



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

26 iulie 2017*

„Trimitere preliminară – Comunicații electronice – Servicii de telecomunicații – Directivele 2002/20/CE, 2002/21/CE și 2002/77/CE – Egalitate de tratament – Stabilirea numărului de frecvențe radio care trebuie atribuite fiecărui operator care este deja titular al unor frecvențe radio analogice – Luarea în considerare a frecvențelor radio utilizate în mod ilegal – Corespondență între numărul de frecvențe radio analogice deținute și numărul de frecvențe radio digitale obținute”

În cauza C-112/16,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), prin decizia din 2 iulie 2015, primită de Curte la 24 februarie 2016, în procedura

Persidera SpA

împotriva

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

Ministero dello Sviluppo Economico delle Infrastrutture e dei Trasporti,

cu participarea:

Radiotelevisione italiana SpA (RAI),

Reti Televisive Italiane SpA (RTI),

Elettronica Industriale SpA,

Television Broadcasting System Spa,

Premiata Ditta Borghini e Stocchetti di Torino Srl,

Rete A SpA,

Centro Europa 7 Srl,

Prima TV SpA,

Sky Italia Srl,

Elemedia SpA,

* Limba de procedură: italiana.

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul T. von Danwitz, președinte de cameră, domnii E. Juhász și C. Vajda, doamna K. Jürimäe (raportor) și domnul C. Lycourgos, judecători,

avocat general: doamna J. Kokott,

grefier: doamna X. Lopez Bancalari, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 2 februarie 2017,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Persidera SpA, de F. Pace, de L. Sabelli și de B. Caravita di Toritto, avocați;
- pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de S. Fiorentino, avvocato dello Stato;
- pentru Radiotelevisione italiana SpA (RAI), de G. de Vergottini, avocat;
- pentru Reti Televisive Italiane SpA (RTI), de L. Medugno, de G. Rossi, de I. Perego, de G. M. Roberti și de M. Serpone, avocați;
- pentru Elettronica Industriale SpA, de G. Rossi și de L. Medugno, avocați;
- pentru guvernul sloven, de A. Vran, în calitate de agent;
- pentru Comisia Europeană, de L. Nicolae, de L. Malferrari și de G. Braun, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 30 martie 2017,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolelor 56, 101, 102 și 106 TFUE, a articolelor 3, 5 și 7 din Directiva 2002/20/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice (Directiva privind autorizarea) (JO 2002, L 108, p. 21, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 183), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 (JO 2009, L 337, p. 37) (denumită în continuare „Directiva privind autorizarea”), a articolului 9 din Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directiva-cadru) (JO 2002, L 108, p. 33, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 195), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140 (denumită în continuare „Directiva-cadru”), a articolelor 2 și 4 din Directiva 2002/77/CE a Comisiei din 16 septembrie 2002 privind concurența pe piețele de rețele și servicii de comunicații electronice (JO L 249, p. 21, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 132, denumită în continuare „Directiva privind concurența”), precum și a principiilor nediscriminării, transparenței, liberei concurențe, proporționalității, efectivității și pluralismului informațiilor.

- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Persidera SpA, pe de o parte, și Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Autoritatea pentru garanții în domeniul comunicațiilor, Italia, denumită în continuare „AGCOM”) și Ministero dello Sviluppo Economico delle Infrastrutture e dei Trasporti (Ministerul dezvoltării economice, al infrastructurii și al transporturilor, Italia), pe de altă parte, în legătură cu atribuirea drepturilor de utilizare a frecvențelor radio pe cale digitală terestră.

Cadrul juridic

- 3 Noul cadru de reglementare comun pentru serviciile de comunicații electronice, pentru rețelele de comunicații electronice, precum și pentru infrastructurile și serviciile asociate (denumit în continuare „NCRC”) cuprinde directiva-cadru și patru directive speciale, printre care Directiva privind autorizarea, completate de Directiva privind concurența.

Directiva-cadru

- 4 Potrivit articolului 2 litera (g) din Directiva-cadru, prin „autoritate națională de reglementare” (ANR) se înțelege „organismul sau organismele însărcinate de un stat membru cu oricare din sarcinile de reglementare desemnate în prezenta directivă sau în directivele speciale”. Din articolul 2 litera (l) rezultă că Directiva privind autorizarea figurează printre „directivele speciale”.
- 5 Articolul 8 alineatul (1) primul paragraf și alineatul (4) litera (b) din această directivă prevede:

„(1) Statele membre se asigură că, la îndeplinirea sarcinilor de reglementare prevăzute de prezenta directivă și de directivele speciale, [ANR-urile] iau toate măsurile rezonabile care vizează atingerea obiectivelor prevăzute la alineatele (2), (3) și (4). Aceste măsuri sunt proporționale cu obiectivele respective.

[...]

(4) [ANR-urile] promovează interesele cetățenilor Uniunii Europene, în special:

[...]

(b) să atingă un nivel ridicat de protecție a consumatorilor [...]

