Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

11 de setembro de 2025 *

«Reenvio prejudicial — Redes e serviços de comunicações eletrónicas — Diretivas 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/77/CE — Direitos de utilização de radiofrequências de difusão digital terrestre para rádio e televisão — Conversão dos direitos de utilização — Concessão de direitos de utilização — Tutela jurisdicional — Independência das autoridades reguladoras nacionais»

Nos processos apensos C-764/23 a C-766/23,

que têm por objeto três pedidos de decisão prejudicial apresentados, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália), por Decisões de 1 de dezembro de 2023, que deram entrada no Tribunal de Justiça em 12 de dezembro de 2023, nos processos

Cairo Network Srl (C-764/23),

Europa Way Srl (C-765/23),

Persidera SpA (C-766/23)

contra

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

sendo intervenientes:

Radiotelevisione italiana SpA (RAI),

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

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

* Língua do processo: italiano.

Elettronica Industriale SpA,

Premiata Ditta Borghini e Stocchetti di Torino Srl,

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

Prima TV SpA,

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

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

Espansione Srl (C-766/23),

Cairo Network Srl (C-765/23 e C-766/23),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: C. Lycourgos (relator), presidente de secção, S. Rodin, N. Piçarra, O. Spineanu-Matei e N. Fenger, juízes,

advogado-geral: A. Rantos,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

– em representação da Cairo Network Srl, por L. R. Perfetti, avvocato,

– em representação da Europa Way Srl, por F. Ferraro e A. Terranova, avvocati,

– em representação da Persidera SpA, por E. Apa, V. La Rosa, M. Montinari e I. Picciano, avvocati,

– em representação da Radiotelevisione italiana SpA (RAI), por G. de Vergottini, E. Lenzi e M. Petitto, avvocati,

– em representação da Mediaset SpA e da Elettronica Industriale SpA, por C. E. Cazzato, D. Lipani, G. M. Roberti, G. Rossi e M. Serpone, avvocati,

– em representação do Governo Italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por S. Fiorentino e G. Galluzzo, avvocati dello Stato,

– em representação do Governo Croata, por G. Vidović Mesarek, na qualidade de agente,

– em representação da Comissão Europeia, por G. Conte e O. Gariazzo, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 27 de março de 2025,

profere o presente

Acórdão

1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação do artigo 6.º e do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), dos artigos 3.º, 5.º, 7.º e 14.º da Diretiva 2002/20/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa à autorização de redes e serviços de comunicações eletrónicas (diretiva autorização) (JO 2002, L 108, p. 21), conforme alterada pela Diretiva 2009/140/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009 (JO 2009, L 337, p. 37) (a seguir «Diretiva autorização»), do artigo 3.º, n.ºs 3 e 3-A, do artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, e dos artigos 8.º e 9.º da Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (diretiva-quadro) (JO 2002, L 108, p. 33), conforme alterada pela Diretiva 2009/140 (a seguir «Diretiva-Quadro»), dos artigos 2.º e 4.º da Diretiva 2002/77/CE da Comissão, de 16 de setembro de 2002, relativa à concorrência nos mercados de redes e serviços de comunicações eletrónicas (JO 2002, L 249, p. 21; a seguir «Diretiva concorrência»»), dos considerandos 11 e 20 da Decisão (UE) 2017/899 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de maio de 2017, relativa à utilização da faixa de frequências de 470-790 MHz na União (JO 2017, L 138, p. 131), dos artigos 5.º, 6.º, 8.º, 9.º, 31.º e 45.º da Diretiva (UE) 2018/1972 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, que estabelece o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas (JO 2018, L 321, p. 36), bem como dos princípios da equidade, da não discriminação, da transparência, da proteção da concorrência, da proteção da confiança legítima, da proporcionalidade e da adequação.

2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de litígios que opõem a Cairo Network Srl (C-764/23), a Europa Way Srl (C-765/23) e a Persidera SpA (C-766/23) ao Ministero delle Imprese e del Made in Italy (Ministério das Empresas e do *Made in Italy*, Itália) (C-764/23 e C-766/23), à Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Autoridade Reguladora das Comunicações, Itália) (a seguir «AGCOM»), à Presidenza del Consiglio dei Ministri (Presidência do Conselho de Ministros, Itália) (C-765/23), ao Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministério da Economia e Finanças, Itália) (C-765/23) e ao Ministero dello Sviluppo economico (Ministério do Desenvolvimento Económico, Itália) (C-765/23), a respeito de procedimentos, conduzidos no âmbito da reconfiguração da faixa de frequências 694-790 MHz (a seguir «faixa de frequências 700 MHz»), de conversão dos direitos existentes de utilização de *multiplex* de tecnologia DVB-T em direitos de utilização de capacidades de transmissão em *multiplex* de tecnologia DVB-T 2 e de concessão deste último tipo de direitos de utilização.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva autorização

3 O artigo 3.º da Diretiva autorização define as regras relativas às autorizações gerais de redes e serviços de comunicações eletrónicas.

4 O artigo 5.º, n.os 2 e 6, desta diretiva prevê:

«2. e for necessário conceder direitos individuais de utilização de radiofrequências e números, os Estados-Membros concedem esses direitos, mediante pedido, a qualquer empresa para o fornecimento de redes ou serviços ao abrigo da autorização geral referida no artigo 3.º, sem prejuízo do disposto nos artigos 6.º, 7.º e na alínea c) do n.º 1 do artigo 11.º da presente diretiva e de quaisquer outras regras que garantam a utilização eficiente desses recursos, em conformidade com a [Diretiva-Quadro].

Sem prejuízo dos critérios e procedimentos específicos aprovados pelos Estados-Membros para a concessão de direitos de utilização de radiofrequências aos fornecedores de serviços de conteúdos de radiodifusão sonora ou televisiva tendo em vista a realização de objetivos de interesse geral em conformidade com o direito comunitário, os direitos de utilização de radiofrequências e números são concedidos por procedimentos abertos, objetivos, transparentes, não discriminatórios e proporcionais e, no caso das radiofrequências, de acordo com o disposto no artigo 9.º da [Diretiva-Quadro]. Pode aplicar-se uma exceção ao requisito de procedimentos abertos nos casos em que se demonstre que a concessão de direitos individuais de utilização das radiofrequências aos fornecedores de serviços de conteúdos de radiodifusão sonora ou televisiva é necessária para realizar um objetivo de interesse geral definido pelos Estados-Membros em conformidade com o direito comunitário.

[…]

6. As autoridades nacionais competentes asseguram que as radiofrequências sejam efetiva e eficientemente utilizadas, nos termos do n.º 2 do artigo 8.º e do n.º 2 do artigo 9.º da [Diretiva-Quadro]. Aquelas asseguram que a concorrência não seja falseada por transferências ou acumulação de direitos de utilização das radiofrequências. Para tal, os Estados-Membros podem tomar medidas adequadas, como determinar a venda ou a concessão de direitos de utilização de radiofrequências.»

5 Nos termos do artigo 7.º, n.º 3, da Diretiva autorização:

«Se a concessão de direitos de utilização de radiofrequências tiver de ser limitada, os Estados-Membros concedem esses direitos com base em critérios de seleção objetivos, transparentes, não discriminatórios e proporcionais. Tais critérios de seleção devem atribuir a devida importância à consecução dos objetivos do artigo 8.º da [Diretiva-Quadro] e às exigências do artigo 9.º dessa diretiva.»

6 O artigo 14.º da Diretiva autorização, sob a epígrafe «Alteração dos direitos e obrigações», dispõe:

«1. Os Estados-Membros devem garantir que os direitos, condições e procedimentos relativos às autorizações gerais e direitos de utilização ou aos direitos de instalação de recursos apenas possam ser alterados em casos objetivamente justificados e de um modo proporcionado, tendo em conta, se for caso disso, as condições específicas aplicáveis aos direitos transmissíveis de utilização de radiofrequências. […]

2. Os Estados-Membros não podem restringir nem revogar direitos de instalação de recursos ou direitos de utilização de radiofrequências antes de expirado o prazo para o qual foram atribuídos, salvo em casos justificados e, se aplicável, em conformidade com o anexo e as disposições nacionais relevantes em matéria de indemnizações por perda de direitos.»

Diretiva-Quadro

7 O considerando 11 da Diretiva-Quadro tem a seguinte redação:

«De acordo com o princípio da separação das funções de regulação e operacional, os Estados-Membros devem garantir a independência da autoridade ou autoridades reguladoras nacionais, com vista a garantir a imparcialidade das suas decisões. Este requisito de independência não prejudica a autonomia institucional e as obrigações constitucionais dos Estados-Membros, nem o princípio, estabelecido no artigo [345.º TFUE], da neutralidade no que respeita ao regime da propriedade nos Estados-Membros. […]»

8 Nos termos do artigo 2.º, alínea g), desta diretiva, entende-se por «Autoridade reguladora nacional» (a seguir «ARN») «o organismo ou organismos encarregados por um Estado-Membro de desempenhar as funções de regulação previstas na presente diretiva e nas diretivas específicas». Resulta deste artigo 2.º, alínea l), que a Diretiva autorização figura entre as «Diretivas específicas».

9 O considerando 13 da Diretiva 2009/140, que alterou a Diretiva-Quadro, enuncia:

«A independência das [ARN] deverá ser reforçada para garantir uma aplicação mais eficaz do quadro regulamentar e aumentar a sua autoridade e a previsibilidade das suas decisões. Para esse efeito, a legislação nacional deverá conter disposições que garantam expressamente que, no exercício das suas funções, a [ARN] competente para a regulação ex ante do mercado ou para a resolução de litígios entre empresas esteja protegida contra intervenções externas ou pressões políticas suscetíveis de pôr em causa a sua independência na avaliação das questões sobre as quais deva pronunciar-se. Tais interferências externas fazem com que um organismo legislativo nacional seja inapto para agir como [ARN] nos termos do quadro regulamentar […]»

10 O artigo 3.º, n.ºs 1 a 3-A, da Diretiva-Quadro dispõe:

«1. Os Estados-Membros deverão assegurar que cada uma das funções atribuídas às [ARN] pela presente diretiva e pelas diretivas específicas seja desempenhada por um organismo competente.

2. Os Estados-Membros garantirão a independência das [ARN], providenciando para que sejam juridicamente distintas e funcionalmente independentes de todas as organizações que asseguram a oferta de redes, equipamentos ou serviços de comunicações eletrónicas. Os Estados-Membros que mantenham a propriedade ou o controlo de empresas que assegurem o fornecimento de redes e/ou serviços de comunicações eletrónicas garantirão uma separação total e efetiva entre a função de regulação, por um lado, e as atividades ligadas à propriedade ou à direção dessas empresas, por outro.

3. Os Estados-Membros devem assegurar que as [ARN] exerçam as suas competências com imparcialidade, transparência e tempestividade. Os Estados-Membros devem assegurar que as [ARN] disponham de recursos financeiros e humanos adequados para desempenhar as funções que lhes foram atribuídas.

3-A. Sem prejuízo do disposto nos n.ºs 4 e 5, as [ARN] responsáveis pela regulação *ex ante* do mercado ou pela resolução de litígios entre empresas […] devem agir com independência e não procurar obter nem aceitar instruções de qualquer outro organismo relativamente ao desempenho quotidiano das funções que lhes estão atribuídas por força do direito nacional que

transpõe o direito comunitário. Tal não impede que sejam sujeitas a supervisão nos termos das disposições constitucionais nacionais. Apenas os organismos de recurso estabelecidos nos termos do artigo 4.º são competentes para suspender ou anular as decisões das [ARN].

[…]»

11 O artigo 4.º, n.º 1, desta diretiva enuncia:

«Os Estados-Membros devem garantir a existência de mecanismos eficazes a nível nacional, através dos quais qualquer utilizador ou empresa que ofereça redes e/ou serviços de comunicações eletrónicas que tenha sido afetado/a por uma decisão de uma [ARN] tenha o direito de interpor recurso dessa decisão junto de um órgão de recurso que seja independente das partes envolvidas. Esse órgão, que pode ser um tribunal, deve ter os meios de perícia necessários para poder exercer eficazmente as suas funções. Os Estados-Membros devem assegurar que o mérito da causa seja devidamente apreciado e que exista um mecanismo de recurso eficaz.

Na pendência do recurso, a decisão da [ARN] mantém-se eficaz, salvo se forem impostas medidas provisórias nos termos do direito nacional.»

12 O artigo 8.º, n.ºs 1 a 4, da referida diretiva prevê:

«1. Os Estados-Membros deverão assegurar que, no desempenho das funções de regulação constante da presente diretiva e das diretivas específicas, as [ARN] tomem todas as medidas razoáveis para realizar os objetivos fixados nos n.ºs 2, 3 e 4. Tais medidas deverão ser proporcionais a esses objetivos.

[…]

2. As [ARN] devem promover a concorrência na oferta de redes de comunicações eletrónicas, de serviços de comunicações eletrónicas e de recursos e serviços conexos […]

3. As [ARN] devem contribuir para o desenvolvimento do mercado interno […]

4. As [ARN] devem defender os interesses dos cidadãos da União Europeia […]»

13 O artigo 9.º, n.º 1, da mesma diretiva enuncia:

«Tendo devidamente em conta que as radiofrequências são um bem público com um importante valor social, cultural e económico, os Estados-Membros devem assegurar a gestão eficaz das radiofrequências para serviços de comunicações eletrónicas no seu território nos termos dos artigos 8.º e 8.º-A. Devem assegurar que a atribuição do espetro utilizado para serviços de comunicações eletrónicas e a emissão de autorizações gerais ou de direitos individuais de utilização dessas radiofrequências pelas autoridades nacionais competentes se baseiem em critérios objetivos, transparentes, não discriminatórios e proporcionais.

