práv na užívání kmitočtů technologie DVB-T a chránit obecný zájem.
- 33 Zadruhé si tento soud klade otázku, zda italský zákonodárce příliš omezil prostor pro uvážení AGCOM, čímž narušil jeho nezávislost. V tomto ohledu uvádí, že rozhodnutí přijatá AGCOM v rámci procesu změny kmitočtového pásma 700 MHz byla významně ovlivněna ustanoveními italských právních předpisů. Koeficient pro přepočítání práv na užívání rádiových kmitočtů tak určil AGCOM, zejména s cílem umožnit vedení řízení za úplatu nařízeného tímto zákonodárcem. Krom toho podřídil toto řízení kritériím a zásadám, které sám stanovil, zejména tím, že povolil, aby se tohoto řízení účastnili stávající provozovatelé, kteří mají na relevantním trhu dominantní postavení.
- 34 Zatřetí má Consiglio di Stato (Státní rada) za to, že částečná povaha přeměny starších práv na užívání rádiových kmitočtů, která vyplývá z použití tohoto přepočítacího koeficientu přijatého AGCOM, znevýhodnila provozovatele, kteří jsou držiteli práva na užívání jediného multiplexu technologie DVB-T, tím, že je donutila využít řízení o udělení práv na užívání za úplatu nebo uzavřít mezi sebou dohody, aby mohli získat přenosovou kapacitu odpovídající kapacitě, kterou měli před přeměnou svých starších práv na užívání rádiových kmitočtů.
- 35 Začtvrté si tento soud klade otázku, zda je zohlednění situace každého z dotčených provozovatelů italskými orgány s ohledem na historický vývoj italského audiovizuálního odvětví z hlediska unijního práva dostatečné.
- 36 Organizace tohoto odvětví totiž byla poznamenána řadou nesrovnalostí, o nichž Soudní dvůr rozhodl v rozsudcích ze dne 31. ledna 2008, Centro Europa 7 (C-380/05, EU:C:2008:59), a ze dne 26. července 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597). S ohledem na různá opatření, která již byla přijata k nápravě těchto nesrovnalostí, měl AGCOM za to, že přijetí strukturálních opatření během procesu změny konfigurace kmitočtového pásma 700 MHz by bylo nevhodné a mělo by účinky, které by přesahovaly obnovení rovnováhy trhu, která se stala nezbytnou pro nápravu uvedených nesrovnalostí. Považoval tedy za dostatečné stanovit asymetrická pravidla určená k podpoře pluralismu a hospodářské soutěže v rámci řízení o udělení práv na užívání rádiových kmitočtů za úplatu. Předkládající soud má přitom pochybnosti o slučitelnosti této volby AGCOM s unijním právem.
- 37 Zapáté a na posledním místě tento soud ve věci C-764/23 uvádí skutečnosti, o nichž má za to, že mohou u společnosti Cairo Network prokázat legitimní očekávání, které je hodno ochrany. V tomto ohledu zdůrazňuje, že tato společnost nabyla starší práva na užívání rádiových kmitočtů v rámci řízení za úplatu, u něhož výzva k účasti upřesňovala, že má za cíl udělení práv na užívání

rádiových kmitočtů pro systémy DVB, tedy standard DVB-T, ale i jeho následný technologický vývoj, že úspěšný uchazeč získá v době uvolnění kmitočtů za účelem jejich přidělení telekomunikačním operátorům kmitočet se stejným pokrytím a stejnou dobou trvání a kmitočet bude přidělen na dobu 20 let.

38 Za těchto podmínek se Consiglio di Stato (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru ve věci C-764/23 následující předběžné otázky:

- „1) Musí být unijní právo, a zejména článek 6 a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, vykládané ve světle článku 47 [Listiny], čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce [rámcové směrnice] a článek 31 směrnice [2018/1972] vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je relevantní právní úprava v italském právním řádu (čl. 1 odst. 1037 zákona č. 205/2017), která v situaci spadající do unijního práva omezuje účinky žaloby na neplatnost, když brání navrácení do původního stavu nebo náhradě *in natura* a omezuje předběžné opatření na zaplacení předběžné částky, čímž zasahuje do práva na účinnou soudní ochranu?
- 2) Musí být unijní právo, a zejména čl. 3 odst. 3 a 3a a články 8 a 9 [rámcové směrnice], jakož i články 5, 6, 8, 9 a 45 směrnice [2018/1972], vykládány v tom smyslu, že brání takovému systému, který byl v italském právním řádu zaveden článkem 1 odst. 1031-a [zákona č. 205/2017], v rozsahu, v němž tento systém zbavuje nezávislý správní orgán jeho regulačních funkcí nebo je v každém případě významně omezuje tím, že stanoví přidělování dodatečné přenosové kapacity prostřednictvím řízení za úplatu s udělením nejvyšší ekonomické nabídky a za účasti zavedených provozovatelů, kteří mají dominantní postavení na trhu?
- (3) Musí být unijní právo, a zejména články 8 a 9 [rámcové směrnice], články 3, 5, 7 a 14 [autorizační směrnice], články 2 a 4 [směrnice o hospodářské soutěži], body 11 a 20 odůvodnění rozhodnutí [2017/899], jakož i zásady spravedlnosti, zákazu diskriminace, ochrany hospodářské soutěže a legitimního očekávání, vykládány v tom smyslu, že brání takovému systému, který zavedla příslušná vnitrostátní právní úprava (čl. 1 odst. 1030, 1031, 1031-a, 1031-b a 1032 zákona č. 205/2017), jakož i rozhodnutí [AGCOM] č. 39/19/CONS, 128/19/CONS, 564/20/CONS a související rozhodnutí o udělení práv na užívání kmitočtů pro digitální televizní službu, která pro účely přeměny ‚práv na užívání kmitočtů‘ na ‚práva na užívání přenosové kapacity‘ nevyžaduje přeměnu na zásadě rovnocennosti, ale vyhrazuje část přenosové kapacity pro řízení za úplatu, čímž provozovatelé ukládá dodatečné náklady na zajištění zachování výsad oprávněně nabytých v průběhu doby?
- 4) Brání unijní právo, a zejména články 8 a 9 [rámcové směrnice], články 3, 5, 7 a 14 [autorizační směrnice], články 2 a 4 [směrnice o hospodářské soutěži], body 11 a 20 odůvodnění rozhodnutí [2017/899], zásady spravedlnosti, zákazu diskriminace, ochrany hospodářské soutěže a legitimního očekávání, jakož i zásady proporcionality a vhodnosti, [takovému systému], který zavedla příslušná vnitrostátní právní úprava (čl. 1 odst. 1030, 1031, 1031-a, 1031-b a 1032 zákona č. 205/2017), jakož i rozhodnutí [AGCOM] č. 39/19/CONS, 128/19/CONS, 564/20/CONS a související rozhodnutí o udělení práv na užívání kmitočtů pro digitální televizní službu, který nezahrnuje opatření strukturální povahy k napravení dříve konstatovaného stavu nerovnosti, a to i s ohledem na nesrovnalosti dříve zjištěné vnitrostátní a nadnárodní judikaturou, a nerozlišuje postavení provozovatele, který získal kmitočet na základě zadávacího řízení za úplatu se stanovením práva ponechat si tento

kmitočet, anebo jsou naopak výše popsaná nestrukturální opatření přijatá [AGCOM] vůči zavedeným podnikům, které původně provozovaly sítě nad rámec pravidel hospodářské soutěže, vhodná a přiměřená?

- 5) Brání unijní právo, a zejména články 8 a 9 [rámcové směrnice], články 3, 5, 7 a 14 [autorizační směrnice], články 2 a 4 [směrnice o hospodářské soutěži], body 11 a 20 odůvodnění rozhodnutí [2017/899], zásady spravedlnosti, zákazu diskriminace, ochrany hospodářské soutěže a legitimního očekávání, jakož i zásady proporcionality a vhodnosti, [takovému systému], který zavedla příslušná vnitrostátní právní úprava (čl. 1 odst. 1030, 1031, 1031-a, 1031-b a 1032 zákona č. 205/2017), jakož i rozhodnutí AGCOM č. 39/19/CONS, 128/19/CONS, 564/20/CONS a související rozhodnutí o udělení práv na užívání kmitočtů pro digitální televizní službu, který nezohledňuje legitimní očekávání vzniklé provozovateli, jenž získal právo na užívání kmitočtu na základě zadávacího řízení za úplatu, v němž bylo výslovně stanoveno právo na kmitočet s obdobným pokrytím a stejnou dobou trvání jako u práva na užívání?“
- 39) Za uvedených podmínek se Consiglio di Stato (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru ve věci C-765/23 čtyři předběžné otázky obdobné první až čtvrté otázce položeným ve věci C-764/23.
- 40) Za stejných podmínek se Consiglio di Stato (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru ve věci C-766/23 dvě předběžné otázky obdobné druhé a třetí otázce položeným ve věci C-764/23, jakož i následující třetí předběžnou otázku:
- „Musí být unijní právo, a zejména články 8 a 9 [rámcové směrnice], články 3, 5, 7 a 14 [autorizační směrnice], články 2 a 4 [směrnice o hospodářské soutěži], body 11 a 20 odůvodnění rozhodnutí [2017/899], zásady spravedlnosti, zákazu diskriminace, ochrany hospodářské soutěže a legitimního očekávání, jakož i zásady proporcionality a vhodnosti, vykládány v tom smyslu, že brání takovému systému, který byl zaveden v italském právním řádu prostřednictvím článku 1 odst. 1101 až 1108 zákona [č.145/18], článku 1 odst. 1030, 1031, 1031-a, 1031-c, 1032, 1033, 1034 a 1037 [zákonu č. 205/2017], rozhodnutí AGCOM č. 39/19/CONS [...], 128/19/CONS a 129/19/CONS a souvisejících rozhodnutí o udělení práv na užívání kmitočtů pro digitální televizní službu, který neobsahuje opatření strukturální povahy [a –] i v případě existence nestrukturálních kompenzačních opatření nebo nestrukturálních opatření na obnovení rovnováhy – k napravení dříve určeného stavu nerovnosti, stanoví řízení za úplatu, které provozovateli ukládá dodatečné náklady a zátěž, a brání tedy [unijní] právo, zejména s ohledem na zásady proporcionality a vhodnosti a zásady stanovené rozsudkem ze dne 26. července 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597) takovému systému, jako je uvedený systém, a to i s ohledem na celkový vývoj systému a na ‚anomalie‘ a ‚problematické aspekty‘ a ‚nesrovnalosti‘ v systému zjištěné ve vnitrostátní a nadnárodní judikatuře uvedené v odůvodnění tohoto usnesení, anebo jsou naopak nestrukturální opatření přijatá AGCOM k obnovení rovnováhy systému dostatečná?“
- 41) Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 27. února 2024 byly věci C-764/23 až C-766/23 spojeny pro účely písemné i ústní části řízení, jakož i pro účely rozsudku.