- 6 Articolul 9 alineatele (1) și (2) din directiva menționată prevede:

„(1) Ținând seama în mod corespunzător de faptul că frecvențele radio reprezintă un bun public cu o importantă valoare socială, culturală și economică, statele membre asigură gestionarea eficientă a frecvențelor radio pentru serviciile de comunicații electronice pe teritoriul lor în conformitate cu articolele 8 și 8a. Acestea se asigură că alocarea spectrului utilizat pentru serviciile de comunicații electronice și emiterea autorizațiilor generale sau acordarea drepturilor individuale de utilizare a acestor frecvențe radio de către autoritățile naționale competente se bazează pe criterii obiective, transparente, nediscriminatorii și proporționale.

În aplicarea prezentului articol, statele membre respectă acordurile internaționale relevante, inclusiv reglementările privind radiocomunicațiile ale [Uniunii Internaționale a Telecomunicațiilor], și pot ține seama de considerațiile de politică publică.

(2) Statele membre promovează armonizarea utilizării frecvențelor radio în [Uniune], ținând cont de necesitatea de a asigura utilizarea efectivă și eficientă a acestora și în folosul consumatorilor, prin realizarea unor economii de scară și a interoperabilității serviciilor. Astfel, statele membre acționează în conformitate cu articolul 8a din prezenta directivă și cu Decizia nr. 676/2002/CE (Decizia privind spectrul de frecvențe radio).”

Directiva privind autorizarea

7 Potrivit articolului 3 din Directiva privind autorizarea:

„(1) Statele membre garantează libertatea de a furniza rețele și servicii de comunicații electronice sub rezerva condițiilor stabilite de prezenta directivă. În acest scop, statele membre nu împiedică nicio întreprindere să furnizeze rețele și servicii de comunicații electronice, cu excepția cazului în care acest lucru este necesar pe baza motivelor stabilite la articolul [52 alineatul (1) TFUE].

(2) Furnizarea de rețele de comunicații electronice și furnizarea de servicii de comunicații electronice pot, fără a aduce atingere obligațiilor specifice menționate la articolul 6 alineatul (2) sau drepturilor de utilizare menționate la articolul 5, să fie supuse numai unei autorizări generale. Întreprinderii în cauză i se poate solicita să prezinte o notificare, dar nu poate fi obligată să obțină o decizie explicită sau orice alt act administrativ al autorității naționale de reglementare înainte de a-și exercita drepturile ce decurg din autorizație. După primirea notificării, dacă este necesar, o întreprindere își poate începe activitatea, după caz, sub rezerva dispozițiilor aplicabile drepturilor de utilizare menționate la articolele 5, 6 și 7.

[...]”

8 Articolul 5 din această directivă prevede:

„(1) Statele membre facilitează utilizarea frecvențelor radio în cadrul autorizațiilor generale. Dacă este necesar, statele membre pot acorda drepturi individuale de utilizare pentru:

- evitarea interferențelor dăunătoare;
- asigurarea calității tehnice a serviciului;
- garantarea utilizării eficiente a spectrului sau
- îndeplinirea altor obiective de interes general, astfel cum sunt definite de statele membre în conformitate cu legislația [Uniunii].

(2) Atunci când este necesar să se acorde drepturi individuale de utilizare pentru frecvențe radio și numere, statele membre acordă aceste drepturi, la cerere, oricărei întreprinderi care furnizează rețele sau servicii în baza autorizației generale menționate la articolul 3, sub rezerva dispozițiilor articolelor 6, 7 și 11 alineatul (1) litera (c) din prezenta directivă și a oricăror alte norme care garantează utilizarea eficientă a resurselor în cauză în conformitate cu Directiva[-cadru].

Fără a aduce atingere criteriilor specifice și procedurilor adoptate de statele membre pentru acordarea drepturilor de utilizare a frecvențelor radio furnizorilor de servicii de difuzare de programe radio sau de televiziune în vederea îndeplinirii obiectivelor de interes general în conformitate cu legislația [Uniunii], drepturile de utilizare a frecvențelor radio și a numerelor se acordă prin intermediul unor proceduri deschise, obiective, transparente, nediscriminatorii și proporționale și, în cazul frecvențelor radio, conforme cu dispozițiile articolului 9 din Directiva[-cadru]. O excepție de la cerința procedurilor deschise s-ar putea aplica în cazurile în care este necesar să se acorde furnizorilor de

servicii de difuzare de programe radio sau de televiziune drepturi individuale de utilizare a frecvențelor radio în vederea atingerii unui obiectiv de interes general, astfel cum este definit de statele membre în conformitate cu legislația [Uniunii].

[...]

(5) Statele membre nu limitează numărul drepturilor de utilizare care se acordă, cu excepția cazului în care acest lucru este necesar pentru garantarea utilizării eficiente a frecvențelor radio în conformitate cu articolul 7.

(6) Autoritățile naționale competente se asigură că frecvențele radio sunt utilizate efectiv și eficient, în conformitate cu articolul 8 alineatul (2) și articolul 9 alineatul (2) din Directiva[-cadru]. Acestea se asigură că niciunul dintre transferuri sau niciuna dintre acumulările de drepturi de utilizare a frecvențelor radio nu distorsionează concurența. În aceste scopuri, statele membre pot adopta măsuri corespunzătoare cum ar fi mandatarea vânzării sau a închirierii drepturilor de utilizare a frecvențelor radio.”