Na aplicação do presente artigo, os Estados-Membros devem respeitar os acordos internacionais, incluindo os Regulamentos das Radiocomunicações da União Internacional das Telecomunicações (UIT), e podem ter em conta considerações de interesse público.»

Diretiva concorrência

14 O artigo 2.º da Diretiva concorrência estabelece regras relativas aos direitos especiais e exclusivos relativos às redes de comunicações eletrónicas e aos serviços de comunicações eletrónicas.

15 O artigo 4.º desta diretiva, sob a epígrafe «Direitos de utilização das frequências», dispõe:

«Este facto não prejudica os critérios e procedimentos específicos aprovados pelos Estados-Membros para a concessão de direitos de utilização de radio frequências aos prestadores de serviços de difusão de conteúdos de rádio e televisão, para alcançar objetivos de interesse geral, em conformidade com o direito comunitário.

1. Os Estados-Membros não podem conceder direitos especiais ou exclusivos para a utilização de radio frequências para a prestação de serviços de comunicações eletrónicas.

2. A atribuição de radio frequências para serviços de comunicações eletrónicas deve basear-se em critérios objetivos, transparentes, não discriminatórios e proporcionais.»

Decisão 2017/899

16 Os considerandos 8, 9, 11, 15 e 20 da Decisão 2017/899 têm a seguinte redação:

«(8) Na região 1, que inclui a União [Europeia], o regulamento das radiocomunicações da [UIT], adotado pela Conferência Mundial das Radiocomunicações em 2015, atribuiu a faixa de frequências de 700 MHz à radiodifusão e aos serviços móveis (com exceção do serviço móvel aeronáutico) a título coprimário. A faixa de frequências de 470-694 MHz […] continua a ser exclusivamente atribuída aos serviços de radiodifusão, a título primário, e à [realização de programas e eventos especiais (RPES)] áudio sem fios, a título secundário.

(9) O rápido crescimento do tráfego de banda larga sem fios e a crescente importância económica, industrial e social da economia digital tornam necessária uma maior capacidade da rede sem fios. O espetro da faixa de frequências de 700 MHz proporciona capacidade adicional e uma cobertura universal, em especial em áreas economicamente mais problemáticas, como as zonas rurais, montanhosas e insulares e outras zonas remotas, predefinidas de acordo com as zonas consideradas prioritárias a nível nacional, inclusive ao longo das principais vias de transporte terrestre, para utilização no interior e para uma grande variedade de comunicações de tipo máquina. Nesse contexto, a adoção de medidas coerentes e coordenadas para estabelecer uma cobertura sem fios terrestre de elevada qualidade em toda a União, com base nas melhores práticas nacionais em matéria de obrigações das licenças dos operadores, deverá visar a realização do objetivo […] segundo o qual todos os cidadãos deverão ter acesso em toda a União, em ambiente interior e exterior, a débitos de banda larga mais rápidos, não inferiores a 30 [*megabits* por segundo (Mbps)], até 2020, e a concretização da visão ambiciosa de uma "sociedade *gigabit*" na União. Essas medidas promoverão serviços digitais inovadores e assegurarão benefícios socioeconómicos a longo prazo.

[…]

(11) […] Os setores da [televisão digital terrestre (TDT)] e da RPES necessitam, por conseguinte, de previsibilidade regulamentar a longo prazo em relação à disponibilidade de espetro suficiente para poderem salvaguardar a prestação e o desenvolvimento sustentável dos seus serviços, nomeadamente de televisão com acesso livre, assegurando ao mesmo tempo um ambiente favorável ao investimento, de modo que os objetivos da política audiovisual da União e nacionais, como a coesão social, o pluralismo da comunicação social e a diversidade cultural, sejam alcançados. […]

[…]

(15) Os Estados-Membros deverão poder adiar, com base em razões devidamente justificadas, a permissão da utilização da faixa de frequências de 700 MHz para sistemas terrestres capazes de fornecer serviços de comunicações eletrónicas sem fios em banda larga, para além do prazo comum de 2020 fixado pela União, durante dois anos. As razões para tal adiamento deverão limitar-se às questões de coordenação transfronteiriças não resolvidas que originem interferências prejudiciais, à necessidade e à complexidade de assegurar a migração técnica de uma parte significativa da população para normas de radiodifusão avançadas, aos custos financeiros da transição que excedam as receitas previstas geradas pelos procedimentos de atribuição e a questões de força maior. Os Estados-Membros deverão tomar todas as medidas necessárias para minimizar as interferências prejudiciais resultantes nos Estados-Membros afetados. […]

[…]

(20) Os Estados-Membros deverão adotar calendários nacionais coerentes para facilitar a utilização da faixa de frequências de 700 MHz pelos serviços de comunicações eletrónicas sem fios em banda larga terrestre, assegurando simultaneamente a continuidade dos serviços de radiodifusão televisiva que desocupem a faixa. Após a adoção desses calendários nacionais, os Estados-Membros deverão disponibilizá-los de forma transparente em toda a União. Os calendários nacionais deverão abranger as atividades e os calendários para a replanificação das frequências, a evolução técnica da rede e dos equipamentos dos utilizadores finais, a coexistência de equipamentos de rádio e não rádio, os regimes de autorização existentes e novos, mecanismos para evitar interferências prejudiciais para os utilizadores do espetro em faixas adjacentes e informações sobre a possibilidade de compensações pelos custos de migração, caso existam, nomeadamente para evitar custos para os utilizadores finais e para os radiodifusores. Caso os Estados-Membros pretendam manter a TDT, os calendários nacionais deverão ponderar a possibilidade de facilitar a transição dos equipamentos de radiodifusão para tecnologias mais eficientes quanto à utilização do espetro, tais como os formatos de vídeo avançados (por exemplo, a HEVC) ou as tecnologias de transmissão de sinal (por exemplo, a DVB-T 2).»

17 O artigo 1.º, n.º 1, desta decisão prevê:

«Até 30 de junho de 2020, os Estados-Membros só podem permitir a utilização da [faixa de frequências de 700 MHz] pelos sistemas terrestres capazes de fornecer serviços de comunicações eletrónicas sem fios em banda larga […]

Os Estados-Membros podem, no entanto, adiar a permissão da utilização da faixa de frequências de 700 MHz durante dois anos, com base em uma ou mais das razões devidamente justificadas estabelecidas no anexo da presente decisão. […] Se necessário, os Estados-Membros aplicam o

processo de autorização ou alteram os direitos relevantes existentes de utilização do espetro de acordo com [Diretiva Autorização], a fim de permitir essa utilização.»

Diretiva 2018/1972

18 O artigo 124.º, n.º 1, da Diretiva 2018/1972 tem a seguinte redação:

«Os Estados-Membros adotam e publicam, até 21 de dezembro de 2020, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva. Os Estados-Membros comunicam imediatamente à Comissão [Europeia] o texto dessas disposições.

Os Estados-Membros aplicam essas disposições a partir de 21 de dezembro de 2020.

[…]»

Direito italiano

19 O artigo 1.º, n.º 1031, da legge n. 205 — Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 (Lei n.º 205, relativa ao Orçamento Provisório do Estado para o Exercício de 2018 e Orçamento Plurianual para o Triénio 2018-2020), de 27 de dezembro de 2017 (GURI n.º 302, de 29 de dezembro de 2017), conforme alterada pela legge n. 145 — Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (Lei n.º 145, relativa ao Orçamento Provisório do Estado para o Exercício de 2019 e Orçamento Plurianual para o Triénio 2019-2021), de 30 de dezembro de 2018 (GURI n.º 302, de 31 de dezembro de 2018) (a seguir «Lei n.º 205/2017»), dispõe:

«De acordo com os objetivos de coesão social da política audiovisual europeia e nacional, de pluralismo dos meios de comunicação e de diversidade cultural, e com vista a uma gestão do espetro o mais eficiente possível com recurso às tecnologias mais avançadas, todas as frequências afetas a nível nacional e local ao serviço de [TDT] e atribuídas na faixa III VHF e 470-694 MHz são disponibilizadas de acordo com o calendário referido no n.º 1032. ara os mesmos efeitos referidos no primeiro período, os direitos de utilização das frequências detidas, à data de entrada em vigor da presente lei, pelos operadores de redes nacionais são convertidos em direitos de utilização da capacidade de transmissão nos *multiplex* nacionais de conceção nova em tecnologia DVB-T 2, segundo os critérios definidos pela [AGCOM], o mais tardar, até 31 de março de 2019, com vista à concessão dos direitos de utilização das frequências. [A AGCOM] fixa, em 31 de março de 2019, os critérios de concessão dos direitos de utilização das frequências previstas de acordo com o n.º 1030 para o serviço de [TDT], a nível nacional, aos operadores de redes nacionais [na faixa 470-694 MHz UHF] tendo em conta a necessidade de garantir o controlo dos eventuais custos de transformação e de implementação das redes, a redução do período transitório previsto no n.º 1032, e a minimização dos custos e do impacto sobre os utilizadores finais. O mais tardar, até 30 de junho de 2019, o Ministério do Desenvolvimento Económico disponibiliza os direitos de utilização das frequências referidos no terceiro período aos operadores de redes nacionais com base nos critérios definidos pela [AGCOM] na aceção do mesmo período. […]»

20 O artigo 1.º, n.º 1031-*bis*, da Lei n.º 205/2017 prevê:

«A atribuição da capacidade de transmissão adicional disponível a nível nacional e das frequências terrestres, além das destinadas à conversão dos direitos de utilização referidos no n.º 1031 e previstas pela [AGCOM] no [plano nacional de atribuição das frequências], a afetar ao serviço de [TDT] para os operadores de redes nacionais e o concessionário do serviço público de rádio, de televisão e de multimédia, é efetuada mediante procedimento oneroso sem anúncio de concurso, a ser iniciado até 30 de novembro de 2019 pelo ministro do Desenvolvimento Económico, em aplicação dos procedimentos definidos até 30 de setembro de 2019 pela [AGCOM], com base nos princípios e critérios seguintes:

a) atribuir a capacidade de transmissão e as frequências com base em lotes de dimensão correspondente à metade de um *multiplex*;

b) determinar um valor mínimo das ofertas com base nos valores de mercado apurados pela [AGCOM];

c) tomar em consideração o valor das ofertas financeiras apresentadas;

d) garantir a continuidade do serviço, a celeridade da transição tecnológica, bem como a qualidade das infraestruturas tecnológicas disponibilizadas pelos operadores de redes nacionais no setor, incluindo o concessionário do serviço público de rádio, de televisão e de multimédia;

e) valorizar a experiência dos operadores de redes nacionais no setor, designadamente quanto à implementação de redes de radiodifusão digital;

f) valorizar a capacidade estrutural para garantir a eficácia do espetro, o profissionalismo e as competências adquiridas no setor, a inovação tecnológica e a exploração otimizada, eficaz e pontual da capacidade de transmissão e das frequências suplementares;

g) garantir uma melhor valorização do espetro, tendo em conta a difusão atual de conteúdos de boa qualidade com tecnologia de [TDT] à maior parte possível da população italiana. […]»

21 O artigo 1.º, n.º 1037, da Lei n.º 205/2017 enuncia:

«Os litígios que tenham por objeto a concessão dos direitos de utilização das frequências, anúncios de concursos e outros procedimentos referidos nos n.ºs 1026 a 1036, em especial, os procedimentos de libertação de frequências para o serviço de [TDT], são da competência exclusiva da jurisdição administrativa […] Em face do superior interesse nacional que reveste a célere libertação e atribuição das frequências, a anulação dos atos e das medidas adotadas no âmbito dos procedimentos previstos nos n.ºs 1026 a 1036 não implica a reconstituição natural ou a execução específica e eventuais danos serão ressarcidos, se for caso disso, apenas através de uma indemnização por equivalente. O alcance da proteção cautelar é limitado ao pagamento de uma indemnização provisória».

Litígios nos processos principais e questões prejudiciais

22 A Cairo Network e a Europa Way são operadoras de redes de TDT que eram titulares de direitos de utilização de um *multiplex* de tecnologia DVBT. A Persidera é uma operadora de redes de TDT que era titular de direitos de utilização de cinco *multiplex* de tecnologia DVB-T.

23 O legislador italiano considerou que a reconfiguração da faixa de frequências 700 MHz exigia a libertação de um determinado número de frequências para permitir a implantação da telefonia de quinta geração (a seguir «5G»). Consequentemente, este legislador habilitou a AGCOM a adotar decisões destinadas, por um lado, a converter os direitos existentes de utilização dos *multiplex* de tecnologia DVB-T em direitos de utilização de capacidades de transmissão em *multiplex* de tecnologia DVB-T 2 e, por outro, a conceder, através de um procedimento oneroso, direitos de utilização da capacidade de transmissão adicional desencadeada pela transição entre as tecnologias DVB-T e DVB-T 2.