K předběžným otázkám

K pravomoci Soudního dvora

- 42 Radiotelevisione italiana SpA (RAI) tvrdí, že Soudní dvůr nemá pravomoc odpovědět na první a čtvrté otázky ve věcech C-764/23 a C-765/23, ani na třetí otázku ve věci C-766/23, jelikož předkládající soud těmito otázkami žádá Soudní dvůr, aby se vyjádřil ke slučitelnosti italské právní úpravy dotčené v původním řízení s unijním právem a k legalitě aktů přijatých AGCOM.
- 43 V tomto ohledu je třeba připomenout, že systém spolupráce zavedený článkem 267 SFEU je založen na jasné dělbě funkcí mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem. V rámci řízení zahajovaného na základě tohoto článku přísluší výklad vnitrostátních ustanovení soudům členských států, a nikoli Soudnímu dvoru, takže Soudnímu dvoru nepřísluší, aby se vyjadřoval ke slučitelnosti norem vnitrostátního práva s ustanoveními práva unijního. Naproti tomu má Soudní dvůr pravomoc poskytnout vnitrostátnímu soudu veškeré prvky výkladu unijního práva, které tomuto soudu umožní posoudit slučitelnost těchto norem vnitrostátního práva s unijní právní úpravou (viz rozsudky ze dne 21. března 1985, *Celestri & C.*, 172/84, EU:C:1985:137, bod 12; ze dne 1. července 2008, *MOTOE*, C-49/07, EU:C:2008:376, bod 30, a ze dne 26. července 2017, *Europa Way a Persidera*, C-560/15, EU:C:2017:593, bod 35).
- 44 V projednávaných spojených věcech předkládající soud svými otázkami žádá Soudní dvůr právě o poskytnutí takových prvků výkladu, takže Soudní dvůr má pravomoc na tyto otázky odpovědět.

K přípustnosti

- 45 Společnosti RAI a Mediaset SpA zpochybňují přípustnost všech nebo části žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce.
- 46 Zaprvé společnosti RAI a Mediaset tvrdí, že předkládací rozhodnutí neobsahují informace nezbytné k tomu, aby Soudní dvůr mohl odpovědět na všechny položené otázky. Konkrétně má společnost RAI za to, že předkládající soud neposkytl úplný popis procesu změny konfigurace kmitočtového pásma 700 MHz. Společnost Mediaset dále uvádí, že tento soud neuvedl důvody, proč se v projednávaném případě použijí ustanovení unijního práva uvedená ve třetích otázkách ve věcech C-764/23 a C-765/23, jakož i ve druhé otázce ve věci C-766/23, ani důvody, které jej vedly k pochybnostem o slučitelnosti italské právní úpravy dotčené v původních řízeních s těmito ustanoveními. Konečně podle společnosti Mediaset uvedený soud neposkytl Soudnímu dvoru dostatečné informace k tomu, aby mohl odpovědět na pátou otázku ve věci C-764/23.
- 47 Zadruhé mají společnosti RAI a Mediaset za to, že pro účely rozhodnutí sporů v původních řízeních není nutné odpovídat na třetí a čtvrté otázky ve věcech C-764/23 a C-765/23 ani na druhou a třetí otázku ve věci C-766/23. Opatření již přijatá italskými orgány byla totiž dostatečná k nápravě důsledků předchozích protiprávností, k nimž došlo v italském audiovizuálním odvětví a na které poukazuje předkládající soud. Kromě toho popis těchto protiprávností uvedený v předkládacích rozhodnutích podle nich obsahuje chyby a odhady. Tyto otázky se mimoto částečně týkají úplatného řízení o udělení práv na užívání přenosových kapacit v multiplexech technologie DVB-T2, ačkoli toto řízení není předmětem původních řízení.

- 48 Je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je v rámci spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy zavedené článkem 267 SFEU věcí 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 Soudnímu dvoru klade. Týkají-li se tedy položené otázky výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen o nich rozhodnout (viz rozsudky ze dne 21. dubna 1988, Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, bod 8, a ze dne 24. července 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, bod 61).
- 49 Z toho plyne, že se k otázkám týkajícím se unijního práva váže domněnka relevance. Soudní dvůr může odmítnout rozhodnout o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem 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 (viz rozsudky ze dne 13. července 2000, *Idéal tourisme*, C-36/99, EU:C:2000:405, bod 20, a ze dne 24. července 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, bod 62).
- 50 V této souvislosti je zaprvé třeba zdůraznit, pokud jde o argumenty vycházející z údajné neúplnosti předkládacích rozhodnutí, že podle ustálené judikatury Soudního dvora, která se nyní odráží v čl. 94 písm. a) a b) jeho jednacího řádu, nezbytnost dospět k takovému výkladu unijního práva, jenž bude užitečný pro vnitrostátní soud, vyžaduje, aby tento soud vymezil skutkový a právní rámec, do něhož jsou zasazeny jím položené otázky, nebo alespoň vysvětlil skutkové předpoklady, na nichž jsou tyto otázky založeny. Kromě toho je nezbytné, jak uvádí čl. 94 písm. c) jednacího řádu, aby sama žádost o rozhodnutí o předběžné otázce obsahovala důvody, které vedly předkládající soud k otázce týkající se výkladu či platnosti určitých ustanovení unijního práva, jakož i souvislosti, které uvedený soud spatřuje mezi uvedenými ustanoveními a vnitrostátní právní úpravou použitelnou ve sporu v původním řízení [viz rozsudek ze dne 26. ledna 1993, *Telemarsicabruzzo a další*, C-320/90 až C-322/90, EU:C:1993:26, bod 6; usnesení ze dne 28. června 2000, *Laguillaumie*, C-116/00, EU:C:2000:350, bod 16, jakož i rozsudek ze dne 4. října 2024, *Bezirkshauptmannschaft Landeck* (Pokus o přístup k osobním údajům uloženým v mobilním telefonu), C-548/21, EU:C:2024:830, bod 48].
- 51 V projednávané věci předkládací rozhodnutí podrobně popisují skutkový a právní rámec, do něhož jsou položeny otázky zasazeny, jakož i důvody, které vedly předkládající soud k pochybnostem o slučitelnosti italské právní úpravy dotčené ve věci v původním řízení s unijním právem.
- 52 Z toho vyplývá, že tato rozhodnutí splňují požadavky stanovené v článku 94 jednacího řádu, a obsahují tedy informace dostatečné k tomu, aby Soudní dvůr mohl odpovědět na tyto otázky.
- 53 Zadruhé je třeba konstatovat, že argumenty vycházející z neexistence nutnosti odpovědět na některé z uvedených otázek za účelem rozhodnutí sporů v původních řízeních spočívají zčásti na popisu skutkového stavu dotčeného v původním řízení, který se liší od popisu provedeného předkládajícím soudem. Společnosti RAI a Mediaset v tomto ohledu kritizují vylíčení předchozích protiprávností v italském audiovizuálním odvětví a jejich důsledků, které je obsaženo v předkládacím rozhodnutí.
- 54 V rámci jasného rozdělení funkcí mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zmíněného v bodě 43 tohoto rozsudku přitom posouzení skutkových okolností věci spadá do pravomoci vnitrostátního soudu, jemuž přísluší posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak

nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jeho rozsudku, tak relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru, zatímco Soudní dvůr se může vyslovit pouze k výkladu nebo platnosti unijního předpisu ve světle skutečností, jež mu uvede vnitrostátní soud (viz rozsudky ze dne 16. března 1978, Oehlschläger, 104/77, EU:C:1978:69, bod 4, a ze dne 20. dubna 2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, bod 28).

- 55 Argumenty společností RAI a Mediaset související s jejich vlastním posouzením předchozích protiprávností v italském audiovizuálním odvětví a jejich důsledků tudíž nemohou vést k závěru, že některé položené otázky jsou nepřipustné.
- 56 Kromě toho okolnost, že se žaloby v původních řízeních netýkají přímo aktů AGCOM upravujících řízení o udělení práv na užívání rádiových kmitočtů za úplatu, nestačí k prokázání, že položené otázky musí být prohlášeny za nepřipustné v rozsahu, v němž se týkají tohoto řízení.
- 57 Je totiž nesporné, že cílem těchto otázek je poskytnout předkládajícímu soudu informace, které mu umožní posoudit slučitelnost postupu přeměny starších práv na užívání rádiových kmitočtů s unijním právem. Z předkládacích rozhodnutí přitom vyplývá, že v rámci změny konfigurace kmitočtového pásma 700 MHz v Itálii je tento postup prováděn koordinovaně s řízením o udělování práv na užívání rádiových kmitočtů za úplatu, takže nelze mít za to, že aspekty uvedených otázek, které se týkají posledně uvedeného řízení, zjevně nesouvisejí se spory v původních řízeních.
- 58 V důsledku toho je třeba odpovědět na všechny položené otázky.