- 9 Articolul 7 din directiva menționată, referitor la procedura de limitare a numărului de drepturi de utilizare acordate pentru frecvențele radio, prevede:

„(1) Atunci când un stat membru analizează posibilitatea de a limita numărul de drepturi de utilizare pe care le acordă pentru frecvențele radio sau de a prelungi valabilitatea drepturilor existente în alte condiții decât cele precizate de drepturile respective, acesta trebuie printre altele:

- (a) să ia în considerare în mod corespunzător nevoia de a crește la maximum beneficiile pentru utilizatori și de stimulare a concurenței;

[...]

(3) Atunci când acordarea drepturilor de utilizare pentru frecvențele radio trebuie limitată, statele membre acordă astfel de drepturi în funcție de criterii de selecție care trebuie să fie obiective, transparente, nediscriminatorii și proporționale. Aceste criterii de selecție trebuie să ia în considerare în mod corespunzător îndeplinirea obiectivelor articolului 8 din Directiva[-cadru] și a cerințelor articolului 9 din respectiva directivă.”

Directiva privind concurența

- 10 Potrivit articolului 2 din Directiva privind concurența, care privește „Drepturi[le] speciale și exclusive pentru rețelele de comunicații electronice și serviciile de comunicații electronice”:

„(1) Statele membre nu acordă și nici nu mențin în vigoare drepturi exclusive sau speciale de instalare și/sau furnizare de rețele de comunicații electronice sau de furnizare de servicii de comunicații electronice accesibile publicului.

(2) Statele membre adoptă toate măsurile necesare pentru a se asigura că orice întreprindere are dreptul de a furniza servicii de comunicații electronice sau de a instala, extinde sau furniza rețele de comunicații electronice.

[...]

(4) Statele membre garantează că autorizația generală acordată unei întreprinderi pentru furnizarea de servicii de comunicații electronice sau pentru instalarea și/sau furnizarea de rețele de comunicații electronice, precum și condițiile aferente autorizării, se bazează pe criterii obiective, nediscriminatorii, proporționale și transparente.

[...]”

- 11 Articolul 4 din această directivă, care privește drepturile de utilizare a frecvențelor, prevede:

„Fără a aduce atingere criteriilor și procedurilor specifice adoptate de statele membre cu privire la acordarea de drepturi de utilizare a frecvențelor radio pentru furnizorii de servicii cu conținut de emisiuni de radio sau televiziune, având în vedere îndeplinirea unor obiective de interes general în conformitate cu dreptul [Uniunii]:

1. Statele membre nu acordă drepturi speciale sau exclusive de utilizare a frecvențelor radio pentru furnizarea de servicii de comunicații electronice.
2. Alocarea frecvențelor radio pentru serviciile de comunicații electronice se bazează pe criterii obiective, transparente, nediscriminatorii și proporționale.”

Acțiunea principală și întrebările preliminare

- 12 Litigiul principal privește alocarea frecvențelor radio pentru difuzarea programelor de televiziune pe cale digitală terestră în favoarea unor operatori care erau deja titulari ai unor frecvențe radio analogice și care exploatau posturi analogice. Tehnologia digitală se caracterizează printr-o eficiență de transmisie superioară celei a tehnologiei analogice întrucât permite, spre deosebire de aceasta din urmă, transmiterea simultană a mai multe programe pe aceeași frecvență radio. Frecvențele radio eliberate astfel constituie „dividendul digital”.
- 13 În Italia, tranziția de la televiziunea analogică la televiziunea digitală (denumită în continuare „tranziția digitală”) a început în timp ce împotriva acestui stat membru era în curs o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor încă din anul 2006, în legătură cu compatibilitatea reglementării italiene referitoare la gestionarea frecvențelor radio de televiziune, la tranziția digitală și la alocarea frecvențelor radio digitale cu dispozițiile Directivei-cadru și a Directivelor privind autorizarea și privind concurența. În avizul său motivat din 19 iulie 2007, Comisia Europeană a subliniat în esență că această reglementare, întrucât permitea numai operatorilor care emiteau deja prin intermediul tehnicii analogice să intre pe piața radioului și a televiziunii digitale, îi excludea de la concurența de pe această piață. Guvernul italian a adoptat mai multe măsuri pentru a asigura compatibilitatea reglementării menționate cu dreptul Uniunii.
- 14 În acest context, AGCOM a adoptat Decizia 181/09/CONS din 7 aprilie 2009, care a fost transformată ulterior în lege prin lege comunitaria 2008 n. 88 (Legea nr. 88/2008) din 7 iulie 2009. Prin această decizie, AGCOM a stabilit criteriile digitalizării integrale a rețelelor terestre pentru televiziune.
- 15 Decizia menționată prevedea în special atribuirea a 21 de multiplexuri naționale, care permit gruparea unor semnale într-un flux de date comun și vehicularea mai multor servicii de televiziune digitală terestră în același timp. Pentru distribuirea lor între noii operatori, operatorii care creaseră rețele digitale și operatorii care gestionau deja rețele analogice, aceste multiplexuri au fost împărțite în trei grupuri care trebuiau să fie alocate potrivit unor criterii diferite. În plus, era prevăzut ca, în urma procedurii de selecție, niciun operator să nu poată obține mai mult de cinci multiplexuri naționale.