24 Para o efeito, a AGCOM adotou várias deliberações.

25 Em especial, através da Deliberação 39/19/CONS, definiu um novo plano nacional de atribuição das frequências destinadas à TDT. Esta decisão previa, nomeadamente, um total de 12 *multiplex* nacionais de tecnologia DVB-T 2 e parâmetros de configuração com base nos quais foi estabelecido o princípio da substituição dos 20 *multiplex* nacionais de tecnologia DVB-T por 10 *multiplex* nacionais de tecnologia DVB-T 2.

26 Através da Deliberação 129/19/CONS, a AGCOM definiu os critérios aplicáveis à conversão dos direitos de utilização dos *multiplex* de tecnologia DVB-T em direitos de utilização de capacidades de transmissão em *multiplex* de tecnologia DVB-T 2 e à concessão, ao nível nacional, de direitos de utilização da capacidade de transmissão adicional.

27 Através da Deliberação 562/20/CONS, a AGCOM definiu as modalidades do procedimento para a concessão, mediante pagamento, de direitos de utilização desta capacidade de transmissão adicional. Através da Deliberação 564/20/CONS, deu início a esse procedimento.

28 Em aplicação dos critérios de conversão definidos pela AGCOM, foram concedidos à Persidera direitos de utilização de capacidades de transmissão em 2,5 *multiplex* de tecnologia DVB-T 2, ao passo que a Cairo Network e a Europa Way beneficiaram, cada uma, de direitos de utilização de capacidades de transmissão em 0,5 *multiplex* deste tipo. No termo do procedimento para a concessão de direitos, mediante pagamento, a Cairo Network e a Persidera adquiriram, cada uma, direitos adicionais de utilização de capacidades de transmissão em 0,5 *multiplex* de tecnologia DVB-T 2.

29 A Cairo Network, a Europa Way e a Persidera interpuseram recursos de anulação de vários atos adotados no âmbito do procedimento de reconfiguração da faixa de frequências 700 MHz, entre os quais figuram as Deliberações da AGCOM 39/19/CONS e 129/19/CONS.

30 Foi negado provimento a estes recursos por sentenças do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália).

31 A Cairo Network, a Europa Way e a Persidera interpuseram recurso dessas sentenças no Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália), que é o órgão jurisdicional de reenvio. Em apoio dos seus recursos, estas sociedades alegaram, nomeadamente, que o legislador

italiano não respeitou a independência da AGCOM, que os direitos de utilização de *multiplex* de tecnologia DVB-T foram violados e que o procedimento de reconfiguração da faixa de frequências 700 MHz foi conduzido de forma irregular, uma vez que não tinha tido em consideração o facto de determinados operadores terem previamente adquirido de forma ilegal uma posição favorável no mercado da TDT.

32 Considerando estar confrontado com várias dificuldades de interpretação do direito da União, o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) interroga-se, em primeiro lugar, nos processos C-764/23 e C-765/23, sobre o caráter efetivo da tutela jurisdicional de que a Cairo Network e a Europa Way podem beneficiar. Com efeito, duvida que a exclusão de possibilidade de reconstituição natural ou a execução específica permita garantir uma proteção suficiente aos titulares de direitos de utilização de frequências de tecnologia DVB-T e salvaguardar o interesse geral.

33 Em segundo lugar, esse órgão jurisdicional interroga-se sobre se o legislador italiano reduziu excessivamente a margem de apreciação da AGCOM, prejudicando assim a sua independência. Salienta, a este respeito, que as decisões adotadas pela AGCOM no âmbito do processo de reconfiguração da faixa de frequências 700 MHz foram sensivelmente influenciadas pelas disposições da legislação italiana. Assim, o coeficiente de conversão dos direitos de utilização de radiofrequências foi determinado pela AGCOM, nomeadamente com o objetivo de permitir a tramitação de um procedimento oneroso exigido por esse legislador. Além disso, submeteu esse procedimento a critérios e princípios que ele próprio determinou, em especial autorizando a participação no referido procedimento dos operadores históricos que dominam o mercado em causa.

34 Em terceiro lugar, o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) considera que o caráter parcial da conversão dos direitos anteriores de utilização de radiofrequências, que resulta da aplicação desse coeficiente de conversão estabelecido pela AGCOM, prejudicou os operadores titulares de um direito de utilização de um único *multiplex* de tecnologia DVB-T, obrigando-os a recorrer ao procedimento para a concessão, mediante pagamento, de direitos de utilização ou a celebrar acordos entre si para poderem obter capacidades de transmissão equivalentes àquelas de que dispunham antes da conversão dos seus anteriores direitos de utilização de radiofrequências.

35 Em quarto lugar, esse órgão jurisdicional interroga-se sobre o caráter suficiente, à luz do direito da União, da tomada em consideração, pelas autoridades italianas, da situação respetiva de cada um dos operadores em causa tendo em conta a evolução histórica do setor audiovisual italiano.

36 Com efeito, a organização deste setor foi marcada por várias irregularidades, sobre as quais o Tribunal de Justiça se pronunciou nos Acórdãos de 31 de janeiro de 2008, Centro Europa 7 (C-380/05, EU:C:2008:59), e de 26 de julho de 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597). Tendo em conta as várias medidas já adotadas para sanar essas irregularidades, a AGCOM considerou que a adoção de medidas estruturais, no processo de reconfiguração da faixa de frequências 700 MHz, era inadequada e que tais medidas teriam consequências que ultrapassariam o reequilíbrio do mercado necessário para sanar as referidas irregularidades. Por conseguinte, considerou suficiente prever regras assimétricas destinadas a promover o pluralismo e a concorrência no âmbito do procedimento para a concessão, mediante pagamento, de direitos de utilização de radiofrequências. Ora, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas sobre se a escolha da AGCOM é compatível com o direito da União.

37 Em quinto e último lugar, no processo C-764/23, o órgão jurisdicional de reenvio identifica elementos que considera suscetíveis de demonstrar, relativamente à Cairo Network, uma confiança legítima digna de proteção. Sublinha, assim, que esta sociedade adquiriu os seus direitos anteriores de utilização de radiofrequências no âmbito de um procedimento oneroso cujo convite à apresentação de candidaturas indicava que este se destina à concessão de direitos de utilização de radiofrequências para os sistemas DVB, ou seja, a norma DVB-T, mas também às suas evoluções tecnológicas posteriores, que o adjudicatário obteria uma frequência com a mesma cobertura e a mesma duração no momento da libertação das frequências para efeitos da sua atribuição a operadores de telecomunicações e que a frequência seria atribuída por um período de 20 anos.

38 Nestas condições, o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça, no processo C-764/23, as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o direito da União e, em especial, os artigos 6.º e 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, interpretados à luz do artigo 47.º da [Carta], o artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da [Diretiva-Quadro], e o artigo 31.º da Diretiva [2018/1972], ser interpretado no sentido de que se opõem a uma legislação nacional, como a pertinente do ordenamento jurídico italiano [artigo 1.º, n.º 1037, da Legge n.º 205/2017 (Lei n.º 205/2017)], que, numa situação relevante ao nível comunitário, limita os efeitos do recurso de anulação, impedindo a reconstituição natural ou a execução específica, e circunscreve a proteção cautelar ao pagamento de uma indemnização provisória, comprometendo a tutela jurisdicional efetiva?

2) Deve o direito da União e, em particular, os artigos 3.º, n.ºs 3 e 3-A, 8.º e 9.º da [Diretiva-Quadro] […], bem como os artigos 5.º, 6.º, 8.º, 9.º e 45.º da Diretiva [2018/1972], ser interpretado no sentido de que se opõe a um regime como o instituído na República Italiana pelo artigo 1.º, n.º 1031-*bis*, da [Lei n.º 205/2017], que priva a autoridade administrativa independente das suas funções de regulação ou, em qualquer caso, as limita significativamente, ao estabelecer a atribuição de capacidade de transmissão adicional mediante procedimento oneroso com adjudicação à proposta mais elevada em termos económicos e com a participação dos operadores históricos?

3) Deve o direito da União e, em particular, os artigos 8.º e 9.º da [Diretiva-Quadro], os artigos 3.º, 5.º, 7.º e 14.º da [Diretiva autorização], os artigos 2.º e 4.º da [Diretiva concorrência], os considerandos 11 e 20 da Decisão [2017/899] e os princípios da equidade, da não discriminação, da proteção da concorrência e da confiança legítima, ser interpretado no sentido de que se opõe a um regime como o instituído pela legislação nacional pertinente (artigo 1.º, n.ºs 1030, 1031, 1031-*bis*, 1031-*ter* e 1032, da [Lei n.º 205/2017]), bem como pelas Deliberações da [AGCOM] n.ºs 39/19/CONS, 128/19/CONS e 564/2020/CONS e pelas correspondentes medidas de atribuição de direitos de utilização de frequências para o serviço de televisão digital, que, para efeitos da conversão "*dos direitos de utilização das frequências*" em "*direitos de utilização da capacidade de transmissão*", não prevê uma conversão por equivalente, mas reserva uma parte da capacidade para um procedimento oneroso, impondo ao operador custos adicionais para assegurar a manutenção das prerrogativas legalmente adquiridas ao longo do tempo?

4) O direito da União, em particular, os artigos 8.º e 9.º da [Diretiva-Quadro], os artigos 3.º, 5.º, 7.º e 14.º da [Diretiva autorização], os artigos 2.º e 4.º da [Diretiva concorrência], os considerandos 11 e 20 da Decisão [2017/899], os princípios da equidade, da não discriminação, da proteção da concorrência e da confiança legítima, bem como os princípios da proporcionalidade e da adequação, opõe-se [a um regime] como o instituído pela legislação nacional pertinente (artigo 1.º, n.os 1030, 1031, 1031-*bis*, 1031-*ter* e 1032, da [Lei n.º 205/2017]), bem como pelas Deliberações da [AGCOM] n.os 39/19/CONS, 128/19/CONS e 564/2020/CONS e pelas correspondentes medidas de atribuição de direitos de utilização de frequências para o serviço de televisão digital, que não adota medidas de caráter estrutural para sanar a situação de desigualdade anteriormente verificada, tendo também em consideração as irregularidades anteriormente declaradas na jurisprudência nacional e supranacional, e não distingue a posição do operador que adquiriu uma frequência na sequência de um procedimento oneroso de natureza concursal com previsão do direito de manutenção da mesma, ou, pelo contrário, as medidas não estruturais adotadas pela [AGCOM] relativamente às empresas na posição de operadores históricos, originariamente titulares dos denominados canais excedentários, são adequadas e proporcionadas?

5) O direito da União, em particular, os artigos 8.º e 9.º da [Diretiva-Quadro], os artigos 3.º, 5.º, 7.º e 14.º da [Diretiva autorização], os artigos 2.º e 4.º da [Diretiva concorrência], os considerandos 11 e 20 da Decisão [2017/899], os princípios da equidade, da não discriminação, da proteção da concorrência e da confiança legítima, bem como os princípios da proporcionalidade e da adequação, opõe-se [a um regime] como o instituído pela legislação nacional pertinente (artigo 1.º, n.os 1030, 1031, 1031-*bis*, 1031-*ter* e 1032, da [Lei n.º 205/2017]), bem como pelas Deliberações da [AGCOM] n.os 39/19/CONS, 128/19/CONS e 564/2020/CONS e pelas correspondentes medidas de atribuição de direitos de utilização de frequências para o serviço de televisão digital, que não tem em conta a confiança legítima de um operador que adquiriu o direito de utilização da frequência na sequência de um procedimento oneroso de natureza concursal, no qual se previa expressamente o direito a uma frequência com uma cobertura semelhante e uma duração equivalente à do direito de utilização?»

39 Nestas condições, o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça, no processo C-765/23, quatro questões prejudiciais análogas à primeira a quarta questões submetidas no processo C-764/23.

40 Nas mesmas condições, o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça, no processo C-766/23, duas questões prejudiciais análogas à segunda e terceira questões submetidas no processo C-764/23, bem como a terceira questão prejudicial seguinte:

«Deve o direito da União, em particular, os artigos 8.º e 9.º da [Diretiva-Quadro], os artigos 3.º, 5.º, 7.º e 14.º da [Diretiva autorização], os artigos 2.º e 4.º da [Diretiva concorrência], os considerandos 11 e 20 da Decisão [2017/899], os princípios da equidade, da não discriminação, da proteção da concorrência e da confiança legítima, bem como os princípios da proporcionalidade e da adequação, ser interpretado no sentido de que se opõe a um regime como o instituído na República Italiana pelo artigo 1.º, n.os 1101 a 1108 da [Lei n.º 145/18], pelo artigo 1.º, n.os 1030, 1031, 1031-*bis*, 1031-*quater*, 1032, 1033, 1034 e 1037 da [Lei n.º 205/2017], bem como pelas Deliberações da [AGCOM] n.os 39/19/CONS […], 128/19/CONS e 129/19/CONS e pelas correspondentes medidas de atribuição de direitos de utilização de frequências para o serviço de televisão digital, que não adota medidas de caráter estrutural [e —] apesar de existirem medidas

compensatórias e/ou de reequilíbrio não estruturais — para sanar a situação de desigualdade anteriormente verificada, prevê um procedimento oneroso que impõe ao operador custos e encargos adicionais, e de que o referido direito [da União], em particular à luz dos princípios da proporcionalidade e da adequação, bem como dos princípios enunciados no Acórdão Persidera, se opõe a um regime como o referido, também em virtude da evolução global do regime e das suas "anomalias", "aspetos críticos" e "irregularidades", declarados na jurisprudência nacional e supranacional e indicados na fundamentação do presente despacho, ou, pelo contrário, no sentido de que as medidas não estruturais adotadas pela [AGCOM] para o reequilíbrio do regime são suficientes?»