K věci samé

- 59 Úvodem je třeba uvést, že i když se položené otázky týkají zejména výkladu směrnice 2018/1972, z čl. 124 odst. 1 této směrnice vyplývá, že členské státy budou používat pravidla určená k provedení této směrnice od 21. prosince 2020. Vzhledem k tomu, že se tyto otázky týkají slučitelnosti italské právní úpravy, která byla přijata před tímto datem, s unijním právem, je tedy třeba uvedené otázky zkoumat na základě unijních aktů platných před uvedeným datem.

K prvním otázkám ve věcech C-764/23 a C-765/23

- 60 Podstatou prvních otázek předkládajícího soudu ve věcech C-764/23 a C-765/23, které jsou totožné, je, zda čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice ve spojení s články 6 a 19 SEU, jakož i s článkem 47 Listiny, musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která omezuje účinky žalob podaných hospodářskými subjekty proti aktům týkajícím se udělování práv na užívání rádiových kmitočtů v rámci změny konfigurace kmitočtového pásma 700 MHz na poskytnutí finanční náhrady a dále omezuje rozsah předběžných opatření, která mohou být nařízena do doby, než bude taková žaloba přezkoumána, na zaplacení předběžné částky.
- 61 I když tyto otázky odkazují na článek 6 SEU, je třeba bez dalšího uvést, že tento článek je ustanovením obecné povahy, které je pro účely analýzy uvedených otázek irelevantní [obdobně viz rozsudek ze dne 23. listopadu 2021, IS (Protiprávnost předkládacího rozhodnutí), C-564/19, EU:C:2021:949, bod 98].

- 62 Článek 4 odst. 1 první pododstavec rámcové směrnice členským státům ukládá zajistit, aby na vnitrostátní úrovni existovaly účinné mechanismy, v jejichž rámci má každý uživatel nebo podnik zajišťující síť nebo poskytující služby elektronických komunikací, který je dotčen rozhodnutím VRO, právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí k nezávislému subjektu, který má příslušné odborné znalosti potřebné pro řádný výkon jeho funkcí.
- 63 Článek 4 odst. 1 druhý pododstavec této směrnice stanoví, že pokud v souladu s vnitrostátními právními předpisy nejsou povolena předběžná opatření, do rozhodnutí o opravném prostředku zůstává v platnosti rozhodnutí VRO.
- 64 Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že článek 4 uvedené směrnice představuje výraz zásady účinné soudní ochrany, která je zajištěna článkem 47 Listiny a na kterou odkazuje čl. 19 odst. 1 SEU, podle níž přísluší soudům členských států zajistit soudní ochranu práv, která procesním subjektům vyplývají z unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. února 2008, *Tele2 Telecommunication*, C-426/05, EU:C:2008:103, bod 30, a ze dne 13. října 2016, *Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej a Petrotel*, C-231/15, EU:C:2016:769, bod 20).
- 65 Článek 4 též směrnice však nestanoví přesná procesní pravidla k provedení povinnosti stanovit účinné mechanismy pro opravné prostředky, kterou ukládá členským státům, a zejména nevymezuje pravomoci, jež musí mít vnitrostátní soud, který má rozhodovat o opravném prostředku podaném proti aktu týkajícímu se udělení práv na užívání rádiových kmitočtů.
- 66 Při neexistenci unijní právní úpravy v dané oblasti přísluší členským státům, aby tyto pravomoci vymezily v rámci své procesní autonomie, avšak za podmínky, že uvedené pravomoci nejsou v situacích, na které se vztahuje unijní právo, užší než pravomoci, které má soud, jenž má rozhodovat o podobných situacích podléhajících vnitrostátnímu právu (zásada rovnocennosti), a že rozsah těchto pravomocí v praxi neznemožňuje nebo nadměrně neztěžuje výkon práv přiznaných unijním právem (zásada efektivity) (obdobně viz rozsudek *Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej a Petrotel*, C-231/15, EU:C:2016:769, bod 23 a citovaná judikatura).
- 67 Pokud jde o zásadu rovnocennosti, předkládající soud uvedl, že režim, kterého se týkají první otázky ve věcech C-764/23 a C-765/23, se bez rozdílu použije na žaloby založené na vnitrostátním právu i na unijním právu.
- 68 Pokud jde o zásadu efektivity, je třeba uvést, že Soudní dvůr v bodech 25 a 31 rozsudku ze dne 13. října 2016, *Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej a Petrotel* (C-231/15, EU:C:2016:769), rozhodl, že vnitrostátní soud rozhodující o žalobě proti rozhodnutí VRO musí mít možnost zrušit toto rozhodnutí se zpětným účinkem, pokud má za to, že je to nezbytné pro zajištění účinné ochrany práv podniku, který tuto žalobu podal.
- 69 Z toho však nelze vyvodit, že zásada efektivity nutně znamená, že vnitrostátní soud rozhodující o takové žalobě musí být oprávněn zrušit jakékoli rozhodnutí VRO, které spadá do působnosti rámcové směrnice.
- 70 Otázka položená ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 13. října 2016, *Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej a Petrotel* (C-231/15, EU:C:2016:769), totiž neměla za cíl určit, zda čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice ukládá, aby soud rozhodující o opravném prostředku proti rozhodnutí VRO měl pravomoc toto rozhodnutí zrušit, ale pouze to, zda toto ustanovení brání tomu, aby vnitrostátní právní úprava tomuto soudu tuto pravomoc přiznala.

- 71 Tato otázka se dále výslovně týkala situace, jak ostatně uvedl Soudní dvůr ve své odpovědi, kdy předkládající soud v této věci již prokázal, že je nezbytné zrušit napadené rozhodnutí za účelem ochrany práv dotčeného podniku. Naproti tomu svými prvními otázkami ve věcech C-764/23 a C-765/23 předkládající soud právě vyzývá Soudní dvůr, aby posoudil, v jakém rozsahu může být takové zrušení považováno za nezbytné k zaručení práv žalobců v takové situaci, jako je situace dotčená v původním řízení.
- 72 Konečně ve věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 13. října 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej a Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), byl Soudní dvůr dotázán na podmínky soudního přezkumu rozhodnutí ukládajícího úpravu sazeb spojených s mobilní telefonní sítí. Vzhledem k tomu, že takové rozhodnutí vyvolává účinky odlišné povahy, než jsou účinky rozhodnutí o udělení práv na užívání rádiových kmitočtů, nelze předpokládat, že pravomoci, které musí mít příslušný soud k přezkumu žalob podaných proti těmto dvěma druhům rozhodnutí, jsou nutně podobné.
- 73 V této souvislosti je třeba za účelem určení, zda je takový režim, jako je režim dotčený ve věci v původním řízení, slučitelný se zásadou efektivity, připomenout, že každý případ, v němž vyvstává otázka, zda vnitrostátní procesní ustanovení v praxi znemožňuje nebo nadměrně ztěžuje použití unijního práva, musí být analyzován s přihlédnutím k postavení tohoto ustanovení v řízení jako celku, k jeho průběhu a zvláštnostem tohoto řízení, jakož i případně základním zásadám vnitrostátního právního systému, jako jsou například právo na obhajobu, zásada právní jistoty a řádný průběh řízení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. května 2022, Unicaja Banco, C-869/19, EU:C:2022:397, bod 28 a citovaná judikatura).
- 74 V tomto ohledu, jak zdůrazňuje předkládající soud, poskytnutí finanční náhrady, doprovázené případně zaplacením předběžné částky, zajisté nemůže samo o sobě zajistit, aby protiprávní situace vyplývající z protiprávního udělení práv na užívání rádiových kmitočtů byla skutečně zpochybněna a aby provozovatel, který podal žalobu, mohl dosáhnout udělení práv na užívání rádiových kmitočtů, na něž by měl nárok.
- 75 Je však třeba uvést, že zrušení aktu týkajícího se udělení takových práv na užívání nebo trvalé pozastavení účinků takového aktu do doby, než bude rozhodnuto o žalobě, může mít významné důsledky pro využívání rádiových kmitočtů, které by v praxi mohly bránit změně konfigurace kmitočtového pásma 700 MHz vyžadované rozhodnutím 2017/899.
- 76 Z článku 1 odst. 1 tohoto rozhodnutí totiž vyplývá, že k této změně konfigurace, která má umožnit využívání kmitočtového pásma 700 MHz bezdrátovými širokopásmovými službami elektronických komunikací, mělo v zásadě dojít dne 30. června 2020 a nejpozději do 30. června 2022, přičemž odklad uvedené změny konfigurace na posledně uvedené datum musí být oznámen ostatním členským státům a Komisi a založen na opodstatněných důvodech.
- 77 Kromě toho z bodů 8, 9 a 15 odůvodnění uvedeného rozhodnutí vyplývá, že pozdržení při uvolnění kmitočtového pásma 700 MHz v jednom členském státě může nejen bránit rozmístění 5G v tomto členském státě, ale může rovněž způsobit škodlivé rušení v jiných členských státech, což je riziko, na které ostatně poukázala chorvatská vláda před Soudním dvorem.