- 16 Numai unul dintre aceste trei grupuri face obiectul litigiului principal. Acest grup este compus din opt multiplexuri care au fost destinate conversiei posturilor analogice existente în rețele digitale. Ținând seama de numărul de frecvențe radio digitale disponibile, care era inferior numărului acestor posturi, Decizia 181/09/CONS a reținut un criteriu de conversie denumit „echitabil”, bazat pe continuitatea programelor difuzate în analogic. În plus, se prevedea ca fiecărui operator deja activ pe piața analogică să i se atribuie cel puțin un multiplex. Pe această bază, trei multiplexuri au fost alocate unor operatori de rețea unică. Cinci multiplexuri au fost distribuite între operatorii de rețele multiple. În acest sens, Radiotelevisione italiana SpA (RAI) și Mediaset, care exploatau trei posturi analogice fiecare, au beneficiat de alocarea a două multiplexuri, în timp ce Telecom Italia Media Broadcasting, care exploata două posturi analogice, a obținut un multiplex.
- 17 Telecom Italia Media Broadcasting a sesizat Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional Lazio, Italia) cu o acțiune având ca obiect anularea deciziilor de alocare a acestor din urmă multiplexuri, precum și a deciziilor care au constituit temeiul legal al acestora. Prin acțiunea formulată, această societate solicită recunoașterea dreptului său de a obține un multiplex suplimentar, somarea autorităților administrative competente să îi aloce acest multiplex sau obligarea lor la plata de daune interese.
- 18 În urma respingerii acțiunii sale prin hotărârea nr. 1398/2014, Telecom Italia Media Broadcasting a declarat apel împotriva acestei hotărâri la instanța de trimitere.
- 19 În cursul procedurii, Telecom Italia Media Broadcasting a devenit Persidera, prin aportul capitalului social al Rete A Spa. Aceasta din urmă deținea drepturi de utilizare pentru două multiplexuri naționale. Ca urmare a acestei operațiuni, Persidera este în posesia a cinci multiplexuri naționale. Ea a atins astfel pragul maxim autorizat, menționat la punctul 15 din prezenta hotărâre.
- 20 În fața instanței de trimitere, Persidera contestă în special criteriul aplicat pentru conversia canalelor analogice existente în rețele digitale. Ea invocă mai multe dispoziții de drept al Uniunii și susține o încălcare a principiilor egalității de tratament și proporționalității. Pe de o parte, aceasta susține că i s-a aplicat un factor de conversie de 50 %, întrucât un singur post analogic din două a fost convertit în rețea digitală, în timp ce RAI și Mediaset au beneficiat de un factor de conversie de 66 %, întrucât au fost convertite în rețele digitale două posturi analogice din trei. Pe de altă parte, Persidera critică faptul că, în ceea ce privește acești doi operatori, au fost luate în considerare în vederea conversiei posturi exploatate în mod ilegal.
- 21 În aceste condiții, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „1) Dreptul Uniunii Europene, în special articolele 56, 101, 102 și 106 TFUE, articolul 9 din Directiva[-cadru], articolele 3, 5 și 7 din Directiva privind autorizarea și articolele 2 și 4 din Directiva privind concurența, precum și principiile nediscriminării, transparenței, liberei concurențe, proporționalității, efectivității și pluralismului informațiilor se opun unei norme naționale care, în vederea stabilirii numărului de rețele digitale care trebuie să fie alocate operatorilor în cadrul conversiei rețelelor analogice, prevede luarea în considerare, în aceeași măsură ca rețelele analogice gestionate în deplină legalitate, și a rețelelor analogice gestionate în trecut cu încălcarea limitelor în materie de concentrări prevăzute de norme naționale care au făcut anterior obiectul unor critici din partea Curții [...] sau a Comisiei sau, în orice caz, fără concesiune?
- 2) Dreptul Uniunii Europene, în special articolele 56, 101, 102 și 106 TFUE, articolul 9 din Directiva[-cadru], articolele 3, 5 și 7 din Directiva [privind autorizarea] și articolele 2 și 4 din Directiva [privind concurența], precum și principiile nediscriminării, transparenței, liberei concurențe, proporționalității, efectivității și pluralismului informațiilor se opun unei norme naționale care, în vederea stabilirii numărului de rețele digitale care trebuie să fie atribuite operatorilor în cadrul conversiei rețelelor analogice, presupunând luarea în considerare a tuturor

rețelelor analogice gestionate în orice mod până la acel moment, chiar cu încălcarea limitelor în materie de concentrări prevăzute de norme naționale care au făcut anterior obiectul unor critici din partea Curții [...] sau a Comisiei sau, în orice caz, fără concesiune, determină în concret față de un operator de rețele multiple reducerea numărului de rețele digitale alocate în raport cu cele gestionate în sistemul analogic într-o măsură proporțional mai mare decât cea impusă concurenților?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la admisibilitate