41 Por Decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 27 de fevereiro de 2024, os processos C-764/23 a C-766/23 foram apensados para efeitos das fases escrita e oral, bem como do acórdão.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à competência do Tribunal de Justiça

42 A Radiotelevisione italiana SpA (a seguir «RAI») alega que o Tribunal de Justiça não é competente para responder às primeiras e quartas questões nos processos C-764/23 e C-765/23 e à terceira questão no processo C-766/23, uma vez que, com estas questões, o órgão jurisdicional de reenvio convida o Tribunal de Justiça a pronunciar-se sobre a compatibilidade da legislação italiana em causa no processo principal com o direito da União e sobre a legalidade dos atos adotados pela AGCOM.

43 A este respeito, há que recordar que o sistema de cooperação estabelecido pelo artigo 267.º TFUE se baseia numa nítida separação de funções entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça. No âmbito de um processo instaurado ao abrigo deste artigo, a interpretação das disposições nacionais cabe aos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros e não ao Tribunal de Justiça, e não incumbe a este último pronunciar-se sobre a compatibilidade de normas de direito interno com as disposições do direito da União. Em contrapartida, o Tribunal de Justiça é competente para fornecer ao órgão jurisdicional nacional todos os elementos de interpretação do direito da União que lhe permitam apreciar a compatibilidade de normas de direito interno com a regulamentação da União (v. Acórdãos de 21 de março de 1985, Celestri & C, 172/84, EU:C:1985:137, n.º 12; de 1 de julho de 2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, n.º 30; e de 26 de julho de 2017, Europa Way e Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, n.º 35).

44 Nos presentes processos apensos, com as suas questões, o órgão jurisdicional de reenvio convida precisamente o Tribunal de Justiça a fornecer esses elementos de interpretação, pelo que o Tribunal de Justiça é competente para responder a essas questões.

Quanto à admissibilidade

45 A RAI e a Mediaset SpA contestam a admissibilidade da totalidade ou de parte dos pedidos de decisão prejudicial.

46 Em primeiro lugar, a RAI e a Mediaset alegam que as decisões de reenvio não contêm os elementos necessários para permitir ao Tribunal de Justiça responder a todas as questões submetidas. Mais precisamente, a RAI começa por afirmar que o órgão jurisdicional de reenvio

não forneceu uma descrição completa do processo de reconfiguração da faixa de frequências 700 MHz. Em seguida, a Mediaset alega que esse órgão jurisdicional não expôs as razões pelas quais as disposições de direito da União referidas nas terceiras questões nos processos C-764/23 e C-765/23 e na segunda questão no processo C-766/23 são aplicáveis no caso em apreço, nem as que o levaram a duvidar da compatibilidade da legislação italiana em causa no processo principal com essas disposições. Por último, de acordo com a Mediaset, o referido órgão jurisdicional não forneceu ao Tribunal de Justiça elementos suficientes para lhe permitir responder à quinta questão no processo C-764/23.

47 Em segundo lugar, a RAI e a Mediaset consideram que não é necessário, para decidir os litígios nos processos principais, responder às terceiras e quartas questões nos processos C-764/23 e C-765/23, bem como à segunda e terceira questões no processo C-766/23. Com efeito, as medidas já adotadas pelas autoridades italianas eram suficientes para sanar as consequências das anteriores ilegalidades no setor audiovisual italiano referidas pelo órgão jurisdicional de reenvio. Além disso, a exposição dessas ilegalidades que figuram nas decisões de reenvio contém erros e estimativas. Por outro lado, estas questões dizem respeito, em parte, ao procedimento para a concessão, mediante pagamento, de direitos de utilização de capacidades de transmissão em *multiplex* de tecnologia DVB-T 2, quando esse procedimento não é objeto dos processos principais.

48 Segundo jurisprudência constante, há que recordar que, no âmbito da cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais instituída pelo artigo 267.º TFUE, cabe exclusivamente ao juiz nacional que conhece do litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão jurisdicional a tomar, apreciar, tendo em conta as particularidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Por conseguinte, desde que as questões submetidas sejam relativas à interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se (v. Acórdãos de 21 de abril de 1988, Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, n.º 8, e de 24 de julho de 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, n.º 61).

49 Daqui se conclui que as questões relativas ao direito da União gozam de uma presunção de pertinência O Tribunal de Justiça só se pode recusar pronunciar sobre uma questão submetida por um órgão jurisdicional nacional se for manifesto que a interpretação do direito da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (v. Acórdãos de 13 de julho de 2000, Idéal tourisme, C-36/99, EU:C:2000:405, n.º 20, e de 24 de julho de 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, n.º 62).

50 Neste contexto, por um lado, há que sublinhar, no que respeita aos argumentos relativos ao caráter supostamente incompleto das decisões de reenvio, que, de acordo com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, atualmente refletida no artigo 94.º, alíneas a) e b), do seu Regulamento de Processo, a necessidade de obter uma interpretação do direito da União que seja útil ao juiz nacional exige que este defina o quadro factual e regulamentar em que se inserem as questões que submete ou que, pelo menos, explique as hipóteses factuais em que essas questões assentam. Além disso, é indispensável, como resulta do referido artigo 94.º, alínea c), que o pedido de decisão prejudicial contenha uma exposição das razões que levaram o órgão jurisdicional de reenvio a interrogar-se sobre a interpretação ou a validade de certas disposições do direito da União, bem como o nexo que esse órgão jurisdicional estabelece entre essas disposições e a regulamentação nacional aplicável ao litígio no processo principal [v. Acórdão de

26 de janeiro de 1993, Telemarsicabruzzo e o., C-320/90 a C-322/90, EU:C:1993:26, n.º 6; Despacho de 28 de junho de 2000, Laguillaumie, C-116/00, EU:C:2000:350, n.º 16, e Acórdão de 4 de outubro de 2024, Bezirkshauptmannschaft Landeck (Tentativa de acesso aos dados pessoais armazenados num telemóvel), C-548/21, EU:C:2024:830, n.º 48].

51 No caso em apreço, as decisões de reenvio expõem, de forma detalhada, o quadro factual e regulamentar em que as questões submetidas se inserem, bem como as razões que levaram o órgão jurisdicional de reenvio a duvidar da compatibilidade da legislação italiana em causa no processo principal com o direito da União.

52 Daqui resulta que essas decisões preenchem os requisitos previstos no artigo 94.º do Regulamento de Processo e, por conseguinte, contêm os elementos suficientes para permitir ao Tribunal de Justiça responder a essas questões.

53 Por outro lado, há que observar que os argumentos relativos ao facto de não ser necessário responder a determinadas das referidas questões para decidir os litígios nos processos principais assentam, em parte, numa descrição da situação factual em causa no processo principal que difere da adotada pelo órgão jurisdicional de reenvio. A RAI e a Mediaset criticam assim a apresentação, que figura nas decisões de reenvio, das anteriores ilegalidades no setor audiovisual italiano e das suas consequências.

54 Ora, no âmbito da nítida separação de funções entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça mencionada no n.º 43 do presente acórdão, qualquer apreciação dos factos da causa é da competência do juiz nacional, ao qual compete apreciar, tendo em conta as especificidades de cada processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça, estando o Tribunal de Justiça habilitado apenas para se pronunciar sobre a interpretação ou a validade de um diploma da União com base nos factos que lhe são indicados pelo órgão jurisdicional nacional (v. Acórdãos de 16 de março de 1978, Oehlschläger, 104/77, EU:C:1978:69, n.º 4, e de 20 de abril de 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, n.º 28).

55 Por conseguinte, os argumentos da RAI e da Mediaset relativos à sua própria apreciação das anteriores ilegalidades no setor audiovisual italiano e às suas consequências não podem levar à conclusão de que algumas das questões submetidas são inadmissíveis.

56 Por outro lado, a circunstância de os recursos nos processos principais não visarem diretamente os atos da AGCOM que regem o procedimento para a concessão, mediante pagamento, de direitos de utilização de radiofrequências não basta para demonstrar que as questões submetidas devem ser declaradas inadmissíveis uma vez que se referem a esse procedimento.

57 Com efeito, não é contestado que estas questões visam fornecer ao órgão jurisdicional de reenvio elementos que lhe permitam apreciar a compatibilidade com o direito da União do procedimento de conversão dos direitos anteriores de utilização de radiofrequências. Ora, resulta das decisões de reenvio que, no âmbito da reconfiguração da faixa de frequências 700 MHz em Itália, este procedimento é implementado de forma coordenada com o de concessão, mediante pagamento, de direitos de utilização de radiofrequências, pelo que não se pode considerar que os aspetos das referidas questões relativos a este último procedimento são manifestamente alheios aos litígios nos processos principais.

58 Por conseguinte, há que responder a todas as questões submetidas.

Quanto ao mérito

59 A título preliminar, importa salientar que, embora as questões submetidas tenham por objeto, nomeadamente, a interpretação da Diretiva 2018/1972, decorre do artigo 124.º, n.º 1, da mesma que os Estados-Membros aplicam as regras destinadas a transpor esta diretiva a partir de 21 de dezembro de 2020. Por conseguinte, uma vez que estas questões dizem respeito à compatibilidade com o direito da União de uma legislação italiana que foi adotada antes dessa data, há que examinar as referidas questões com base nos atos da União em vigor antes da referida data.

Quanto às primeiras questões nos processos C-764/23 e C-765/23

60 Com as suas primeiras questões nos processos C-764/23 e C-765/23, que são idênticas, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva-Quadro, lido à luz dos artigos 6.º e 19.º TUE e do artigo 47.º da Carta, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que, por um lado, limita os efeitos dos recursos interpostos por operadores económicos contra atos relativos à concessão de direitos de utilização de radiofrequências, no âmbito da reconfiguração da faixa de frequências 700 MHz, à concessão de um ressarcimento financeiro e, por outro, circunscreve a proteção cautelar que pode ser ordenada na pendência da apreciação desse recurso ao pagamento de uma indemnização provisória.

61 Embora estas questões façam referência ao artigo 6.º TUE, importa desde logo salientar que este é uma disposição geral que não é pertinente para efeitos da análise das referidas questões [v., por analogia, Acórdão de 23 de novembro de 2021, IS (Ilegalidade do despacho de reenvio), C-564/19, EU:C:2021:949, n.º 98].

62 O artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva-Quadro impõe aos Estados-Membros que prevejam mecanismos de recurso eficazes, através dos quais qualquer utilizador ou empresa que ofereça redes ou serviços de comunicações eletrónicas que tenha sido afetado/a por uma decisão de uma ARN tenha o direito de interpor recurso dessa decisão junto de um órgão de recurso independente que tenha os meios de perícia necessários para poder exercer eficazmente as suas funções.

63 O artigo 4.º, n.º 1, segundo parágrafo, desta diretiva prevê que, na pendência do recurso, a decisão da ARN mantém-se eficaz, salvo se forem impostas medidas provisórias nos termos do direito nacional.

64 Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o artigo 4.º da referida diretiva constitui uma emanação do princípio da tutela jurisdicional efetiva, garantido pelo artigo 47.º da Carta e ao qual se refere o artigo 19.º, n.º 1, TUE, por força do qual incumbe aos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros assegurar a proteção jurisdicional dos direitos conferidos aos cidadãos pelo direito da União (v., neste sentido, Acórdãos de 21 de fevereiro de 2008, Tele2 Telecommunication, C-426/05, EU:C:2008:103, n.º 30, e de 13 de outubro de 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej e Petrotel, C-231/15, EU:C:2016:769, n.º 20).

65 No entanto, o artigo 4.º da mesma diretiva não prevê regras processuais concretas destinadas a executar a obrigação que impõe aos Estados-Membros de preverem mecanismos de recurso eficazes e, em especial, não define os poderes de que deve dispor um órgão jurisdicional nacional chamado a pronunciar-se sobre um recurso interposto contra um ato relativo à concessão de direitos de utilização de radiofrequências.

66 Na ausência de regulamentação da União na matéria, cabe aos Estados-Membros definir esses poderes no âmbito da sua autonomia processual, desde que, nas situações abrangidas pelo direito da União, os referidos poderes não sejam menos amplos do que aqueles de que dispõe um órgão jurisdicional chamado a pronunciar-se sobre situações semelhantes submetidas ao direito interno (princípio da equivalência) e que o alcance dos mesmos poderes não torne impossível, na prática, ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pelo direito da União (princípio da efetividade) (v., por analogia, Acórdão de 13 de outubro de 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej e Petrotel, C-231/15, EU:C:2016:769, n.º 23 e jurisprudência referida).

67 No que respeita ao princípio da equivalência, o órgão jurisdicional de reenvio indicou que o regime a que se referem as primeiras questões nos processos C-764/23 e C-765/23 se aplica indiferentemente aos recursos baseados no direito nacional e no direito da União.

68 Quanto ao princípio da efetividade, importa salientar que o Tribunal de Justiça declarou, nos n.ºs 25 e 31 do Acórdão de 13 de outubro de 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej e Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), que um órgão jurisdicional nacional que deve decidir um recurso interposto de uma decisão da ARN deve poder anular essa decisão com efeitos retroativos, se entender que isso é necessário para garantir a efetiva tutela jurisdicional dos direitos da empresa que interpôs esse recurso.