- 78 Zrušení aktů týkajících se udělení práv na užívání rádiových kmitočtů, které byly přijaty za účelem umožnění změny konfigurace kmitočtového pásma 700 MHz, by přitom logicky znamenalo přerozdělení dotčených rádiových kmitočtů jejich dřívějším držitelům, a to i po datech uvedených v bodě 76 tohoto rozsudku, s rizikem, že by tato změna konfigurace byla zmařena, a tím by bylo narušeno správné fungování 5G v Unii.
- 79 Stejně tak trvalé pozastavení účinků aktů týkajících se udělení práv na užívání rádiových kmitočtů by mohlo buď zabránit rozvoji 5G, pokud by se na dotčené rádiové kmitočty nadále vztahovala starší práva na užívání, nebo být překážkou pro kontinuitu vysílání DTT, pokud by tyto rádiové kmitočty byly uvolněny, aniž provozovatelům DTT byly zpřístupněny jiné rádiové kmitočty, které by jim umožnily pokračovat v jejich činnosti.
- 80 Kromě toho opatření náhrady *in natura* spočívající v přímém přerozdělení práv na užívání rádiových kmitočtů, jejichž udělení bylo protiprávní, sice nemusí v zásadě být překážkou pro zavedení 5G, ale mohlo by naproti tomu narušit kontinuitu vysílání DTT, jelikož s ohledem na rozsah investic nezbytných k tomu, aby bylo umožněno provozování vysílací sítě DTT, nebylo by možno vyloučit, že by následné přerozdělení práv na užívání rádiových kmitočtů, která již byla uplatněna, narušilo kontinuitu tohoto vysílání.
- 81 Navíc zrušení aktu týkajícího se udělení práv na užívání rádiových kmitočtů nebo opatření náhrady *in natura* spočívajícího v přímém přerozdělení již udělených práv na užívání by mohlo v určitých případech zasáhnout do práv provozovatelů jednajících v dobré víře, kterým byla tato práva na užívání udělena.
- 82 Kromě toho je třeba uvést, že jediným cílem takové žaloby, jako je žaloba dotčená ve věci v původním řízení, je chránit zájmy hospodářských subjektů působících v audiovizuálním odvětví, což jsou zájmy, které by za normálních okolností měly být předmětem věcného posouzení, a tudíž finanční náhrady.
- 83 Za těchto podmínek nelze omezení pravomocí soudu příslušného k přezkoumání žalob podaných proti aktům týkajícím se udělení práv na užívání rádiových kmitočtů v rámci změny konfigurace kmitočtového pásma 700 MHz na poskytnutí finanční náhrady považovat za nutné neslučitelné se zásadou efektivity.
- 84 Nicméně, jak uvedl generální advokát v bodě 36 svého stanoviska, přiznání takové náhrady může dotčným hospodářským subjektům poskytnout účinnou soudní ochranu pouze tehdy, pokud podmínky této nápravy umožňují plnou náhradu škod vzniklých těmto hospodářským subjektům v důsledku použití aktu, který příslušný soud považoval za protiprávní.
- 85 Pokud jde konkrétně o předběžná opatření, vzhledem k tomu, že unijní normotvůrce přesně neurčil druh předběžných opatření, která musí mít příslušný soud možnost nařídit, je třeba mít za to, že pokud byla pravomoc, kterou tento soud může vykonávat po přezkoumání žaloby, která mu byla předložena, platně omezena na poskytnutí finanční náhrady, postačuje zaplacení předběžné částky k zajištění předběžné ochrany umožňující v případě potřeby předjímat konečný výsledek této žaloby.
- 86 Na první otázky ve věcech C-764/23 a C-765/23 je proto třeba odpovědět tak, že čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice ve spojení s článkem 19 SEU, jakož i s článkem 47 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, která omezuje účinky žalob podaných hospodářskými subjekty proti aktům týkajícím se udělení práv na užívání rádiových kmitočtů

v rámci změny konfigurace kmitočtového pásma 700 MHz na poskytnutí finanční náhrady a dále omezuje rozsah předběžných opatření, která mohou být nařízena do doby, než bude taková žaloba přezkoumána, na zaplacení předběžné částky, pokud podmínky této finanční náhrady umožňují plnou náhradu škod, které tyto hospodářské subjekty utrpěly v důsledku použití těchto aktů.

Ke druhým otázkám ve věcech C-764/23 a C-765/23, jakož i k první otázce ve věci C-766/23

- 87 Podstatou druhých otázek předkládajícího soudu ve věcech C-764/23 a C-765/23 a první otázky ve věci C-766/23, které jsou podobné, je, zda články 3, 8 a 9 rámcové směrnice musí být vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby vnitrostátní zákonodárce stanovil, že udělení práv na užívání dodatečné přenosové kapacity, která byla uvolněna v rámci přechodu mezi dvěma vysílacími technologiemi, se uskuteční prostřednictvím řízení za úplatu, v němž tento zákonodárce sám definuje určité charakteristiky týkající se podmínek udělení těchto práv a provozovatelů, kteří se mohou tohoto řízení účastnit.
- 88 Zprvce podle čl. 3 odst. 1 rámcové směrnice členské státy zajistí, aby každý z úkolů, který je uložen VRO v této směrnici a ve zvláštních směrnících, byl plněn příslušným subjektem. Kromě toho podle čl. 3 odst. 2 a 3 této směrnice ve spojení s bodem 11 jejího odůvodnění členské státy zaručí nezávislost VRO, aby byl zajištěn nestranný, transparentní, jakož i včasný výkon jejich pravomocí (rozsudek ze dne 26. července 2017, *Europa Way a Persidera*, C-560/15, EU:C:2017:593, bod 50 a citovaná judikatura).
- 89 I když cílem článku 3 rámcové směrnice v původním znění bylo v souladu s tímto bodem 11 odůvodnění v podstatě zajistit nezávislost a nestrannost VRO tím, že se zajistí oddělení regulačních a provozních funkcí, bylo záměrem unijního normotvůrce – prostřednictvím směrnice 2009/140, jak plyne z bodu 13 jejího odůvodnění – posílit nezávislost VRO s cílem zajistit účinnější uplatňování právního rámce a zvýšit jejich autoritu a předvídatelnost jejich rozhodnutí (rozsudek ze dne 26. července 2017, *Europa Way a Persidera*, C-560/15, EU:C:2017:593, bod 51 a citovaná judikatura).
- 90 Tento cíl posílení nezávislosti a nestrannosti VRO je vyjádřen v čl. 3 odst. 3a rámcové směrnice. Podle prvního pododstavce uvedeného ustanovení, aniž jsou dotčeny případy konzultace a spolupráce s jinými vnitrostátními orgány podle tohoto článku, jednájí VRO odpovědné za regulaci trhu *ex ante* nebo řešení sporů mezi podniky nezávisle a nevyžadují ani nepřijímají pokyny od jiného orgánu v souvislosti s plněním úkolů, jež jsou jim svěřeny (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. července 2017, *Europa Way a Persidera*, C-560/15, EU:C:2017:593, bod 53).
- 91 Zadruhé je třeba upřesnit, že rámcová směrnice svěřuje VRO zvláštní regulační úkoly definované v člácích 8 až 13 této směrnice. Podle čl. 9 odst. 1 prvního pododstavce uvedené směrnice přidělování spektra využívaného pro služby elektronických komunikací a vydávání obecných oprávnění nebo individuálních práv na užívání těchto rádiových kmitočtů patří ke zvláštním regulačním úkolům, jež přísluší uvedeným orgánům (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. července 2017, *Europa Way a Persidera*, C-560/15, EU:C:2017:593, bod 54).
- 92 Organizace řízení o udělení práv na užívání rádiových kmitočtů, jako jsou řízení o přeměně starších práv na užívání rádiových kmitočtů a řízení o udělení práv za úplatu, o která jde ve věci v původním řízení, tudíž spadá pod plnění regulačních úkolů ve smyslu rámcové směrnice, které přísluší VRO.

- 93 Z toho vyplývá, že zásahy vnitrostátního zákonodárce do organizace takových řízení jsou omezeny povinností respektovat nezávislost VRO. Soudní dvůr v této souvislosti rozhodl, že nezávislost takového orgánu by byla ohrožena, kdyby vnější subjekty, jako je vnitrostátní zákonodárce, mohly mimo případy dohledu a opravných prostředků stanovených rámcovou směrnicí pozastavit, či dokonce zrušit probíhající výběrové řízení pro přidělování rádiových kmitočtů organizované v rámci odpovědnosti tohoto orgánu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. července 2017, *Europa Way a Persidera*, C-560/15, EU:C:2017:593, bod 56).
- 94 Otázky položené v projednávaných spojených věcech se však týkají slučitelnosti zásahu vnitrostátního zákonodárce, který nesměruje ke zpochybnění řízení o udělování práv na užívání rádiových kmitočtů vedeného VRO po jeho zahájení, ale k předčasnému vymezení určitých požadavků, které musí VRO splnit při organizaci a provádění takového řízení, s unijním právem.
- 95 I když zásada nezávislosti VRO nijak nebrání tomu, aby byl VRO nadále podřízen dodržování zákona, nic to nemění na tom, že vnitrostátní zákonodárce nemůže VRO, aniž poruší jeho nezávislost, odejmout pravomoci, které mu svěřuje rámcová směrnice a zvláštní směrnice, nebo vykonávat tyto pravomoci namísto VRO [obdobně viz rozsudek ze dne 2. září 2021, *Komise v. Německo* (Provedení směrnic 2009/72 a 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, body 126 a 130].
- 96 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že čl. 8 odst. 1 rámcové směrnice stanoví, že VRO musí při plnění svých zvláštních regulačních úkolů přijímat veškerá přiměřená opatření, která směřují k dosažení cílů stanovených v tomto 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 rozsudek ze dne 19. června 2014, *TDC*, C-556/12, EU:C:2014:2009, bod 39).
- 97 V tomto rámci přísluší VRO, a nikoli vnitrostátním zákonodárcům, aby zvážili cíle uvedené v článku 8 rámcové směrnice (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. prosince 2009, *Komise v. Německo*, C-424/07, EU:C:2009:749, bod 91).
- 98 I když je pravda, že čl. 9 odst. 1 rámcové směrnice stanoví, že VRO přísluší udělit práva na užívání rádiových kmitočtů, toto ustanovení rovněž upřesňuje, že nepřísluší konkrétně VRO, ale obecně „členským státům“, aby zajistily, že je toto udělování založeno na objektivních, transparentních, nediskriminačních a přiměřených kritériích.
- 99 Soudní dvůr ostatně zejména na základě uvedeného ustanovení přiznal členským státům prostor pro uvážení při rozhodování o nahrazení postupu bezplatného udělování práv na užívání rádiových kmitočtů řízením o udělování takových práv za úplatu v situaci, kdy bylo toto rozhodnutí přijato vnitrostátním zákonodárcem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. července 2017, *Europa Way a Persidera*, C-560/15, EU:C:2017:593, body 65 a 71).
- 100 S ohledem na úlohy takto svěřené VRO a politickým orgánům členských států je tedy třeba mít za to, že zásady, kterými se má řídit organizace řízení o udělování práv na užívání rádiových kmitočtů a které musí zaručit dodržování požadavků stanovených v čl. 9 odst. 1 rámcové směrnice, mohou být vymezeny vnitrostátním zákonodárcem.