- 22 În primul rând, guvernul italian atrage atenția cu privire la faptul că cererea de decizie preliminară privește o problemă ipotetică și care nu este determinantă pentru soluționarea litigiului principal. Astfel, în opinia acestui guvern, acțiunea principală are ca obiect obținerea unui multiplex suplimentar. Or, Persidera ar fi atins pragul maxim autorizat de cinci multiplexuri.
- 23 În această privință, trebuie amintit că, în cadrul cooperării dintre Curte și instanțele naționale, instituită la articolul 267 TFUE, numai instanța națională sesizată cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei decizii preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și relevanța întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, din moment ce întrebările adresate au ca obiect interpretarea dreptului Uniunii, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe (a se vedea Hotărârea din 6 septembrie 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punctul 19 și jurisprudența citată).
- 24 Rezultă că întrebările referitoare la interpretarea dreptului Uniunii adresate de instanța națională în cadrul normativ și factual pe care îl definește sub propria răspundere și a cărei exactitate Curtea nu are competența să o verifice beneficiază de o prezumție de relevanță. Refuzul Curții de a se pronunța asupra unei cereri formulate de o instanță națională este posibil numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică ori când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate (Hotărârea din 14 aprilie 2016, Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, punctul 37 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 13 octombrie 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej și Petrotel, C-231/15, EU:C:2016:769, punctul 16).
- 25 În speță, reiese din decizia de trimitere că acțiunea formulată de Persidera urmărește nu numai alocarea unui multiplex suplimentar, ci și acordarea de daune interese. Or, prin acțiunea formulată, Persidera contestă conformitatea cu dreptul Uniunii a normelor aplicate pentru conversia canalelor analogice în rețele digitale, iar întrebările adresate vizează mai exact să permită instanței de trimitere aprecierea conformității și a cererii de despăgubiri. În aceste condiții, nu rezultă că litigiul principal este vădit ipotetic.
- 26 În al doilea rând, guvernul italian și Reti Televisive Italiane SpA susțin în esență că Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a da un răspuns util la întrebările adresate.
- 27 Trebuie amintit în această privință că necesitatea de a ajunge la o interpretare a dreptului Uniunii care să fie utilă instanței naționale impune ca aceasta să respecte cu strictețe cerințele privind conținutul unei cereri de decizie preliminară care figurează explicit la articolul 94 din Regulamentul de procedură al Curții, pe care instanța de trimitere se prezumă că îl cunoaște (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 iulie 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punctele 18 și 19, precum și jurisprudența citată, și Hotărârea din 27 octombrie 2016, Audace și alții, C-114/15, EU:C:2016:813, punctul 35).

- 28 Astfel, este indispensabil, după cum prevede articolul 94 litera (c) din Regulamentul de procedură, ca cererea de decizie preliminară să cuprindă expunerea motivelor care au determinat instanța de trimitere să aibă îndoieli cu privire la interpretarea sau la validitatea anumitor dispoziții ale dreptului Uniunii, precum și legătura pe care instanța de trimitere o stabilește între aceste dispoziții și legislația națională aplicabilă litigiului principal.
- 29 Este de asemenea indispensabil, după cum prevede articolul 94 litera (a) din Regulamentul de procedură, ca însăși cererea de decizie preliminară să cuprindă cel puțin o expunere a circumstanțelor factuale pe care se întemeiază întrebările. În conformitate cu jurisprudența Curții, aceste cerințe sunt valabile în special în domeniul concurenței, care se caracterizează prin situații de fapt și de drept complexe (a se vedea în acest sens Hotărârea din 31 ianuarie 2008, Centro Europa 7, C-380/05, EU:C:2008:59, punctul 58 și jurisprudența citată, precum și Ordonanța din 12 decembrie 2013, Umbra Packaging, C-355/13, nepublicată, EU:C:2013:867, punctul 23 și jurisprudența citată).
- 30 În prezenta cauză, *primo*, trebuie subliniat că cererea de decizie preliminară nu conține nicio explicație cu privire la relevanța articolelor 56, 101, 102 și 106 TFUE pentru soluționarea litigiului principal.
- 31 Pe de o parte, din elementele prezentate Curții reiese că litigiul principal se caracterizează prin elemente care se limitează toate la interiorul statului italian. Or, articolul 56 TFUE nu își găsește aplicarea într-o asemenea situație (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punctul 47 și jurisprudența citată).
- 32 Pe de altă parte, decizia de trimitere nu conține niciun element de fapt sau de drept care să permită să se aprecieze dacă și în ce măsură unul dintre operatorii în discuție în litigiul principal care exploatează posturi analogice poate fi calificat drept întreprindere, în sensul articolului 106 TFUE, și dacă și în ce măsură reglementarea națională în discuție în litigiul principal, care a fost aplicată pentru tranziția digitală, este de natură să acorde unei astfel de întreprinderi drepturi speciale contrare articolelor 101 și 102 TFUE.
- 33 *Secundo*, trebuie să se observe că întrebările adresate se bazează pe premisa de fapt că unele posturi analogice luate în considerare în vederea conversiei au fost gestionate neregulamentar sau ilegal, și anume cu încălcarea pragurilor în materie de concentrări sau în lipsa unei concesiuni. Este adevărat că instanța de trimitere nu furnizează nicio precizare cu privire la această premisă, care este de altfel contestată de guvernul italian, precum și de Reti Televisive Italiane SpA și de RAI.
- 34 Cu toate acestea, pe lângă faptul că, în conformitate cu jurisprudența citată la punctul 24 din prezenta hotărâre, Curtea nu are competența să verifice exactitatea cadrului factual descris de instanța de trimitere, trebuie subliniat că întrebările preliminare nu privesc legalitatea exploatarei posturilor analogice în cauză în raport cu NCRC. Aceste întrebări privesc astfel aspectul dacă posturile analogice exploatate în mod presupus ilegal pot fi luate în considerare, asemenea canalelor exploatate legal, în vederea conversiei lor în rețele digitale. Or, așa cum a subliniat avocatul general la punctele 37-40 din concluzii, Curtea este în măsură să dea un răspuns util instanței de trimitere pe baza elementelor din dosarul transmis de aceasta și pornind de la premisa de fapt, pe care numai această din urmă instanță o poate eventual infirma, că au fost exploatate posturi analogice în mod neregulamentar sau ilegal în raport cu dreptul național și/sau cu dispozițiile NCRC.
- 35 Din considerațiile de mai sus rezultă că întrebările adresate sunt inadmisibile în măsura în care privesc interpretarea articolelor 56, 101, 102 și 106 TFUE.