69 No entanto, daqui não se pode deduzir que o princípio da efetividade implica necessariamente que um órgão jurisdicional nacional chamado a conhecer desse recurso deva ter competência para anular uma decisão de uma ARN abrangida pela Diretiva-Quadro.

70 Com efeito, antes de mais, a questão submetida no processo que deu origem ao Acórdão de 13 de outubro de 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej e Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), não tinha por objeto determinar se o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva-Quadro impõe que um órgão jurisdicional chamado a conhecer de um recurso de uma decisão de uma ARN disponha do poder de anular essa decisão, mas apenas se essa disposição se opunha a que esse poder possa ser reconhecido, por uma legislação nacional, a esse órgão jurisdicional.

71 Em seguida, esta questão dizia expressamente respeito, como aliás o Tribunal de Justiça salientou na sua resposta, a uma situação em que o órgão jurisdicional de reenvio nesse processo já tinha estabelecido que era necessário anular a decisão impugnada para preservar os direitos da empresa em causa. Pelo contrário, com as suas primeiras questões nos processos C-764/23 e C-765/23, o órgão jurisdicional de reenvio convida precisamente o Tribunal de Justiça a apreciar de que modo essa anulação pode ser considerada necessária para garantir os direitos dos recorrentes numa situação como a que está em causa nos processos principais.

72 Por último, no processo que deu origem ao Acórdão de 13 de outubro de 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej e Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769), o Tribunal de Justiça foi questionado sobre as modalidades da fiscalização jurisdicional de uma decisão que impunha a adaptação de preços ligados a uma rede móvel. Ora, uma vez que tal decisão produz efeitos de natureza diferente dos de uma decisão relativa à concessão de direitos de utilização de

radiofrequências, não se pode presumir que os poderes de que o órgão jurisdicional competente deve dispor para examinar os recursos interpostos desses dois tipos de decisões são necessariamente semelhantes.

73 Neste contexto, para determinar se um regime como o que está em causa nos processos principais é compatível com o princípio da efetividade, importa recordar que cada caso em que se coloque a questão de saber se uma disposição processual nacional torna impossível na prática ou excessivamente difícil a aplicação do direito da União deve ser analisado tendo em conta o lugar que essa disposição ocupa no processo, visto como um todo, a tramitação deste e as suas particularidades, bem como, sendo caso disso, os princípios que estão na base do sistema jurisdicional nacional, como a proteção dos direitos de defesa, o princípio da segurança jurídica e a boa tramitação do processo (v., neste sentido, Acórdão de 17 de maio de 2022, Unicaja Banco, C-869/19, EU:C:2022:397, n.º 28 e jurisprudência referida).

74 A este respeito, como o órgão jurisdicional de reenvio sublinha, a concessão de um ressarcimento financeiro, acompanhado, se for caso disso, do pagamento de uma indemnização provisória, não é certamente suscetível de garantir, enquanto tal, que a situação ilegal resultante de uma concessão irregular de direitos de utilização de radiofrequências seja efetivamente posta em causa e que o operador que interpôs o recurso possa obter a concessão dos direitos de utilização de radiofrequências a que teria direito.

75 No entanto, importa salientar que a anulação de um ato relativo à concessão desses direitos de utilização ou a suspensão duradoura dos efeitos desse ato, na pendência de uma decisão sobre um recurso, pode ter consequências significativas para a utilização das radiofrequências que, na prática, podem obstar à reconfiguração da faixa de frequências 700 MHz exigida pela Decisão 2017/899.

76 Com efeito, resulta do artigo 1.º, n.º 1, desta decisão que essa reconfiguração, que se destina a permitir a utilização da faixa de frequências 700 MHz pelos serviços de comunicações eletrónicas sem fios em banda larga, deveria ter ocorrido, em princípio, em 30 de junho de 2020 e, o mais tardar, em 30 de junho de 2022, devendo o adiamento da referida reconfiguração para esta última data ser comunicado aos outros Estados-Membros e à Comissão e basear-se em razões devidamente justificadas.

77 Além disso, resulta dos considerandos 8, 9 e 15 da referida decisão que um adiamento na libertação da faixa de frequências 700 MHz num Estado-Membro não só é suscetível de obstar à implantação da 5G nesse Estado-Membro como também pode causar interferências prejudiciais noutros Estados-Membros, risco que, aliás, o Governo Croata invocou no Tribunal de Justiça.

78 Ora, a anulação de atos relativos à concessão de direitos de utilização de radiofrequências adotados com vista a permitir a reconfiguração da faixa de frequências 700 MHz implicaria logicamente a reatribuição das radiofrequências em causa aos seus titulares anteriores, incluindo após as datas mencionadas no n.º 76 do presente acórdão, com o risco de eliminar essa reconfiguração e de prejudicar, assim, o bom funcionamento da 5G na União.

79 Do mesmo modo, uma suspensão duradoura dos efeitos de atos relativos à concessão de direitos de utilização de radiofrequências poderia impedir o desenvolvimento da 5G, se as radiofrequências em causa continuassem abrangidas pelos direitos anteriores de utilização, ou

obstar à continuidade da difusão da TDT, se essas radiofrequências fossem libertadas sem colocar à disposição das empresas de difusão de TDT outras radiofrequências que lhes permitissem prosseguir as suas atividades.

80 Além disso, embora uma medida de execução específica, que consiste em reatribuir diretamente os direitos de utilização de radiofrequências cuja concessão tenha sido irregular, possa, em princípio, não obstar à implantação da tecnologia 5G, pode, em contrapartida, prejudicar a continuidade da difusão da TDT, uma vez que, tendo em conta a amplitude dos investimentos necessários para permitir a exploração de uma rede de difusão de TDT, não se pode excluir que reatribuir *a posteriori* direitos de utilização de radiofrequências que já foram exercidos prejudique a continuidade dessa difusão.

81 Além disso, a anulação de um ato relativo à concessão de direitos de utilização de radiofrequências ou uma medida de execução específica que consiste em reatribuir diretamente direitos de utilização já concedidos é suscetível, em certos casos, de violar os direitos de operadores de boa-fé aos quais foram concedidos esses direitos de utilização.

82 Por outro lado, há que salientar que um recurso como os que estão em causa no processo principal tem por único objeto defender os interesses de operadores económicos ativos no setor audiovisual, interesses que normalmente deveriam poder ser objeto de uma avaliação material e, por conseguinte, de um ressarcimento financeiro.

83 Nestas circunstâncias, a limitação dos poderes do órgão jurisdicional competente para examinar recursos interpostos contra atos relativos à concessão de direitos de utilização de radiofrequências, no âmbito da reconfiguração da faixa de frequências 700 MHz, à concessão de um ressarcimento financeiro não pode ser necessariamente considerada incompatível com o princípio da efetividade.

84 No entanto, como o advogado-geral salientou no n.º 36 das suas conclusões, a concessão desse ressarcimento só é suscetível de conferir uma tutela jurisdicional efetiva aos operadores económicos em causa desde que as modalidades desse ressarcimento permitam compensar integralmente os danos sofridos por esses operadores económicos devido à aplicação do ato que o órgão jurisdicional competente considerou ilegal.

85 No que respeita mais especificamente às medidas provisórias, uma vez que o legislador da União não determinou com precisão o tipo de medidas provisórias que devem poder ser impostas pelo órgão jurisdicional competente, há que considerar que, quando o poder que esse órgão jurisdicional pode exercer no termo da apreciação do recurso que lhe foi submetido foi validamente limitado à concessão de um ressarcimento financeiro, o pagamento de uma indemnização provisória é suficiente para assegurar uma proteção provisória que permite antecipar, se necessário, a decisão final desse recurso.

86 Consequentemente, há que responder às primeiras questões nos processos C-764/23 e C-765/23 que o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva-Quadro, lido à luz do artigo 19.º TUE e do artigo 47.º da Carta, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional que, por um lado, limita os efeitos dos recursos interpostos por operadores económicos contra atos relativos à concessão de direitos de utilização de radiofrequências, no âmbito da reconfiguração da faixa de frequências 700 MHz, à concessão de um ressarcimento financeiro e, por outro, circunscreve a proteção cautelar que pode ser ordenada na pendência da apreciação desse recurso ao

pagamento de uma indemnização provisória, desde que as modalidades desse ressarcimento financeiro permitam compensar integralmente os danos sofridos por esses operadores económicos devido à aplicação desses atos.

Quanto às segundas questões nos processos C-764/23 e C-765/23 e quanto à primeira questão no processo C-766/23

87 Com as suas segundas questões nos processos C-764/23 e C-765/23 e com a sua primeira questão no processo C-766/23, que são semelhantes, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 3.º, 8.º e 9.º da Diretiva-Quadro devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que um legislador nacional preveja que a concessão de direitos de utilização de capacidade de transmissão adicional, libertada no âmbito da transição entre duas tecnologias de difusão, seja efetuada através de um procedimento oneroso para o qual o próprio legislador define determinadas características relativas aos requisitos de concessão desses direitos e aos operadores que podem participar nesse procedimento.

88 Em primeiro lugar, ao abrigo do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva-Quadro, os Estados-Membros deverão assegurar que cada uma das funções atribuídas às ARN por esta diretiva e pelas diretivas específicas seja desempenhada por um organismo competente. Além disso, em conformidade com o artigo 3.º, n.ºs 2 e 3, desta diretiva, lido à luz do seu considerando 11, os Estados-Membros devem garantir a independência das ARN para que estas possam exercer os seus poderes com imparcialidade, independência e tempestividade (Acórdão de 26 de julho de 2017, Europa Way e Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, n.º 50 e jurisprudência referida).

89 Embora o artigo 3.º da Diretiva-Quadro, na sua versão inicial, vise, em substância, em conformidade com este considerando 11, garantir a independência e a imparcialidade das ARN, assegurando a separação das funções de regulamentação e de exploração, o legislador da União, com a Diretiva 2009/140 e como indica o considerando 13 desta última, pretendeu reforçar a independência das ARN a fim de assegurar uma aplicação mais eficaz do quadro regulamentar e aumentar a sua autoridade e a previsibilidade das suas decisões (Acórdão de 26 de julho de 2017, Europa Way e Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, n.º 51 e jurisprudência referida).

90 Este objetivo de reforço da independência e da imparcialidade das ARN tem expressão no artigo 3.º, n.º 3-A, da Diretiva-Quadro. Em conformidade com o primeiro parágrafo desta disposição, sem prejuízo dos casos de consulta e de cooperação com outras autoridades nacionais previstos neste artigo, as ARN responsáveis pela regulação *ex ante* do mercado ou pela resolução de litígios entre empresas devem agir com independência e não procurar obter nem aceitar instruções de qualquer outro organismo relativamente ao desempenho quotidiano das funções que lhes estão atribuídas (v., neste sentido, Acórdão de 26 de julho de 2017, Europa Way e Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, n.º 53).

91 Em segundo lugar, há que precisar que a Diretiva-Quadro atribui às ARN funções específicas de regulamentação, definidas nos artigos 8.º a 13.º dessa diretiva. Em conformidade com o artigo 9.º, n.º 1, primeiro parágrafo da referida diretiva, fazem parte das funções de regulamentação específicas que competem a essas autoridades a atribuição do espetro para efeito dos serviços de comunicações eletrónicas e a emissão de autorizações gerais ou de direitos individuais de utilização das radiofrequências (v., neste sentido, Acórdão de 26 de julho de 2017, Europa Way e Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, n.º 54).

92 Por conseguinte, a organização dos procedimentos para a concessão de direitos de utilização de radiofrequências, como os procedimentos em causa no processo principal relativos à conversão de direitos de utilização de radiofrequências anteriores e relativos à concessão mediante pagamento, insere-se no exercício de uma função regulamentar que compete a uma ARN, na aceção da Diretiva-Quadro.

93 Daqui resulta que as intervenções de um legislador nacional na organização desses procedimentos são limitadas pela obrigação de respeitar a independência da ARN. Assim, o Tribunal de Justiça declarou que a independência dessa autoridade ficaria comprometida se fosse permitido a entidades externas, como um legislador nacional, suspender, ou mesmo anular, fora dos casos de supervisão e de recurso previstos na Diretiva-Quadro, um processo de seleção em curso, organizado sob a responsabilidade dessa autoridade, para a atribuição de radiofrequências (v., neste sentido, Acórdão de 26 de julho de 2017, Europa Way e Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, n.º 56).

94 No entanto, as questões submetidas nos presentes processos apensos têm por objeto a compatibilidade com o direito da União de uma intervenção de um legislador nacional destinada que não visa pôr em causa um procedimento conduzido por uma ARN para a concessão de direitos de utilização de radiofrequências após o início desse procedimento, mas que visa definir, antecipadamente, determinados requisitos que a ARN deverá respeitar na organização e na execução desse procedimento.

95 Ora, embora o princípio da independência da ARN não impeça de modo algum que esta continue sujeita ao respeito da lei, não é menos verdade que um legislador nacional não pode, sem violar a independência da ARN, subtrair-lhe os poderes que lhe são atribuídos pela Diretiva-Quadro e pelas diretivas específicas ou exercer esses poderes em substituição da ARN [v., por analogia, Acórdão de 2 de setembro de 2021, Comissão/Alemanha (Transposição das Diretivas 2009/72 e 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, n.ºs 126 e 130].