- 101 Zároveň vzhledem k tomu, že zásah zákonodárce do organizace těchto řízení nemůže zacházet tak daleko, že by byl VRO zbaven zvláštních regulačních úkolů v dané oblasti, nemůže uvedený zákonodárce přijmout pravidla, v jejichž důsledku by VRO již neměl podstatný prostor pro uvážení při vymezení technických podmínek řízení o udělení těchto práv, a musel by se tedy omezit na provedení řízení definovaného týměž zákonodárcem.
- 102 I když je na předkládajícím soudu, aby posoudil, zda je tento požadavek ve sporech v původních řízeních dodržen, Soudní dvůr však může v rámci soudní spolupráce zavedené článkem 267 SFEU na základě okolností obsažených ve spise poskytnout tomuto soudu prvky výkladu unijního práva, které by pro něj mohly být užitečné při posuzování účinků daného ustanovení unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. prosince 2024, Vivacom Bulgaria, C-369/23, EU:C:2024:1043, bod 41).
- 103 Z tohoto hlediska je třeba nejprve připomenout, že jak vyplývá z judikatury připomenuté v bodě 99 tohoto rozsudku, vnitrostátní zákonodárce se v zásadě může rozhodnout, považuje-li to za vhodné, pro řízení o udělení práv na užívání rádiových kmitočtů za úplatu.
- 104 S ohledem na prostor pro uvážení, kterým disponuje vnitrostátní zákonodárce, nelze mít za to, že v takové situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, kdy z důvodu technologické změny musí být přiděleny nové multiplexy s výrazně vyšší přenosovou kapacitou, než je kapacita dříve přidělených multiplexů, musí volba bezplatného nebo úplatného udělení práv na užívání dodatečné přenosové kapacity vyplývající z tohoto přechodu nutně spadat do pravomocí VRO.
- 105 Pokud jde dále o podmínky řízení o udělení těchto práv na užívání za úplatu, z předkládacích rozhodnutí vyplývá, že italský zákonodárce stanovil celou řadu zásad, jimiž se toto řízení řídí. Tyto zásady se týkají hlavně vymezení velikosti částí přidělených v rámci uvedeného řízení, povinnosti určit minimální hodnotu nabídek a stanovení souboru cílů, které musí být zohledněny při výběru nabídek.
- 106 S ohledem na obecnou povahu uvedených zásad se na první pohled jeví, že zavedení takových zásad vnitrostátním zákonodárcem nezbavuje VRO podstatného prostoru pro uvážení při stanovení přesných podmínek řízení o udělení práv na užívání rádiových kmitočtů za úplatu, zejména pokud jde o minimální hodnotu nabídek, konkrétní kritéria, na jejichž základě by měly být nabídky nakonec posouzeny, jakož i poměrnou váhu těchto kritérií nebo možnost stanovit asymetrická pravidla pro přístup k tomuto řízení.
- 107 I když je pravda, že takové zásady, jako jsou zásady dotčené ve věci v původním řízení, podle všeho znamenají, jak zdůrazňuje předkládající soud, že se operátoři mající historicky dominantní postavení v audiovizuálním odvětví dotyčného členského státu mohou účastnit řízení o udělení práv na užívání rádiových kmitočtů, tato okolnost nestačí k prokázání, že VRO nemá podstatný prostor pro uvážení při organizaci tohoto řízení, což ostatně potvrzuje skutečnost, že AGCOM nakonec rozhodl, že těmto provozovatelům mohou být přiděleny pouze některé části a stanovil pravidla, která mají zvýhodnit jiné provozovatele.
- 108 Konečně, i když z předkládacích rozhodnutí vyplývá, že volba vnitrostátního zákonodárce zorganizovat řízení o udělení práv na užívání rádiových kmitočtů za úplatu byla vedle dalších faktorů zohledněna ze strany VRO při definování podmínek přeměny starších práv na užívání rádiových kmitočtů, takové zohlednění je pouze důsledkem možnosti tohoto zákonodárce zvolit

si řízení o udělení práv na užívání rádiových kmitočtů za úplatu v situaci, kdy byly dostupné přenosové kapacity objektivně navýšeny. Na takovou okolnost tudíž nelze nahlížet tak, že prokazuje, že vnitrostátní zákonodárce zasáhl do vlastních pravomocí VRO.

- 109 S ohledem na tyto skutečnosti je třeba na druhé otázky ve věcech C-764/23 a C-765/23, jakož i na první otázku ve věci C-766/23 odpovědět tak, že články 3, 8 a 9 rámcové směrnice musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání tomu, aby vnitrostátní zákonodárce stanovil, že udělení práv na užívání dodatečné přenosové kapacity, která byla uvolněna v rámci přechodu mezi dvěma vysílacími technologiemi, se uskuteční prostřednictvím řízení za úplatu, v němž tento zákonodárce sám definuje určité charakteristiky týkající se podmínek udělení těchto práv a provozovatelů, kteří se mohou tohoto řízení účastnit, za předpokladu, že se tento zákonodárce omezí na vymezení zásad, jež nemají za následek, že VRO již nemá podstatný prostor pro uvážení při vymezení technických podmínek řízení o udělení uvedených práv, a musí se tedy omezit na provádění postupu vymezeného tímž zákonodárcem.

Ke třetí a páté otázce ve věci C-764/23, ke třetí otázce ve věci C-765/23 a ke druhé otázce ve věci C-766/23

- 110 Podstatou třetí a páté otázky předkládajícího soudu ve věci C-764/23, třetí otázky ve věci C-765/23 a druhé otázky ve věci C-766/23, které je třeba zkoumat společně, je, zda články 8 a 9 rámcové směrnice, články 3, 5, 7 a 14 autorizační směrnice, články 2 a 4 směrnice o hospodářské soutěži, jakož i zásada ochrany legitimního očekávání musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě týkající se udělování práv na užívání rádiových kmitočtů, která při technologickém přechodu, jenž doprovází změnu konfigurace kmitočtového pásma 700 MHz, nestanoví přeměnu starších práv na užívání rádiových kmitočtů na zásadě rovnocennosti, a ukládá tak provozovateli, který si přeje zachovat svou přenosovou kapacitu, povinnost účastnit se řízení za úplatu nebo uzavřít dohodu s jiným provozovatelem.
- 111 Úvodem je třeba konstatovat, že článek 3 autorizační směrnice, který definuje pravidla týkající se obecných oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací, a článek 2 směrnice o hospodářské soutěži, který stanoví pravidla týkající se výlučných a zvláštních práv na tyto sítě a služby, neobsahují užitečné informace pro zodpovězení těchto otázek.
- 112 Po tomto upřesnění je třeba uvést, že rámcová směrnice, autorizační směrnice ani směrnice o hospodářské soutěži neobsahují ustanovení, které by výslovně stanovilo obecnou povinnost přeměny stávajících práv na užívání rádiových kmitočtů na zásadě rovnocennosti, pokud mají být tato práva přerozdělena v rámci technologického přechodu.
- 113 Je pravda, že čl. 14 odst. 1 autorizační směrnice stanoví, že práva na užívání rádiových kmitočtů mohou být změněna pouze v objektivně odůvodněných případech a přiměřeným způsobem. Kromě toho čl. 14 odst. 2 této směrnice stanoví, že tato práva na užívání mohou být omezena nebo odňata před uplynutím doby, na kterou byla udělena, pouze v odůvodněných případech.
- 114 Nicméně taková situace, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, kdy je členský stát povinen provést změnu konfigurace kmitočtového pásma 700 MHz a přeje si při této příležitosti provést technologický přechod mezi vysílacími standardy DVB-T a DVB-T2, znamená jak snížení počtu multiplexů, které mohou být přiděleny hospodářským subjektům za účelem vysílání DTT, tak značný vývoj přenosových kapacit každého multiplexu poskytnutého těmto subjektům.