Cu privire la fond

- 36 Prin intermediul întrebărilor formulate, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 9 din Directiva-cadru, articolele 3, 5 și 7 din Directiva privind autorizarea, articolele 2 și 4 din Directiva privind concurența, precum și principiile nediscriminării și proporționalității trebuie interpretate în sensul că se opun unei dispoziții naționale care, în vederea conversiei posturilor analogice existente în rețele digitale, ia în considerare posturi analogice gestionate ilegal și posturi analogice gestionate legal și care, deși aplică în privința acestora același criteriu de conversie, determină o reducere proporțional mai importantă a numărului de rețele digitale atribuite față de numărul posturilor analogice exploatate în detrimentul unui operator față de concurenții săi.
- 37 În primul rând, trebuie amintit că articolul 8 din Directiva-cadru impune statelor membre obligația de a se asigura că ANR-urile iau toate măsurile rezonabile pentru promovarea concurenței în furnizarea serviciilor de comunicații electronice, asigurându-se că nu există niciun fel de denaturare sau restricție a concurenței în sectorul comunicațiilor electronice și eliminând obstacolele rămase în ceea ce privește furnizarea serviciilor menționate la nivelul Uniunii (Hotărârea din 31 ianuarie 2008, Centro Europa 7, C-380/05, EU:C:2008:59, punctul 81, Hotărârea din 3 decembrie 2009, Comisia/Germania, C-424/07, EU:C:2009:749, punctul 92, și Hotărârea din 7 noiembrie 2013, UPC Nederland, C-518/11, EU:C:2013:709, punctul 50).
- 38 Conform alineatului (1) al acestui articol, la îndeplinirea sarcinilor de reglementare prevăzute de Directiva-cadru și de Directiva privind autorizarea, ANR-urile iau toate măsurile rezonabile care vizează atingerea obiectivelor prevăzute la alineatele (2), (3) și (4) ale articolului menționat, care constau în promovarea concurenței în furnizarea rețelelor de comunicații electronice, a serviciilor de comunicații electronice, în aportul la dezvoltarea pieței interne și în promovarea intereselor cetățenilor Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 iunie 2014, TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, punctul 39, precum și Hotărârea din 15 septembrie 2016, Koninklijke KPN și alții, C-28/15, EU:C:2016:692, punctul 46).
- 39 În temeiul articolului 4 alineatul (2) din Directiva privind concurența, al articolului 5 alineatul (2) al doilea paragraf și al articolului 7 alineatul (3) din Directiva privind autorizarea, precum și al articolului 9 alineatul (1) din Directiva-cadru, drepturile de utilizare a frecvențelor radio trebuie să fie alocate pe baza unor criterii obiective, transparente, nediscriminatorii și proporționale. Această ultimă condiție presupune ca aceste criterii să fie adecvate pentru a garanta realizarea obiectivului pe care îl urmăresc și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia (a se vedea în acest sens Hotărârea din 23 aprilie 2015, Comisia/Bulgaria, C-376/13, nepublicată, EU:C:2015:266, punctele 65 și 84).
- 40 Astfel cum a arătat avocatul general la punctul 47 din concluzii, aceste criterii trebuie să fie respectate nu doar la prima atribuire de frecvențe radio, ci și cu ocazia oricărei atribuirii ulterioare de frecvențe, a unei reînnoiri sau, precum în împrejurările din litigiul principal, cu ocazia unei conversii a frecvențelor radio în contextul tranziției digitale.
- 41 În sfârșit, rezultă din articolul 5 alineatul (6) din Directiva privind autorizarea că ANR-urile se asigură că, printre altele, niciuna dintre acumulările de drepturi de utilizare a frecvențelor radio nu distorsionează concurența.
- 42 Rezultă din aceste dispoziții că NCRC este întemeiat în special pe un obiectiv al concurenței efective și nenedaturate și urmărește dezvoltarea acesteia, cu respectarea în mod special a principiilor egalității de tratament și proporționalității.
- 43 În acest sens, s-a statuat deja că dispozițiile NCRC, printre care în special articolul 9 alineatul (1) din Directiva-cadru, articolul 5 alineatul (1) din Directiva privind autorizarea, precum și articolul 4 alineatul (1) din Directiva privind concurența, se opun unor măsuri naționale care au ca efect să