96 A este respeito, importa sublinhar que o artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva-Quadro prevê que as ARN devem, no desempenho das funções específicas de regulamentação que lhes incumbem, tomar todas as medidas razoáveis para realizar os objetivos fixados neste artigo, que consistem em promover a concorrência na oferta de redes de comunicação e de serviços de comunicações eletrónicas, contribuir para o desenvolvimento do mercado interno e defender os interesses dos cidadãos da União (v., neste sentido, Acórdão de 19 de junho de 2014, TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009, n.º 39).

97 Neste contexto, cabe às ARN, e não aos legisladores nacionais, efetuar a ponderação dos objetivos enunciados no artigo 8.º da Diretiva-Quadro (v., neste sentido, Acórdão de 3 de dezembro de 2009, Comissão/Alemanha, C-424/07, EU:C:2009:749, n.º 91).

98 No entanto, embora seja certo que o artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva-Quadro prevê que cabe às ARN conceder os direitos de utilização de radiofrequências, esta disposição também refere que não incumbe especificamente às ARN, mas aos «Estados-Membros», de forma mais geral, assegurar que essa concessão se baseia em critérios objetivos, transparentes, não discriminatórios e proporcionais.

99 Aliás, o Tribunal de Justiça reconheceu, com fundamento, nomeadamente, na referida disposição, uma margem de apreciação aos Estados-Membros para decidirem substituir um procedimento para a concessão, a título gratuito, de direitos de utilização de radiofrequências por um

procedimento para a concessão, mediante pagamento, desses direitos, num contexto em que essa decisão tinha sido tomada pelo legislador nacional (v., neste sentido, Acórdão de 26 de julho de 2017, Europa Way e Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, n.os 65 e 71).

100 Por conseguinte, tendo em conta os papéis assim conferidos, respetivamente, às ARN e aos órgãos políticos dos Estados-Membros, há que considerar que um legislador nacional pode estabelecer os princípios que devem orientar a organização dos procedimentos para a concessão de direitos de utilização de radiofrequências, que devem garantir o respeito dos requisitos enunciados no artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva-Quadro.

101 Uma vez que a intervenção desse legislador na organização desses procedimentos não pode privar a ARN da sua função reguladora específica nesta matéria, o referido legislador não pode, simultaneamente, adotar regras que tenham como consequência que a ARN deixe de dispor de uma margem de apreciação substancial na definição das modalidades técnicas do procedimento para a concessão desses direitos e que se deva assim limitar a aplicar um procedimento definido pelo mesmo legislador.

102 Embora caiba ao órgão jurisdicional de reenvio examinar se este requisito está preenchido nos litígios nos processos principais, o Tribunal de Justiça pode, porém, no âmbito da cooperação judiciária estabelecida no artigo 267.º TFUE, a partir dos elementos dos autos, fornecer a esse órgão jurisdicional os elementos de interpretação do direito da União que lhe possam ser úteis para a apreciação dos efeitos de uma determinada disposição deste (v., neste sentido, Acórdão de 19 de dezembro de 2024, Vivacom Bulgaria, C-369/23, EU:C:2024:1043, n.º 41).

103 Nesta perspetiva, importa, antes de mais, recordar que, como resulta da jurisprudência recordada no n.º 99 do presente acórdão, um legislador nacional pode, em princípio, optar, se o considerar adequado, por um procedimento para a concessão, mediante pagamento, dos direitos de utilização de radiofrequências.

104 Tendo em conta a margem de apreciação de que dispõe assim um legislador nacional, não se pode considerar, numa situação como a que está em causa nos processos principais, em que uma transição tecnológica implica a atribuição de novos *multiplex* com uma capacidade de transmissão claramente superior à dos *multiplex* anteriormente atribuídos, que a escolha do caráter gratuito ou mediante pagamento da concessão dos direitos de utilização da capacidade de transmissão adicional decorrente dessa transição deva necessariamente ser abrangida pela esfera de competências da ARN.

105 No que respeita, em seguida, às modalidades do procedimento para a concessão, mediante pagamento, desses direitos de utilização, decorre das decisões de reenvio que o legislador italiano adotou uma série de princípios que regem esse procedimento. Estes princípios dizem essencialmente respeito à definição da dimensão dos lotes atribuídos no âmbito do referido procedimento, à obrigação de determinar um valor mínimo das propostas e à fixação de uma série de objetivos que devem ser tidos em conta na seleção das propostas.

106 Tendo em conta o caráter geral dos referidos princípios, afigura-se, à primeira vista, que o estabelecimento desses princípios por um legislador nacional não tem por efeito privar a ARN de uma margem de apreciação substancial na determinação das modalidades precisas do procedimento para a concessão, mediante pagamento, dos direitos de utilização de radiofrequências, nomeadamente quanto ao nível do valor mínimo das propostas, quanto aos

critérios concretos com base nos quais as propostas devem finalmente ser apreciadas, bem como quanto à ponderação desses critérios ou ainda quanto à possibilidade de prever regras assimétricas de acesso a esse procedimento.

107 Embora seja verdade que princípios como os que estão em causa nos processos principais parecem implicar, como o órgão jurisdicional de reenvio sublinha, que os operadores históricos que dominam o setor audiovisual do Estado-Membro em causa podem participar no procedimento para a concessão dos direitos de utilização de radiofrequências, esta circunstância não basta para demonstrar que a ARN não dispõe de uma margem de apreciação substancial na organização desse procedimento, como aliás confirma o facto de a AGCOM ter acabado por decidir que apenas alguns dos lotes podiam ser atribuídos a esses operadores e de ter estabelecido regras destinadas a favorecer outros operadores.

108 Por último, embora resulte das decisões de reenvio que a opção do legislador nacional de organizar um procedimento para a concessão, mediante pagamento, dos direitos de utilização de radiofrequências foi tida em conta, juntamente com outros fatores, quando a ARN definiu as modalidades de conversão dos anteriores direitos de utilização de radiofrequências, essa tomada em consideração constitui simplesmente uma consequência da faculdade de que esse legislador dispõe de optar por um procedimento para a concessão, mediante pagamento, dos direitos de utilização de radiofrequências num contexto em que as capacidades de transmissão disponíveis aumentaram objetivamente. Por conseguinte, não se pode considerar que tal circunstância demonstre que o legislador nacional violou as competências próprias da ARN.

109 Tendo em conta estes elementos, há que responder às segundas questões nos processos C-764/23 e C-765/23, bem como à primeira questão no processo C-766/23, que os artigos 3.º, 8.º e 9.º da Diretiva-Quadro devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que um legislador nacional preveja que a concessão de direitos de utilização de capacidade de transmissão adicional, libertada no âmbito da transição entre duas tecnologias de difusão, seja efetuada através de um procedimento oneroso para o qual o próprio legislador define determinadas características relativas aos requisitos de concessão desses direitos e aos operadores que podem participar nesse procedimento, desde que o referido legislador se limite a definir princípios que não tenham como consequência que a ARN deixe de dispor de uma margem de apreciação substancial na definição das modalidades técnicas do procedimento para a concessão dos referidos direitos e que se deva assim limitar a aplicar um procedimento definido pelo mesmo legislador.

Quanto às terceira e quinta questões no processo C-764/23, à terceira questão no processo C-765/23 e à segunda questão no processo C-766/23

110 Com as terceira e quinta questões no processo C-764/23, a sua terceira questão no processo C-765/23 e a sua segunda questão no processo C-766/23, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 8.º e 9.º da Diretiva-Quadro, os artigos 3.º, 5.º, 7.º e 14.º da Diretiva autorização, os artigos 2.º e 4.º da Diretiva concorrência, bem como o princípio da proteção da confiança legítima devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional relativa à concessão de direitos de utilização de radiofrequências que, numa transição tecnológica que acompanha a reconfiguração da faixa de frequências 700 MHz, não prevê uma conversão por equivalente dos direitos de utilização de radiofrequências anteriores, obrigando assim um operador que pretenda manter a sua capacidade de transmissão a participar num procedimento oneroso ou a celebrar um acordo com outro operador.

111 A título preliminar, há que observar que o artigo 3.º da Diretiva autorização, que define as regras relativas às autorizações gerais de redes e serviços de comunicações eletrónicas, e o artigo 2.º da Diretiva concorrência, que estabelece regras relativas aos direitos especiais e exclusivos relativos a essas redes e serviços, não contêm elementos úteis para responder a essas questões.

112 Feita esta precisão, há que salientar que nem a Diretiva-Quadro, nem a Diretiva autorização, nem a Diretiva concorrência contêm disposições que prevejam expressamente uma obrigação geral de conversão por equivalente dos direitos existentes de utilização de radiofrequências quando esses direitos devam ser novamente concedidos no âmbito de uma transição tecnológica.

113 É certo que o artigo 14.º, n.º 1, da Diretiva autorização prevê que os direitos de utilização de radiofrequências só podem ser alterados em casos objetivamente justificados e de um modo proporcionado. Além disso, o artigo 14.º, n.º 2, desta diretiva estabelece que esses direitos de utilização só podem ser restringidos ou revogados antes de expirado o prazo para o qual foram atribuídos em casos justificados.

114 No entanto, uma situação como a que está em causa nos processos principais, em que um Estado-Membro é obrigado a proceder à reconfiguração da faixa de frequências 700 MHz e pretende, nessa ocasião, efetuar uma transição tecnológica entre as normas de difusão DVB-T e DVB-T 2, implica simultaneamente uma redução do número de *multiplex* que podem ser atribuídos a operadores económicos para efeitos da difusão da TDT e uma evolução sensível das capacidades de transmissão de cada *multiplex* disponibilizado a esses operadores.

115 Por este motivo, deve considerar-se que tal situação constitui um caso em que a alteração, a restrição ou a revogação dos direitos existentes de utilização de radiofrequências podem ser justificadas nos termos do artigo 14.º da Diretiva autorização.

116 Por conseguinte, este artigo não pode ser interpretado no sentido de que, nessa situação, impõe aos Estados-Membros que garantam a proteção de todos os direitos de utilização existentes para *multiplex* de tecnologia DVB-T, convertendo-os em direitos de utilização para *multiplex* de tecnologia DVB-T 2.

117 Além disso, enquanto a Decisão 2017/899 estabelece regras que regulam a reconfiguração da faixa de frequências 700 MHz, que implica necessariamente uma reatribuição parcial dos direitos de utilização de radiofrequências, há que constatar que esta decisão não prevê de modo algum que essa reatribuição deva necessariamente implicar uma conversão por equivalente dos direitos existentes de utilização de radiofrequências, incluindo quando a referida reatribuição é combinada com uma transição tecnológica, como prevê o considerando 20 da referida decisão.

118 No entanto, não se pode deduzir do que precede que, numa situação como a que está em causa nos processos principais, os Estados-Membros dispõem de um poder discricionário total para conceder direitos de utilização de *multiplex* de tecnologia DVB-T 2.

119 Com efeito, resulta do artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva concorrência, do artigo 5.º, n.º 2, segundo parágrafo, e do artigo 7.º, n.º 3, da Diretiva autorização, bem como do artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva-Quadro que os direitos de utilização de radiofrequências devem ser concedidos com base em critérios objetivos, transparentes, não discriminatórios e proporcionais. Estes critérios devem ser respeitados não apenas na atribuição inicial de radiofrequências, mas igualmente em

qualquer atribuição ulterior, de uma renovação ou de uma conversão de radiofrequências no contexto da transição tecnológica (v., neste sentido, Acórdão de 26 de julho de 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, n.os 39 e 40).

120 Embora a concessão, a título gratuito, de novos direitos de utilização de radiofrequências aos operadores que eram titulares de direitos anteriores de utilização de radiofrequências, como o órgão jurisdicional de reenvio considera, possa ser compatível com este requisito (v., neste sentido, Acórdão de 26 de julho de 2017, Europa Way e Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, n.º 70), não resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que tal conversão desses direitos de utilização decorra necessariamente do referido requisito.

121 Pelo contrário, o Tribunal de Justiça sublinhou que a gratuitidade da concessão de direitos de utilização de radiofrequências não consta dos princípios previstos pelo direito da União com base nos quais os processos de concurso devem ser organizados (v., neste sentido, Acórdão de 26 de julho de 2017, Europa Way e Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, n.º 64).

122 Por conseguinte, embora as disposições referidas no n.º 119 do presente acórdão não impeçam, em princípio, os Estados-Membros de procederem à reconfiguração da faixa de frequências 700 MHz, combinando um procedimento de conversão parcial dos direitos de utilização anteriores de radiofrequências com um procedimento para a concessão, mediante pagamento, de direitos de utilização de radiofrequências, as referidas disposições exigem, em contrapartida, que esses procedimentos sejam conduzidos com base em critérios objetivos, transparentes, não discriminatórios e proporcionados e que sejam conformes com os objetivos recordados no n.º 96 do presente acórdão (v., por analogia, Acórdão de 26 de julho de 2017, Europa Way e Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, n.º 66).