- 115 Z tohoto důvodu musí být taková situace považována za případ, kdy lze změnu, omezení nebo odnětí stávajících práv na užívání rádiových kmitočtů odůvodnit podle článku 14 autorizační směrnice.
- 116 Tento článek tedy nelze vykládat tak, že ukládá členským státům, aby v této situaci zajistily zachování všech stávajících práv na užívání multiplexů technologie DVB-T jejich přeměnou na práva na užívání multiplexů technologie DVB-T2.
- 117 Ačkoli rozhodnutí 2017/899 stanoví pravidla upravující změnu konfigurace kmitočtového pásma 700 MHz, která s sebou nutně nese částečné přerozdělení práv na užívání rádiových kmitočtů, je nutno konstatovat, že toto rozhodnutí v žádném případě nestanoví, že toto přerozdělení musí nutně zahrnovat přeměnu stávajících práv na užívání rádiových kmitočtů na zásadě rovnocennosti, včetně případů, kdy je uvedené přerozdělení spojeno s technologickým přechodem, jak předpokládá bod 20 odůvodnění uvedeného rozhodnutí.
- 118 Z výše uvedeného však nelze vyvodit, že členské státy mají v takové situaci, jako je situace dotčená v původním řízení, zcela volné uvážení při udělování práv na užívání multiplexů technologie DVB-T2.
- 119 Z článku 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 totiž vyplývá, že práva na užívání rádiových kmitočtů musí být udělována na základě objektivních, transparentních, nediskriminačních a přiměřených kritérií. Tato kritéria musí být respektována nejen při prvním přidělování rádiových kmitočtů, ale i při každém dalším přidělování kmitočtů, prodloužení přidělení nebo při konverzi rádiových kmitočtů v kontextu technologického přechodu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. července 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, body 39 a 40).
- 120 I když bezplatné udělení nových práv na užívání rádiových kmitočtů provozovatelům, kteří byli držiteli starších práv na užívání rádiových kmitočtů, jak předpokládá předkládající soud, může být s tímto požadavkem slučitelné (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. července 2017, Europa Way a Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, bod 70), z judikatury Soudního dvora nevyplývá, že by taková přeměna těchto práv na užívání z uvedeného požadavku nutně vyplývala.
- 121 Soudní dvůr naopak zdůraznil, že bezplatnost udělování práv na užívání rádiových kmitočtů není mezi zásadami stanovenými unijním právem, na jejichž základě musí být výběrová řízení organizována (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. července 2017, Europa Way a Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, bod 64).
- 122 I když tedy ustanovení uvedená v bodě 119 tohoto rozsudku v zásadě nebrání tomu, aby členské státy provedly změnu konfigurace kmitočtového pásma 700 MHz kombinací řízení o částečné přeměně starších práv na užívání rádiových kmitočtů a řízení o udělení práv na užívání rádiových kmitočtů za úplatu, ukládají naproti tomu, aby tato řízení byla vedena na základě objektivních, transparentních, nediskriminačních a přiměřených kritérií a aby uvedená řízení byla v souladu s cíli připomenutými v bodě 96 tohoto rozsudku (obdobně viz rozsudek ze dne 26. července 2017, Europa Way a Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, bod 66).
- 123 Předkládající soud přitom zaprvé vyjadřuje pochybnosti ohledně volby provést přeměnu všech starších práv na užívání rádiových kmitočtů za použití jednotného koeficientu, na jehož základě je právo na užívání multiplexu technologie DVB-T přeměněno na právo na užívání přenosových

kapacit v 0,5 multiplexu technologie DVB-T2, aniž je stanoven příznivější režim pro hospodářské subjekty, které měly práva na užívání pouze jednoho multiplexu technologie DVB-T (dále jen „malí provozovatelé“).

- 124 Pokud jde o tyto pochybnosti, které se v podstatě týkají požadavku uvedeného v bodě 119 tohoto rozsudku, podle kterého musí být postup přeměny založen na nediskriminačních kritériích, je třeba připomenout, že obecná zásada rovného zacházení vyžaduje nejen to, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně, ale rovněž aby s odlišnými situacemi nebylo zacházeno stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno. Srovnatelnost situací musí být zejména určena a posuzována ve světle předmětu a cíle aktu, který zavádí dotčené rozlišování. Mimoto musí být zohledněny zásady a cíle oblasti, do níž tento akt spadá (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. července 2017, *Europa Way a Persidera*, C-560/15, EU:C:2017:593, bod 69).
- 125 V tomto ohledu z judikatury Soudního dvora vyplývá, že použití rozdílných přepočítacích koeficientů na provozovatele nacházející se ve srovnatelné situaci zakládá rozdílné zacházení mezi těmito provozovateli (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. července 2017, *Persidera*, C-112/16, EU:C:2017:597, bod 49).
- 126 Kromě toho Soudní dvůr rozhodl, že provozovatelé, kteří provozují analogové stanice, se pro účely konverze těchto stanic na digitální síť v zásadě nacházejí ve srovnatelné situaci (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. července 2017, *Persidera*, C-112/16, EU:C:2017:597, bod 47).
- 127 Nelze však vyloučit, že na provozovatele, kteří mají práva na užívání několika multiplexů technologie DVB-T, může být nahlíženo tak, že se pro účely přeměny těchto práv na užívání nacházejí v situaci odlišné od situace malých provozovatelů, zejména s ohledem na přenosové kapacity, které mají k dispozici, a jejich postavení v audiovizuálním odvětví.
- 128 Za účelem posouzení, zda je takové posouzení odůvodněné s ohledem na cíle postupu přeměny stávajících práv na užívání rádiových frekvencí, je třeba zdůraznit, že tento postup musí respektovat všechny cíle uvedené v článku 8 rámcové směrnice, které byly připomenuty v bodě 96 tohoto rozsudku, a nezbytnost účinné správy rádiových kmitočtů, jak je požadována čl. 9 odst. 1 této směrnice (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. července 2017, *Persidera*, C-112/16, EU:C:2017:597, bod 51).
- 129 V projednávané věci spočívá rozdíl, na který poukazuje předkládající soud, mezi situací, v níž se nacházejí provozovatelé, kteří mají práva na užívání několika multiplexů technologie DVB-T, a situací, v níž se nacházejí malí provozovatelé, v tom, že použití jednotného přepočítacího koeficientu by mohlo bránit těmto provozovatelům v pokračování činnosti, takže odlišné zacházení s těmito situacemi by vyplývalo z cíle podpory hospodářské soutěže při zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací.
- 130 Vzhledem k tomu, že tento cíl patří k cílům uvedeným v článku 8 rámcové směrnice, a musí být tedy zohledněn při vymezení kritérií pro udělování práv na užívání rádiových kmitočtů, je na předkládajícím soudu, aby určil, zda by použití příznivějšího přepočítacího koeficientu na malé provozovatele bylo s ohledem na jejich specifickou situaci skutečně nezbytné za účelem podpory hospodářské soutěže v italském audiovizuálním odvětví v návaznosti na změnu konfigurace kmitočtového pásma 700 MHz, aniž přitom byla porušena zásada proporcionality tím, že vyvolala účinky překračující meze toho, co je k podpoře této hospodářské soutěže nezbytné.

- 131 I když je na předkládajícím soudu, aby provedl takové posouzení, Soudní dvůr může, jak vyplývá z bodu 102 tohoto rozsudku, v rámci soudní spolupráce zavedené článkem 267 SFEU na základě okolností uvedených ve spise poskytnout tomuto soudu prvky výkladu unijního práva, které by pro něj mohly být užitečné při posuzování účinků daného ustanovení unijního práva.
- 132 V tomto ohledu zaprvé z předkládacích rozhodnutí vyplývá, že použití příznivějšího koeficientu pro malé provozovatele by zaručilo, že by mohli pokračovat ve své činnosti samostatně po změně konfigurace kmitočtového pásma 700 MHz, jelikož by nebylo technicky možné provádět samostatné vysílání, aniž by měli k dispozici celý multiplex technologie DVB-T2, a že použití jednotného přepočítacího koeficientu na všechny provozovatele znamená, že malý provozovatel nebude mít práva na užívání celého multiplexu technologie DVB-T2.
- 133 Zadruhé však vzhledem k tomu, že z bodů 112 až 117 tohoto rozsudku vyplývá, že unijní právo nestanoví povinnost přeměny starších práv na užívání rádiových kmitočtů na zásadě rovnocennosti v takové situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, musí předkládající soud za účelem posouzení důsledků technické nemožnosti rozdělit dotčené rádiové kmitočty zohlednit nikoli účinky samotného řízení o přeměně starších práv na užívání rádiových kmitočtů, ale účinky všech řízení zavedených italskými orgány za účelem zajištění změny konfigurace kmitočtového pásma 700 MHz a technologického přechodu mezi vysílacími standardy DVB-T a DVB-T2.
- 134 Z předkládacích rozhodnutí a z vyjádření předložených Soudnímu dvoru přitom vyplývá, že tyto orgány zavedly různé mechanismy určené k tomu, aby umožnily malým provozovatelům přednostní přístup k prostředkům potřebným k tomu, aby mohli doplnit právo na užívání přenosových kapacit 0,5 multiplexu technologie DVB-T2 získané bezplatně v rámci řízení o přeměně starších práv na užívání rádiových kmitočtů. Uvedené orgány tak nejprve za tímto účelem definovaly podmínky řízení o udělení práv na užívání za úplaty, dále povolily dotčným provozovatelům uzavírat dohody za účelem spojení jejich příslušných práv na užívání přenosových kapacit multiplexů technologie DVB-T2 a konečně zahájily nové řízení, které mělo dvěma malým provozovatelům umožnit přístup k právům na užívání přenosových kapacit multiplexu technologie DVB-T2, která původně nebyla přidělena.
- 135 Na základě žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce a vyjádření předložených Soudnímu dvoru se jeví, s výhradou ověření předkládajícím soudem, že různé mechanismy zavedené italskými orgány k zachování činnosti malých provozovatelů fungovaly účinně, přičemž každý z nich byl podle informací předložených Soudnímu dvoru využit některými malými provozovateli působícími v italském audiovizuálním odvětví za účelem pokračování jejich činnosti po změně konfigurace kmitočtového pásma 700 MHz.
- 136 Zatřetí, pokud jde o dodržení zásady proporcionality, je třeba uvést, že předkládající soud zřejmě zvažuje použití specifického přepočítacího koeficientu na malé provozovatele, který by umožnil každému malému provozovateli získat právo užívat multiplex po přeměně starších práv na užívání rádiových kmitočtů. S ohledem na vlastnosti multiplexů technologie DVB-T2 uvedené předkládajícím soudem by použití takového přepočítacího koeficientu vedlo ke značnému navýšení přenosových kapacit těchto malých provozovatelů.
- 137 Takové navýšení nelze považovat za běžný výsledek řízení o přeměně práv na užívání rádiových kmitočtů. Soudní dvůr již ostatně konstatoval, že opatření vedoucí k přidělení vyššího počtu rádiových kmitočtů provozovatelům, kteří již působí na trhu, než je počet, který by postačoval k zajištění kontinuity jejich nabídky, by mohlo být nepřiměřené a poškodit přístup nových

provozovatelů na trh (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 26. července 2017, *Europa Way a Persidera*, C-560/15, EU:C:2017:593, bod 76, a ze dne 26. července 2017, *Persidera*, C-112/16, EU:C:2017:597, bod 53).