imobilizeze structurile pieței naționale, să protejeze poziția operatorilor naționali deja activi pe piața menționată, împiedicând sau limitând accesul unor noi operatori pe piața respectivă, cu excepția cazului în care aceste măsuri sunt justificate de obiective de interes general și organizate în baza unor criterii obiective, transparente, nediscriminatorii și proporționale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 31 ianuarie 2008, Centro Europa 7, C-380/05, EU:C:2008:59, punctele 95-107).

- 44 Trebuie să se considere că ar fi de asemenea contrar dispozițiilor NCRC să se perpetueze și chiar să se consolideze în favoarea unui operator deja prezent pe piață un avantaj concurențial necuvenit, obținut cu nerespectarea cerințelor legale și contrar obiectivului concurenței efective și nedenate, împiedicând sau restrângând totodată accesul unor noi operatori pe piață.
- 45 Rezultă că, astfel cum a subliniat în esență avocatul general la punctul 70 din concluzii, dispozițiile NCRC se opun luării în considerare, în vederea conversiei digitale, a posturilor analogice exploatate ilegal, din moment ce aceasta determină prelungirea și chiar consolidarea unui avantaj concurențial necuvenit.
- 46 În al doilea rând, pentru a da un răspuns util instanței de trimitere și în ipoteza în care aceasta ar considera că toate posturile în cauză au fost exploatate legal, trebuie amintit că principiul egalității de tratament, ca principiu general de drept al Uniunii, impune ca situații comparabile să nu fie tratate în mod diferit și ca situații diferite să nu fie tratate în același mod, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv (a se vedea Hotărârea din 16 decembrie 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine și alții, C-127/07, EU:C:2008:728, punctul 23 și jurisprudența citată). Comparabilitatea situațiilor trebuie determinată și apreciată printre altele în lumina obiectului și a finalității actului care instituie distincția în cauză. În plus, trebuie luate în considerare principiile și obiectivele domeniului din care face parte actul respectiv (a se vedea Hotărârea din 16 decembrie 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine și alții, C-127/07, EU:C:2008:728, punctul 26 și jurisprudența citată).
- 47 *Primo*, trebuie arătat, astfel cum a procedat avocatul general la punctul 53 din concluzii, că operatorii care au exploatat posturi analogice în Italia, cum ar fi Persidera, RAI și Mediaset, se află în principiu într-o situație comparabilă în vederea conversiei acestor posturi în rețele digitale cu ocazia tranziției digitale.
- 48 *Secundo*, din elementele prezentate Curții reiese că posturile analogice exploatate de acești trei operatori de rețele multiple au fost convertite în rețele digitale în aplicarea criteriului de conversie denumit „echitabil”, menționat la punctul 16 din prezenta hotărâre. Astfel, reiese din decizia de trimitere că numărul de posturi exploatate de fiecare operator a fost convertit în tot atâtea rețele digitale după scăderea unui post. În consecință, Persidera, care exploata două posturi analogice, a beneficiat de alocarea unei rețele digitale, în timp ce RAI și Mediaset, care exploatau câte trei posturi analogice fiecare, ar fi primit fiecare câte două rețele digitale. Cu alte cuvinte, în timp ce acestea din urmă au beneficiat de un raport de conversie de câte 66,67 %, pentru câte trei posturi analogice acordându-li-se câte două rețele digitale, acest raport de conversie a fost de doar 50 % în cazul Persidera, aceasta obținând pentru cele două posturi analogice o singură rețea digitală. Aplicarea aceleiași măsuri de eliminare a unui post analogic cu ocazia conversiei digitale a avut astfel drept consecință aplicarea unor rate de conversie diferite care au afectat mai mult Persidera decât RAI și Mediaset.
- 49 În aceste condiții, astfel cum a subliniat avocatul general la punctele 54-57 din concluzii, trebuie să se considere că o dispoziție națională precum cea în discuție în litigiul principal dă naștere unei diferențe de tratament între operatori concurenți aflați însă într-o situație comparabilă.
- 50 *Tertio*, din observațiile prezentate Curții rezultă că criteriul de conversie denumit „echitabil” s-ar fi justificat prin necesitatea asigurării continuității ofertei de televiziune. În plus, diferența de tratament ar fi fost cauzată de limitările materiale legate de imposibilitatea tehnică de a separa frecvențele radio.