123 Ora, o órgão jurisdicional de reenvio manifesta dúvidas, em primeiro lugar, quanto à opção de proceder à conversão do conjunto dos direitos anteriores de utilização de radiofrequências utilizando um coeficiente único, em aplicação do qual um direito de utilização de um *multiplex* de tecnologia DVB-T é convertido num direito de utilização de capacidades de transmissão em 0,5 *multiplex* de tecnologia DVB-T 2, sem prever um regime mais favorável para os operadores económicos que apenas detinham direitos de utilização para um *multiplex* de tecnologia DVB-T (a seguir «pequenos operadores»).

124 Quanto a estas dúvidas, que dizem essencialmente respeito ao requisito, mencionado no n.º 119 do presente acórdão, de que um procedimento de conversão se deve basear em critérios não discriminatórios, importa recordar que o princípio geral da igualdade de tratamento impõe não só que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente, mas também que situações diferentes não sejam tratadas de maneira igual, a menos que esse tratamento seja objetivamente justificado. O caráter comparável das situações deve ser determinado e apreciado à luz do objeto e do objetivo do ato que institui a distinção em causa. Além disso, devem ser tidos em consideração os princípios e objetivos do domínio a que pertence esse ato (v., neste sentido, Acórdão de 26 de julho de 2017, Europa Way e Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, n.º 69).

125 A este respeito, decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a aplicação de coeficientes de conversão diferentes a operadores que se encontram numa situação comparável constitui uma diferença de tratamento entre esses operadores (v., neste sentido, Acórdão de 26 de julho de 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, n.º 49).

126 Além disso, o Tribunal de Justiça declarou que os operadores que exploraram canais analógicos se encontram, em princípio, numa situação comparável para efeitos da conversão desses canais em redes digitais (v., neste sentido, Acórdão de 26 de julho de 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, n.º 47).

127 No entanto, não se pode excluir que operadores que dispõem de direitos de utilização de vários *multiplex* de tecnologia DVB-T, nomeadamente, tendo em conta as capacidades de transmissão de que dispõem e o seu posicionamento no setor audiovisual, possam ser considerados no sentido de que se encontram numa situação diferente da dos pequenos operadores, para efeitos da conversão desses direitos de utilização.

128 Para avaliar se essa apreciação é justificada à luz dos objetivos de um procedimento de conversão de direitos de utilização de radiofrequências existentes, importa sublinhar que este procedimento deve respeitar todos os objetivos referidos no artigo 8.º da Diretiva-Quadro, que foram recordados no n.º 96 do presente acórdão, e a necessidade de uma gestão eficaz das radiofrequências, conforme exigida pelo artigo 9.º, n.º 1, desta diretiva (v., neste sentido, Acórdão de 26 de julho de 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, n.º 51).

129 No caso em apreço, a diferença, considerada pelo órgão jurisdicional de reenvio, entre a situação em que se encontram os operadores que dispõem de direitos de utilização de vários *multiplex* de tecnologia DVB-T e aquela em que se encontram os pequenos operadores prende-se com o facto de a aplicação de um coeficiente de conversão único poder obstar ao exercício da atividade destes últimos, pelo que um tratamento diferente dessas situações decorre do objetivo de promoção da concorrência no fornecimento de redes e de serviços de comunicações eletrónicas.

130 Uma vez que este objetivo faz parte dos objetivos referidos no artigo 8.º da Diretiva-Quadro e que, por conseguinte, deve ser tomado em consideração na definição dos critérios de concessão de direitos de utilização de radiofrequências, incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se a aplicação de um coeficiente de conversão mais favorável aos pequenos operadores teria sido efetivamente necessária, tendo em conta a situação específica destes, para promover a concorrência no setor audiovisual italiano na sequência da reconfiguração da faixa de frequências 700 MHz, sem, no entanto, violar o princípio da proporcionalidade ao produzir efeitos que ultrapassam o que é necessário para promover essa concorrência.

131 Embora caiba ao órgão jurisdicional de reenvio proceder a essa apreciação, o Tribunal de Justiça pode, como resulta do n.º 102 do presente acórdão, no âmbito da cooperação judiciária estabelecida no artigo 267.º TFUE, a partir dos elementos dos autos, fornecer a esse órgão jurisdicional os elementos de interpretação do direito da União que lhe possam ser úteis para a apreciação dos efeitos de uma determinada disposição deste.

132 A este respeito, primeiro, resulta das decisões de reenvio que a aplicação de um coeficiente mais favorável aos pequenos operadores garante que estes possam prosseguir a sua atividade de forma autónoma após a reconfiguração da faixa de frequências 700 MHz, uma vez que não é tecnicamente possível proceder a uma difusão autónoma sem dispor do conjunto de um *multiplex* de tecnologia DVB-T 2 e que a aplicação a todos os operadores de um coeficiente único de conversão significa que um pequeno operador não teria direitos de utilização de um *multiplex* de tecnologia DVB-T 2 completo.

133 No entanto, segundo, uma vez que decorre dos n.º os 112 a 117 do presente acórdão que o direito da União não prevê a obrigação de conversão por equivalente dos direitos anteriores de utilização de radiofrequências numa situação como a que está em causa nos processos principais, o órgão jurisdicional de reenvio deve, para apreciar as consequências da impossibilidade técnica de dividir as radiofrequências em causa, tomar em consideração não apenas os efeitos do procedimento de conversão dos direitos anteriores de utilização de radiofrequências, mas os de todos os procedimentos instituídos pelas autoridades italianas para assegurar a reconfiguração da faixa de frequências 700 MHz e a transição tecnológica entre as normas de difusão DVB-T e DVB-T 2.

134 Ora, resulta das decisões de reenvio e das observações apresentadas ao Tribunal de Justiça que estas autoridades instituíram diversos mecanismos destinados a permitir aos pequenos operadores aceder preferencialmente aos recursos necessários para poderem completar o direito de utilização das capacidades de transmissão de 0,5 *multiplex* de tecnologia DVB-T 2 obtido, a título gratuito, no âmbito do procedimento de conversão dos direitos anteriores de utilização de radiofrequências. As referidas autoridades definiram assim, antes de mais, para esse efeito, as modalidades do procedimento para a concessão, mediante pagamento, dos direitos de utilização, em seguida, autorizaram os operadores em causa a celebrar acordos com vista a combinar os respetivos direitos de utilização das capacidades de transmissão de *multiplex* de tecnologia DVB-T 2 e, por último, iniciaram um novo procedimento destinado a permitir a dois pequenos operadores aceder a direitos de utilização das capacidades de transmissão de um *multiplex* de tecnologia DVB-T 2 que inicialmente não tinham sido concedidos.

135 Com base nos pedidos de decisão prejudicial e nas observações apresentadas ao Tribunal de Justiça, afigura-se, sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, que os diversos mecanismos instituídos pelas autoridades italianas para preservar as atividades dos pequenos operadores funcionaram de forma efetiva, tendo cada um deles sido utilizado, de acordo com as informações apresentadas ao Tribunal de Justiça, por alguns dos pequenos operadores ativos no setor audiovisual italiano para prosseguirem a sua atividade após a reconfiguração da faixa de frequências 700 MHz.

136 Terceiro, no que respeita à observância do princípio da proporcionalidade, há que salientar, por um lado, que o órgão jurisdicional de reenvio parece prever a aplicação aos pequenos operadores de um coeficiente de conversão específico, que permitiria a cada pequeno operador dispor, após a conversão dos direitos anteriores de utilização de radiofrequências, do direito de utilizar um *multiplex*. Tendo em conta as características dos *multiplex* de tecnologia DVB-T 2 indicada pelo órgão jurisdicional de reenvio, a aplicação desse coeficiente de conversão teria implicado um claro aumento das capacidades de transmissão desses pequenos operadores.

137 Não se pode considerar que tal aumento deva normalmente resultar de um procedimento de conversão de direitos de utilização de radiofrequências. Aliás, o Tribunal de Justiça já declarou que uma medida que conduza a atribuir aos operadores já presentes no mercado um número de radiofrequências superior ao que seria suficiente para assegurar a continuidade da sua oferta poderia ser desproporcionada e prejudicar o acesso de novos operadores ao mercado (v., neste sentido, Acórdãos de 26 de julho de 2017, Europa Way e Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, n.º 76, e de 26 de julho de 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, n.º 53).

138 Por outro lado, parece resultar das informações constantes das decisões de reenvio sobre o número de canais *multiplex* de tecnologia DVB-T 2 disponíveis e sobre o número de operadores titulares de direitos de utilização de *multiplex* de tecnologia DVB-T que a concessão de um *multiplex* de tecnologia DVB-T 2 a cada um dos pequenos operadores teria igualmente implicado uma redução significativa das capacidades de transmissão dos outros operadores.

139 Ora, essa diferença de tratamento entre os diversos tipos de operadores presentes no mesmo mercado só poderia, tendo em conta as suas consequências, constituir uma medida proporcionada se fosse indispensável para a proteção da concorrência no setor audiovisual em causa.

140 Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a compatibilidade da ausência de conversão por equivalente dos direitos anteriores de utilização de radiofrequências com o princípio da proteção da confiança legítima.

141 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o princípio da proteção da confiança legítima conta-se entre os princípios fundamentais da União e deve ser respeitado pelas instituições da União e também pelos Estados-Membros no exercício dos poderes que lhes são conferidos pelas diretivas da União (Acórdão de 26 de julho de 2017, Europa Way e Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, n.º 79 e jurisprudência referida).

142 O direito de invocar este princípio estende-se a um particular em cuja esfera uma autoridade administrativa tenha feito surgir esperanças fundadas devido a garantias precisas por ela fornecidas. Constituem garantias suscetíveis de fazer surgir tais expectativas, qualquer que seja a forma como são comunicadas, as informações precisas, incondicionais e concordantes que emanam de fontes autorizadas e fiáveis (Acórdão de 26 de julho de 2017, Europa Way e Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, n.º 80 e jurisprudência referida).

143 Todavia, um operador económico não pode confiar na inexistência total de alteração legislativa, mas apenas pôr em causa as modalidades de tal alteração (Acórdão de 20 de dezembro de 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, n.º 47 e jurisprudência referida).

144 Por conseguinte, o simples facto de um operador ser titular de direitos de utilização de radiofrequências não pode fundar uma confiança legítima no facto de esses direitos permanecerem intangíveis e de, em caso de transição tecnológica, estes serem necessariamente convertidos para lhe permitir explorar novas radiofrequências que lhe ofereçam capacidades de transmissão equivalentes ou superiores. Resulta, aliás, dos n.os 114 a 116 do presente acórdão que uma transição tecnológica como a que está em causa nos presentes processos apensos constitui, pelo contrário, uma situação suscetível de justificar, à luz do artigo 14.º da Diretiva autorização, a alteração, a restrição ou a revogação de direitos existentes de utilização de radiofrequências.

145 Em contrapartida, um operador tem o direito de invocar o princípio da proteção da confiança legítima se uma autoridade administrativa lhe fornecer garantias precisas, incondicionais e concordantes quanto ao facto de que uma eventual transição tecnológica não seria suscetível de pôr em causa os direitos de utilização de radiofrequências que lhe foram concedidos ou que, nesse caso, teria direito a uma conversão desses direitos de utilização com vista a assegurar-lhe uma capacidade de transmissão pelo menos equivalente àquela de que dispunha a título dos referidos direitos de utilização.

146 No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que a Cairo Network adquiriu os seus direitos de utilização de radiofrequências no âmbito de um procedimento oneroso cujo convite à apresentação de candidaturas indicava que este se destina à concessão de direitos de utilização de frequências para os sistemas DVB, ou seja, a norma DVB-T, mas também as suas evoluções tecnológicas posteriores, que o adjudicatário obteria uma frequência da mesma cobertura e da mesma duração no momento da libertação das frequências para efeitos da sua atribuição a operadores de telecomunicações e que a frequência atribuída seria por um período de 20 anos.

147 Tais indicações devem ser consideradas, como o advogado-geral salientou no n.º 68 das suas conclusões, suficientes para permitir ao operador que as recebeu invocar o princípio da proteção da confiança legítima quanto à manutenção ou à conversão por equivalente dos direitos que adquiriu aquando da reconfiguração da faixa de frequências 700 MHz e da transição tecnológica entre as normas DVB-T e DVB-T 2.

148 Tendo em conta o que precede, há que responder às terceira e quinta questões no processo C-764/23, à terceira questão no processo C-765/23 e à segunda questão no processo C-766/23 que os artigos 8.º e 9.º da Diretiva-Quadro, os artigos 5.º, 7.º e 14.º da Diretiva autorização, o artigo 4.º da Diretiva concorrência, bem como o princípio da proteção da confiança legítima devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma legislação nacional relativa à concessão de direitos de utilização de radiofrequências que, numa transição tecnológica que acompanha a reconfiguração da faixa de frequências 700 MHz, não prevê uma conversão por equivalente dos direitos de utilização de radiofrequências anteriores, obrigando assim um operador que pretenda manter a sua capacidade de transmissão a participar num procedimento oneroso ou a celebrar um acordo com outro operador, desde que essa conversão não seja necessária para a proteção da concorrência no mercado em causa e que os operadores em causa não tenham obtido, por parte das autoridades administrativas, garantias precisas, incondicionais e concordantes quanto à manutenção da sua capacidade de transmissão em caso de reconfiguração dos direitos de utilização de radiofrequências.