- 138 Dále se zdá, že z informací uvedených v předkládacích rozhodnutích o počtu dostupných multiplexů technologie DVB-T2 a o počtu provozovatelů, kteří jsou držiteli práv na užívání multiplexů technologie DVB-T2, vyplývá, že poskytnutí multiplexu technologie DVB-T2 každému z malých provozovatelů by rovněž znamenalo značné snížení přenosových kapacit ostatních provozovatelů.
- 139 Takové rozdílné zacházení s různými typy provozovatelů působících na témže trhu by přitom mohlo s ohledem na své důsledky představovat přiměřené opatření pouze tehdy, pokud by se jevílo jako nezbytné pro zachování hospodářské soutěže v dotčeném audiovizuálním odvětví.
- 140 Zadruhé si předkládající soud klade otázku, zda je se zásadou ochrany legitimního očekávání slučitelné neprovedení rovnocenné přeměny starších práv na užívání rádiových kmitočtů.
- 141 Podle ustálené judikatury Soudního dvora patří zásada ochrany legitimního očekávání mezi základní zásady Unie a musí být dodržována unijními orgány, ale rovněž členskými státy při výkonu pravomocí, které jim svěřují unijní směrnice (rozsudek ze dne 26. července 2017, *Europa Way a Persidera*, C-560/15, EU:C:2017:593, bod 79, jakož i citovaná judikatura).
- 142 Právo dovolávat se této zásady svědčí každému jednotlivci, u kterého vyvolal správní orgán podložené očekávání na základě konkrétních ujištění, která mu poskytl. Ujištěními způsobilými vzbudit takováto očekávání jsou bez ohledu na formu, ve které jsou sdělena, přesné, nepodmíněné a shodující se informace z oprávněných a spolehlivých zdrojů (rozsudek ze dne 26. července 2017, *Europa Way a Persidera*, C-560/15, EU:C:2017:593, bod 80 a citovaná judikatura).
- 143 Hospodářský subjekt však nemůže spoléhat na to, že nedojde k žádným legislativním změnám, nýbrž může zpochybnit pouze způsob provedení takové změny (rozsudek ze dne 20. prosince 2017, *Global Starnet*, C-322/16, EU:C:2017:985, bod 47 a citovaná judikatura).
- 144 Pouhá skutečnost, že je provozovatel držitelem práv na užívání rádiových kmitočtů, tudíž nemůže založit legitimní očekávání ohledně skutečnosti, že tato práva zůstanou nedotknutelná a že v případě technologického přechodu budou tato práva nutně přeměněna, aby mu bylo umožněno užívat nové rádiové kmitočty nabízející rovnocenné nebo vyšší přenosové kapacity. Z bodů 114 až 116 tohoto rozsudku ostatně vyplývá, že takový technologický přechod, o jaký se jedná v projednávaných spojených věcech, naopak představuje situaci, která může s ohledem na článek 14 autorizační směrnice odůvodnit změnu, omezení nebo odnětí stávajících práv na užívání rádiových kmitočtů.
- 145 Naproti tomu je provozovatel oprávněn dovolávat se zásady ochrany legitimního očekávání, pokud mu správní orgán poskytl přesné, nepodmíněné a shodující se záruky, pokud jde o skutečnost, že případný technologický přechod nemůže zpochybnit práva na užívání rádiových kmitočtů, která mu byla udělena, nebo že v takovém případě má právo na přeměnu těchto práv na užívání s cílem zajistit mu přenosovou kapacitu, která je přinejmenším rovnocenná kapacitě, kterou měl na základě uvedených práv na užívání.

- 146 V projednávané věci předkládající soud uvádí, že Cairo Network nabyla práva na užívání rádiových kmitočtů v rámci řízení za úplatu, u něhož výzva k účasti upřesňovala, že má za cíl udělení práv na užívání rádiových kmitočtů pro systémy DVB, tedy standard DVB-T, ale i jeho následný technologický vývoj, že úspěšný uchazeč získá v době uvolnění kmitočtů za účelem jejich přidělení telekomunikačním operátorům kmitočet se stejným pokrytím a stejnou dobou trvání a že kmitočet mu bude přidělen na dobu 20 let.
- 147 Takové informace je třeba považovat, jak uvedl generální advokát v bodě 68 svého stanoviska, za dostatečné k tomu, aby se provozovatel, který je obdržel, mohl dovolávat zásady ochrany legitimního očekávání, pokud jde o zachování nebo rovnocennou přeměnu práv nabytých při změně konfigurace kmitočtového pásma 700 Mhz a při technologickém přechodu ze standardu DVB-T na standard DVB-T2.
- 148 S ohledem na výše uvedené je třeba na třetí a pátou otázku ve věci C-764/23, na třetí otázku ve věci C-765/23 a na druhou otázku ve věci C-766/23 odpovědět tak, že články 8 a 9 rámcové směrnice, články 5, 7 a 14 autorizační směrnice, článek 4 směrnice o hospodářské soutěži, jakož i zásada ochrany legitimního očekávání musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě týkající se udělování práv na užívání rádiových kmitočtů, která při technologickém přechodu, který doprovází změnu konfigurace kmitočtového pásma 700 MHz, nestanoví přeměnu starších práv na užívání rádiových kmitočtů na zásadě rovnocennosti, a ukládá tak provozovateli, jenž si přeje zachovat svou přenosovou kapacitu, povinnost účastnit se řízení za úplatu nebo uzavřít dohodu s jiným provozovatelem, pokud taková přeměna není nezbytná k ochraně hospodářské soutěže na daném trhu a pokud dotčení provozovatelé neobdrželi od správních orgánů přesné, nepodmíněné a shodující se záruky týkající se zachování přenosové kapacity v případě změny konfigurace práv na užívání rádiových kmitočtů.

Ke čtvrtým otázkám ve věcech C-764/23 a C-765/23, jakož i ke třetí otázce ve věci C-766/23

- 149 Podstatou čtvrtých otázek předkládajícího soudu ve věcech C-764/23 a C-765/23, jakož i třetí otázky ve věci C-766/23, které je třeba zkoumat společně, je, zda články 8 a 9 rámcové směrnice, články 3, 5, 7 a 14 autorizační směrnice, jakož i články 2 a 4 směrnice o hospodářské soutěži musí být vykládány v tom smyslu, že brání režimu změny konfigurace práv na užívání rádiových kmitočtů, který neobsahuje strukturální opatření určená k vyrovnání protiprávností týkajících se předchozích řízení o udělení takových práv nebo dřívějších podmínek užívání rádiových kmitočtů.
- 150 Úvodem je třeba konstatovat, že článek 3 autorizační směrnice, který definuje pravidla týkající se obecných oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací, a článek 2 směrnice o hospodářské soutěži, který stanoví pravidla týkající se výlučných a zvláštních práv na tyto sítě a služby, neobsahují užitečné informace pro zodpovězení těchto otázek.
- 151 Článek 8 rámcové směrnice ukládá 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 (rozsudek ze dne 26. července 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, bod 37 a citovaná judikatura).

- 152 Jak bylo uvedeno v bodech 96 a 119 tohoto rozsudku, VRO musí při plnění svého úkolu spočívajícího v udělování práv na užívání rádiových kmitočtů přijmout veškerá přiměřená opatření, která směřují k dosažení cílů stanovených v článku 8 rámcové směrnice, a toto udělování provádět na základě objektivních, transparentních, nediskriminačních a přiměřených kritérií.
- 153 Kromě toho z čl. 5 odst. 6 autorizační směrnice vyplývá, že VRO zajišťují, aby následkem zejména hromadění práv na užívání rádiových kmitočtů nedošlo k narušení hospodářské soutěže.
- 154 Soudní dvůr z těchto ustanovení vyvodil, že nový společný předpisový rámec pro služby elektronických komunikací, sítě elektronických komunikací, jakož i související zařízení a služby je založen zejména na cíli účinné a nenarušené hospodářské soutěže a směřuje k jejímu rozvoji při dodržování zejména zásad rovného zacházení a proporcionality (rozsudek ze dne 26. července 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, bod 42).
- 155 Konkrétně Soudní dvůr rozhodl, že 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 tuzemských 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 (rozsudek ze dne 26. července 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, bod 43 a citovaná judikatura).
- 156 Soudní dvůr měl navíc za to, že by bylo rovněž v rozporu s unijním právem, kdyby byla provozovateli, který na trhu již působí, zachována, či dokonce posílena neoprávněná konkurenční výhoda získaná v rozporu s legálními požadavky a cíli účinné a nenarušené hospodářské soutěže, která zabraňuje nebo omezuje přístup nových provozovatelů na trh (rozsudek ze dne 26. července 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, bod 44).
- 157 Jak uvádí předkládající soud, Soudní dvůr z těchto úvah vyvodil, že protiprávně provozované analogové stanice nesmí být zohledněny v procesu přeměny práv na užívání rádiových kmitočtů provedeném v kontextu digitalizace, pokud by přeměna dotčených práv na užívání vedla k prodloužení, či dokonce posílení neoprávněné konkurenční výhody (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. července 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, bod 45).
- 158 I když je toto řešení logicky použitelné i na postup přeměny práv na užívání rádiových kmitočtů, je třeba uvést, že situace dotčená ve věci v původním řízení se zřetelně liší od situace dotčené ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 26. července 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597).
- 159 Z předkládacích rozhodnutí totiž vyplývá, že všechny multiplexy technologie DVB-T, jejichž práva na užívání byla předmětem řízení o přeměně dotčeného v původním řízení, byly před změnou konfigurace kmitočtového pásma 700 MHz provozovány v souladu s platnými italskými předpisy.
- 160 Nelze však zcela vyloučit, že i v takové situaci může být VRO za účelem dosažení cíle účinné a nenarušené hospodářské soutěže uvedeného v bodě 154 tohoto rozsudku povinen přijmout opatření, která se jeví jako nezbytná k nápravě významného narušení hospodářské soutěže vyplývajícího z protiprávností týkajících se předchozích řízení o udělení práv na užívání rádiových kmitočtů nebo z dřívějších podmínek užívání rádiových kmitočtů.