- 51 În această privință, așa cum a subliniat avocatul general la punctul 64 din concluzii, trebuie să se considere că continuitatea ofertei de televiziune servește protecției consumatorilor, care figurează de altfel expres printre obiectivele vizate la articolul 8 alineatul (4) din Directiva-cadru. Prin urmare, obiectivul continuității ofertei de televiziune poate fi luat în considerare de ANR cu ocazia conversiei posturilor analogice existente în rețele digitale, asigurându-se în același timp că această conversie respectă ansamblul obiectivelor vizate la articolul 8 din Directiva-cadru și necesitatea unei gestionări eficiente a frecvențelor radio, astfel cum este impusă de articolul 9 alineatul (1) din aceeași directivă.
- 52 Desigur, conversia posturilor analogice existente în rețele digitale este aptă să asigure continuitatea ofertei de televiziune difuzate până atunci prin tehnica analogică.
- 53 Cu toate acestea, o măsură care ar conduce la a acorda operatorilor deja prezenți pe piață un număr de frecvențe radio digitale superior față de numărul care ar fi suficient pentru a asigura continuitatea ofertei lor de televiziune ar depăși ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului menționat și ar fi astfel disproporționată.
- 54 Este necesar să se mai precizeze că ANR trebuie să ia în considerare cu ocazia conversiei posturilor analogice existente în rețele digitale limitările materiale legate de imposibilitatea tehnică de a separa frecvențele radio în cauză. Într-o asemenea situație, obiectivul care constă în încurajarea utilizării și a gestionării eficiente a frecvențelor radio, astfel cum este prevăzut la articolul 8 alineatul (2) litera (d) din Directiva-cadru, poate justifica, pentru evitarea fracțiunilor, atribuirea unui număr de rețele digitale inferior sau superior în raport cu numărul de posturi analogice exploatate.
- 55 În speță, rezultă din elementele prezentate în fața Curții că un multiplex digital permite transmiterea a cinci sau șase posturi cu o calitate a transmisiei identică celei a transmisiei analogice sau transmiterea a trei posturi digitale în format de înaltă rezoluție, adică printr-o tehnologie mai avansată. Or, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 67 din concluzii și sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, rezultă, prin urmare, că un singur multiplex ar fi putut fi suficient pentru a permite unor operatori precum RAI și Mediaset să asigure continuitatea celor trei posturi analogice proprii cu o calitate comparabilă și că alocarea unui al doilea multiplex depășea ceea ce era necesar în acest scop. În plus, după cum reiese din cuprinsul punctului 79 din concluzii, menținerea indivizibilității frecvențelor nu este suficientă pentru a justifica diferența de tratament în discuție în litigiul principal, aspect a cărui verificare este de competența instanței de trimitere.
- 56 În lumina considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la întrebările adresate că:
- articolul 9 din Directiva-cadru, articolele 3, 5 și 7 din Directiva privind autorizarea și articolele 2 și 4 din Directiva privind concurența trebuie interpretate în sensul că se opun unei dispoziții naționale care, în vederea conversiei posturilor analogice existente în rețele digitale, ia în considerare posturi analogice gestionate ilegal, din moment ce aceasta determină prelungirea și chiar consolidarea unui avantaj concurențial necuvenit;
 - principiile nediscriminării și proporționalității trebuie interpretate în sensul că se opun unei dispoziții naționale care, prin aplicarea aceluiași criteriu de conversie, determină o reducere proporțional mai importantă a numărului de rețele digitale atribuite față de numărul posturilor analogice exploatate în detrimentul unui operator față de concurenții săi, cu excepția cazului în care aceasta este justificată în mod obiectiv și proporțională cu obiectivul său. Continuitatea ofertei de televiziune constituie un obiectiv legitim susceptibil să justifice o asemenea diferență de tratament. Cu toate acestea, o măsură care ar conduce la a acorda operatorilor deja prezenți pe piață un număr de frecvențe radio digitale superior față de numărul care ar fi suficient pentru a asigura continuitatea ofertei lor de televiziune ar depăși ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului menționat și ar fi astfel disproporționată.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 57 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a patra) declară:

- 1) **Articolul 9 din Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directiva-cadru), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009, articolele 3, 5 și 7 din Directiva 2002/20/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice (Directiva privind autorizarea), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140, precum și articolele 2 și 4 din Directiva 2002/77/CE a Comisiei din 16 septembrie 2002 privind concurența pe piețele de rețele și servicii de comunicații electronice trebuie interpretate în sensul că se opun unei dispoziții naționale care, în vederea conversiei posturilor analogice existente în rețele digitale, ia în considerare posturi analogice gestionate ilegal, din moment ce determină prelungirea și chiar consolidarea unui avantaj concurențial necuvenit.**
- 2) **Principiile nediscriminării și proporționalității trebuie interpretate în sensul că se opun unei dispoziții naționale care, prin aplicarea aceluiași criteriu de conversie, determină o reducere proporțional mai importantă a numărului de rețele digitale atribuite față de numărul posturilor analogice exploatate în detrimentul unui operator față de concurenții săi, cu excepția cazului în care aceasta este justificată în mod obiectiv și este proporțională cu obiectivul său. Continuitatea ofertei de televiziune constituie un obiectiv legitim susceptibil să justifice o asemenea diferență de tratament. Cu toate acestea, o măsură care ar conduce la a acorda operatorilor deja prezenți pe piață un număr de frecvențe radio digitale superior față de numărul care ar fi suficient pentru a asigura continuitatea ofertei lor de televiziune ar depăși ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului menționat și ar fi astfel disproporționată.**

Semnături