Quanto às quartas questões nos processos C-764/23 e C-765/23 e quanto à terceira questão no processo C-766/23

149 Com as suas quartas questões nos processos C-764/23 e C-765/23, bem como com a sua terceira questão no processo C-766/23, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 8.º e 9.º da Diretiva-Quadro, os artigos 3.º, 5.º, 7.º e 14.º da Diretiva autorização, bem como os artigos 2.º e 4.º da Diretiva concorrência, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a um regime de reconfiguração dos direitos de utilização de radiofrequências que não inclui medidas estruturais destinadas a compensar ilegalidades relativas a procedimentos anteriores para a concessão desses direitos ou aos requisitos anteriores de exploração de radiofrequências.

150 A título preliminar, há que observar que o artigo 3.º da Diretiva autorização, que define as regras relativas às autorizações gerais de redes e serviços de comunicações eletrónicas, e o artigo 2.º da Diretiva concorrência, que estabelece regras relativas aos direitos especiais e exclusivos relativos a essas redes e serviços, não contêm elementos úteis para responder a essas questões.

151 O artigo 8.º da Diretiva-Quadro impõe aos Estados-Membros a obrigação de garantir que as ARN tomam todas as medidas razoáveis para promover a concorrência na oferta de serviços de comunicações eletrónicas, assegurando que não existam distorções ou restrições da concorrência

no setor das comunicações eletrónicas, eliminando os obstáculos ainda existentes à oferta desses serviços ao nível da União (Acórdão de 26 de julho de 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, n.º 37 e jurisprudência referida).

152 Como foi salientado nos n.os 96 e 119 do presente acórdão, as ARN devem, no desempenho da sua função de concessão de direitos de utilização de radiofrequências, tomar todas as medidas razoáveis para alcançar os objetivos enunciados no artigo 8.º da Diretiva-Quadro e proceder a essa concessão com base em critérios objetivos, transparentes, não discriminatórios e proporcionados.

153 Além disso, resulta do artigo 5.º, n.º 6, da Diretiva autorização que as ARN asseguram que a concorrência não seja falseada designadamente por acumulação de direitos de utilização das radiofrequências.

154 O Tribunal de Justiça deduziu destas disposições que o novo quadro regulamentar comum aos serviços de comunicações eletrónicas, às redes de comunicações eletrónicas e aos recursos e serviços conexos se baseia, nomeadamente, num objetivo de concorrência efetiva e não falseada e visa o seu desenvolvimento, no respeito, em especial, dos princípios da igualdade de tratamento e da proporcionalidade (Acórdão de 26 de julho de 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, n.º 42).

155 Mais especificamente, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva-Quadro, o artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva autorização e o artigo 4.º, ponto 1, da Diretiva «concorrência» se opõem a medidas nacionais que tenham por efeito bloquear as estruturas do mercado nacional e proteger a posição dos operadores nacionais já ativos nesse mercado, impedindo ou restringindo o acesso de novos operadores ao referido mercado, a menos que essas medidas sejam justificadas por objetivos de interesse geral e tomadas com base em critérios objetivos, transparentes, não discriminatórios e proporcionados (Acórdão de 26 de julho de 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, n.º 43 e jurisprudência referida).

156 Além disso, o Tribunal de Justiça considerou que seria igualmente contrário ao direito da União fazer perdurar ou mesmo reforçar, em benefício de um operador já presente no mercado, uma vantagem concorrencial indevida, obtida em violação das exigências legais e contrária ao objetivo de concorrência efetiva e não falseada, impedindo ou restringindo o acesso de novos operadores ao mercado (Acórdão de 26 de julho de 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, n.º 44).

157 Como o órgão jurisdicional de reenvio salienta, o Tribunal de Justiça deduziu destas considerações que os canais analógicos ilegalmente explorados não deviam ser tidos em conta num procedimento de conversão de direitos de utilização de radiofrequências levado a cabo no contexto da transição digital, uma vez que a conversão dos direitos de utilização em causa levaria a prolongar, ou mesmo a reforçar, uma vantagem concorrencial indevida (v., neste sentido, Acórdão de 26 de julho de 2017, Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, n.º 45).

158 Embora pareça lógico aplicar esta solução a um procedimento de conversão de direitos de utilização de radiofrequências, há que salientar que a situação em causa nos processos principais se distingue claramente da que estava em causa no processo que deu origem ao Acórdão de 26 de julho de 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597).

159 Com efeito, resulta das decisões de reenvio que todos os *multiplex* de tecnologia DVB-T cujos direitos de utilização foram objeto do procedimento de conversão em causa nos processos principais eram explorados, antes da reconfiguração da faixa de frequências 700 MHz, em conformidade com as regras italianas aplicáveis.

160 No entanto, não se pode excluir totalmente que, mesmo nessa situação, a ARN, para realizar o objetivo de concorrência efetiva e não falseada mencionado no n.º 154 do presente acórdão, possa ser obrigada a adotar as medidas que se afigurem necessárias para sanar distorções significativas da concorrência resultantes de ilegalidades relativas a procedimentos anteriores para a concessão de direitos de utilização de radiofrequências ou aos requisitos anteriores de exploração de radiofrequências.

161 Tal seria o caso se se demonstrasse que essas distorções da concorrência no setor em causa podiam persistir após a reconfiguração da faixa de frequências 700 MHz.

162 No entanto, não se pode considerar que o direito da União impõe às ARN, para sanar tais distorções da concorrência, que recorram de forma preferencial a medidas estruturais que impliquem a alteração da concessão dos direitos de utilização de radiofrequências. Pelo contrário, o respeito do princípio da proporcionalidade permite às ARN adotar tais medidas apenas quando não podem alcançar os objetivos referidos no n.º 96 do presente acórdão com medidas mais restritivas.

163 Por conseguinte, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se há que pôr em causa a apreciação da AGCOM de que as medidas já adotadas pelas autoridades italianas são suficientes para sanar as distorções significativas da concorrência que podem resultar das anteriores ilegalidades no setor audiovisual italiano relativas a procedimentos para a concessão de direitos de utilização de radiofrequências ou aos anteriores requisitos de exploração de radiofrequências.

164 Embora caiba ao órgão jurisdicional de reenvio proceder a essa apreciação, o Tribunal de Justiça pode, como resulta dos n.ºs 102 e 131 do presente acórdão, no âmbito da cooperação judiciária estabelecida no artigo 267.º TFUE, a partir dos elementos dos autos, fornecer a esse órgão jurisdicional os elementos de interpretação do direito da União que lhe possam ser úteis para a apreciação dos efeitos de uma determinada disposição deste.

165 No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio refere várias ilegalidades que podem ter tido repercussões no setor audiovisual italiano. Antes de mais, quando a televisão era objeto de difusão analógica, a RAI e a Mediaset exploraram, cada uma delas, um canal de televisão de forma irregular. Em seguida, na mesma época, foi atribuída à Centro Europa 7 Srl, à qual está ligada a Europa Way, uma concessão para a radiodifusão televisiva sem, no entanto, obter uma frequência que lhe permitisse exercer a sua atividade. Por último, no momento da transição digital, o legislador italiano anulou ilegalmente um procedimento para a concessão de direitos de utilização de radiofrequências e as autoridades italianas utilizaram um método de conversão dos direitos anteriores de utilização de radiofrequências desfavorável à Persidera.

166 Todavia, esse órgão jurisdicional não expõe de que forma essas anteriores ilegalidades continuariam a ter efeitos significativos na concorrência entre operadores no setor audiovisual italiano. Tais efeitos também não resultam dos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe. Pelo contrário, decorre nomeadamente dos autos que, mesmo antes da reconfiguração da faixa de frequências 700 MHz, a Europa Way era titular de direitos de utilização de um *multiplex* de

tecnologia DVB-T que lhe permitia exercer a sua atividade e que a Persidera detinha direitos de utilização para o número máximo de *multiplex* de tecnologia DVB-T que um operador podia explorar em conformidade com o direito italiano.

167 Por outro lado, as decisões de reenvio indicam que as autoridades italianas adotaram várias medidas destinadas a sanar os efeitos das ilegalidades mencionadas no n.º 165 do presente acórdão, nomeadamente impondo obrigações específicas à RAI e à Mediaset e organizando procedimentos para a concessão de direitos de utilização de radiofrequências que preveem medidas que favorecem os operadores que foram negativamente afetados por essas ilegalidades ou que não dispunham de uma forte implantação no setor audiovisual italiano. Na reconfiguração da faixa de frequências 700 MHz parecem também ter sido previstas medidas desta ordem, uma vez que o procedimento para a concessão, mediante pagamento, dos direitos de utilização de radiofrequências instituído nessa ocasião continha determinadas regras destinadas a favorecer os pequenos operadores e a Persidera.

168 Nestas condições, não resulta dos elementos de que o Tribunal de Justiça dispõe que as características de uma situação como a que está em causa nos processos principais justifiquem a adoção de medidas estruturais que impliquem a alteração da concessão dos direitos de utilização de radiofrequências para sanar as consequências de anteriores ilegalidades. Cabe, portanto, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se resulta de elementos não referidos nas decisões de reenvio que a adoção de medidas estruturais é necessária para esse efeito.

169 Por conseguinte, há que responder às quartas questões nos processos C-764/23 e C-765/23 e à terceira questão no processo C-766/23 que os artigos 8.º e 9.º da Diretiva-Quadro, os artigos 5.º, 7.º e 14.º da Diretiva autorização e o artigo 4.º da Diretiva concorrência devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a um regime de reconfiguração dos direitos de utilização de radiofrequências que não inclui medidas estruturais destinadas a compensar ilegalidades relativas a procedimentos anteriores para a concessão desses direitos ou aos requisitos anteriores de exploração de radiofrequências, desde que outras medidas adotadas pelas autoridades competentes sejam suficientes para sanar as distorções significativas da concorrência que possam resultar dessas ilegalidades.

Quanto às despesas

170 Revestindo os processos, quanto às partes nas causas principais, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) declara:

1) O artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (diretiva-quadro), conforme alterada pela Diretiva 2009/140/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009, lido à luz do artigo 19.º TUE e do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia,

deve ser interpretado no sentido de que:

não se opõe a uma legislação nacional que, por um lado, limita os efeitos dos recursos interpostos por operadores económicos contra atos relativos à concessão de direitos de utilização de radiofrequências, no âmbito da reconfiguração da faixa de frequências 694-790 MHz, à concessão de um ressarcimento financeiro e, por outro, circunscreve a proteção cautelar que pode ser ordenada na pendência da apreciação desse recurso ao pagamento de uma indemnização provisória, desde que as modalidades desse ressarcimento financeiro permitam compensar integralmente os danos sofridos por esses operadores económicos devido à aplicação desses atos.

2) **Os artigos 3.º, 8.º e 9.º da Diretiva 2002/21, conforme alterada pela Diretiva 2009/140,**

devem ser interpretados no sentido de que:

não se opõem a que um legislador nacional preveja que a concessão de direitos de utilização de capacidade de transmissão adicional, libertada no âmbito da transição entre duas tecnologias de difusão, seja efetuada através de um procedimento oneroso para o qual o próprio legislador define determinadas características relativas aos requisitos de concessão desses direitos e aos operadores que podem participar nesse procedimento, desde que o referido legislador se limite a definir princípios que não tenham como consequência que a autoridade reguladora nacional deixe de dispor de uma margem de apreciação substancial na definição das modalidades técnicas do procedimento para a concessão dos referidos direitos e que se deva assim limitar a aplicar um procedimento definido pelo mesmo legislador.

3) **Os artigos 8.º e 9.º da Diretiva 2002/21, conforme alterada pela Diretiva 2009/140, os artigos 5.º, 7.º e 14.º da Diretiva 2002/20/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa à autorização de redes e serviços de comunicações eletrónicas (diretiva autorização), conforme alterada pela Diretiva 2009/140, o artigo 4.º da Diretiva 2002/77/CE da Comissão, de 16 de setembro de 2002, relativa à concorrência nos mercados de redes e serviços de comunicações eletrónicas, bem como o princípio da proteção da confiança legítima**

devem ser interpretados no sentido de que:

não se opõem a uma legislação nacional relativa à concessão de direitos de utilização de radiofrequências que, numa transição tecnológica que acompanha a reconfiguração da faixa de frequências 694-790 MHz, não prevê uma conversão por equivalente dos direitos de utilização de radiofrequências anteriores, obrigando assim um operador que pretenda manter a sua capacidade de transmissão a participar num procedimento oneroso ou a celebrar um acordo com outro operador, desde que essa conversão não seja necessária para a proteção da concorrência no mercado em causa e que os operadores em causa não tenham obtido, por parte das autoridades administrativas, garantias precisas, incondicionais e concordantes quanto à manutenção da sua capacidade de transmissão em caso de reconfiguração dos direitos de utilização de radiofrequências.

4) Os artigos 8.º e 9.º da Diretiva 2002/21, conforme alterada pela Diretiva 2009/140, os artigos 5.º, 7.º e 14.º da Diretiva 2002/20, conforme alterada pela Diretiva 2009/140, bem como o artigo 4.º da Diretiva 2002/77

devem ser interpretados no sentido de que:

não se opõem a um regime de reconfiguração dos direitos de utilização de radiofrequências que não inclui medidas estruturais destinadas a compensar ilegalidades relativas a procedimentos anteriores para a concessão desses direitos ou aos requisitos anteriores de exploração de radiofrequências, desde que outras medidas adotadas pelas autoridades competentes sejam suficientes para sanar as distorções significativas da concorrência que possam resultar dessas ilegalidades.

Assinaturas