- 161 Tak by tomu bylo, pokud by bylo prokázáno, že taková narušení hospodářské soutěže by měla v dotčeném odvětví přetrvávat i po změně konfigurace kmitočtového pásma 700 MHz.
- 162 Nelze však mít za to, že unijní právo ukládá VRO, aby za účelem nápravy takového narušení hospodářské soutěže přednostně využívaly strukturálních opatření, která spočívají ve změnách udělování práv na užívání rádiových kmitočtů. Naopak dodržení zásady proporcionality umožňuje VRO přijmout taková opatření pouze tehdy, pokud by jim omezenější opatření neumožnila dosáhnout cílů připomenutých v bodě 96 tohoto rozsudku.
- 163 Je tedy na předkládajícím soudu, aby určil, zda je třeba zpochybnit posouzení AGCOM, podle kterého jsou opatření již přijatá italskými orgány dostatečná k nápravě významných narušení hospodářské soutěže, která by mohla vyplývat z protiprávností týkajících se předchozích řízení o udělení práv na užívání rádiových kmitočtů nebo dřívějších podmínek užívání rádiových kmitočtů, k nimž došlo v italském audiovizuálním odvětví.
- 164 I když je na předkládajícím soudu, aby takové posouzení provedl, Soudní dvůr může, jak vyplývá z bodů 102 a 131 tohoto rozsudku, v rámci soudní spolupráce zavedené článkem 267 SFEU na základě okolností uvedených ve spise poskytnout tomuto soudu prvky výkladu unijního práva, které by pro něj mohly být užitečné při posuzování účinků daného ustanovení unijního práva.
- 165 V projednávané věci předkládající soud poukazuje na několik protiprávností, které mohly mít vliv na italské audiovizuální odvětví. Především v době, kdy byla televize vysílána analogově, užívaly společnosti RAI i Mediaset svůj kanál protiprávním způsobem. Dále v téže době byla společnost Centro Europa 7 Srl, do níž patří společnost Europa Way, udělena licence na televizní vysílání, aniž získala kmitočty, které by jí umožnily vykonávat její činnost. Konečně během digitalizace italský zákonodárce údajně protiprávně zrušil řízení o udělení práv na užívání rádiových kmitočtů a italské orgány použily metodu přeměny starších práv na užívání rádiových kmitočtů, která byla pro společnost Persidera nepříznivá.
- 166 Tento soud však neuvádí, jak by tyto protiprávnosti, k nimž došlo v minulosti, měly i nadále významné účinky na hospodářskou soutěž mezi hospodářskými subjekty v italském audiovizuálním odvětví. Takové účinky nevyplývají ani ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici. Naopak z tohoto spisu zejména vyplývá, že ještě před změnou konfigurace kmitočtového pásma 700 MHz byla společnost Europa Way držitelkou práv na užívání multiplexu technologie DVB-T, která jí umožňovala vykonávat její činnost, a že společnost Persidera měla práva na užívání maximálního počtu multiplexů technologie DVB-T, které mohl provozovatel užívat v souladu s italským právem.
- 167 Kromě toho předkládací rozhodnutí uvádějí, že italské orgány přijaly řadu opatření určených k nápravě účinků protiprávností uvedených v bodě 165 tohoto rozsudku, zejména uložením zvláštních povinností společnostem RAI a Mediaset, jakož i organizací řízení o udělení práv na užívání rádiových kmitočtů, která stanoví opatření zvýhodňující provozovatele, kteří byli těmito protiprávnostmi nepříznivě dotčeni nebo kteří nebyli v italském audiovizuálním odvětví významně zastoupeni. Jeví se, že opatření tohoto druhu byla rovněž stanovena při změně konfigurace kmitočtového pásma 700 MHz, neboť řízení o udělení práv na užívání rádiových kmitočtů za úplaty zavedené při této příležitosti zahrnovalo určitá pravidla určená ke zvýhodnění malých provozovatelů a společnosti Persidera.

- 168 Za těchto podmínek z informací, které má Soudní dvůr k dispozici, nevyplývá, že by charakteristiky takové situace, jako je situace dotčená v původním řízení, odůvodňovaly přijetí strukturálních opatření zahrnujících změnu udělování práv na užívání rádiových kmitočtů za účelem nápravy následků protiprávností, k nimž došlo v minulosti. Předkládajícímu soudu tedy přísluší ověřit, zda ze skutečností, které neuvedl v předkládacích rozhodnutích, vyplývá, že přijetí strukturálních opatření je za tímto účelem nezbytné.
- 169 Na čtvrté otázky ve věcech C-764/23 a C-765/23, jakož i na třetí otázku ve věci C-766/23 je tudíž třeba odpovědět tak, že články 8 a 9 rámcové směrnice, články 5, 7 a 14 autorizační směrnice, jakož i článek 4 směrnice o hospodářské soutěži musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání režimu změny konfigurace práv na užívání rádiových kmitočtů, který nezahrnuje strukturální opatření určená k vyrovnaní protiprávností týkajících se předchozích řízení o udělení takových práv nebo dřívějších podmínek užívání rádiových kmitočtů, pod podmínkou, že jiná opatření přijatá příslušnými orgány jsou dostatečná k nápravě významného narušení hospodářské soutěže, které by mohlo být důsledkem těchto protiprávností.

K nákladům řízení

- 170 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 (třetí senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 4 odst. 1 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, ve světle článku 19 SEU, jakož i článku 47 Listiny základních práv Evropské unie,

musí být vykládán v tom smyslu, že

nebrání vnitrostátní právní úpravě, která omezuje účinky žalob podaných hospodářskými subjekty proti aktům týkajícím se udělení práv na užívání rádiových kmitočtů v rámci změny konfigurace kmitočtového pásma 694-790 MHz na poskytnutí finanční náhrady a dále omezuje rozsah předběžných opatření, která mohou být nařízena do doby, než bude taková žaloba přezkoumána, na zaplacení předběžné částky, pokud podmínky této finanční náhrady umožňují plnou náhradu škod, které tyto hospodářské subjekty utrpěly v důsledku použití těchto aktů.

- 2) Články 3, 8 a 9 směrnice 2002/21, ve znění směrnice 2009/140,

musí být vykládány v tom smyslu, že

nebrání tomu, aby vnitrostátní zákonodárce stanovil, že udělení práv na užívání dodatečné přenosové kapacity, která byla uvolněna v rámci přechodu mezi dvěma vysílacími technologiemi, se uskuteční prostřednictvím řízení za úplatu, v němž tento zákonodárce sám definuje určité charakteristiky týkající se podmínek udělení těchto

práv a provozovatelů, kteří se mohou tohoto řízení účastnit, za předpokladu, že se tento zákonodárce omezí na vymezení zásad, které nemají za následek, že vnitrostátní regulační orgán¹ již nemá podstatný prostor pro uvážení při vymezení technických podmínek řízení o udělení uvedených práv, a že se tedy musí omezit na provádění postupu vymezeného týměž zákonodárcem.

- 3) Články 8 a 9 směrnice 2002/21, ve znění směrnice 2009/140, články 5, 7 a 14 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, článek 4 směrnice Komise 2002/77/ES ze dne 16. září 2002 o hospodářské soutěži na trzích sítí a služeb elektronických komunikací, jakož i zásada ochrany legitimního očekávání

musí být vykládány v tom smyslu, že

nebrání vnitrostátní právní úpravě týkající se udělování práv na užívání rádiových kmitočtů, která při technologickém přechodu, který doprovází změnu konfigurace kmitočtového pásma 694-790 MHz, nestanoví přeměnu starších práv na užívání rádiových kmitočtů na zásadě rovnocennosti, a ukládá tak provozovateli, který si přeje zachovat svou přenosovou kapacitu, povinnost účastnit se řízení za úplaty nebo uzavřít dohodu s jiným provozovatelem, pokud taková přeměna není nezbytná k ochraně hospodářské soutěže na daném trhu a pokud dotčení provozovatelé neobdrželi od správních orgánů přesné, nepodmíněné a shodující se záruky týkající se zachování přenosové kapacity v případě změny konfigurace práv na užívání rádiových kmitočtů.

- 4) Články 8 a 9 směrnice 2002/21, ve znění směrnice 2009/140, články 5, 7 a 14 směrnice 2002/20, ve znění směrnice 2009/140, jakož i článek 4 směrnice 2002/77

musí být vykládány v tom smyslu, že

nebrání režimu změny konfigurace práv na užívání rádiových kmitočtů, který nezahrnuje strukturální opatření určená k vyrovnání protiprávností týkajících se předchozích řízení o udělení takových práv nebo dřívějších podmínek užívání rádiových kmitočtů, pod podmínkou, že jiná opatření přijatá příslušnými orgány jsou dostatečná k nápravě významného narušení hospodářské soutěže, které by mohlo být důsledkem těchto protiprávností.

Podpisy

¹ – Viz první čtení.