



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a zecea)

24 octombrie 2024*

„Trimitere preliminară – Servicii poștale în Uniunea Europeană – Directiva 97/67/CE – Articolul 22 alineatul (3) – Noțiunea de «furnizor de servicii poștale care este afectat de o decizie a unei autorități naționale de reglementare» – Dreptul la o cale de atac”

În cauza C-476/23,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, Bulgaria), prin decizia din 14 iulie 2023, primită de Curte la 25 iulie 2023, în procedura

„STAR POST” EOOD

împotriva

Komisija za regulirane na saobshteniata,

CURTEA (Camera a zecea),

compusă din domnul D. Gratsias (raportor), președinte de cameră, domnul I. Jarukaitis, președintele Camerei a patra, și domnul Z. Csehi, judecător,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: doamna Stefanova-Kamisheva, administratoare,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 28 mai 2024,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru „STAR POST” EOOD, de K. Boncheva, M. Dokova-Kostadinova și M. Ekimdzhiev, адвокати;
- pentru Komisija za regulirane na saobshteniata, de T. Aleksandrova și I. Dimitrov;
- pentru guvernul bulgar, de T. Mitova și R. Stoyanov, în calitate de agenți;
- pentru guvernul ceh, de L. Halajová, M. Smolek și J. Vlácil, în calitate de agenți;

* Limba de procedură: bulgara.

– pentru Comisia Europeană, de C. Georgieva și M. Mataija, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 22 alineatul (3) din Directiva 97/67/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 decembrie 1997 privind normele comune pentru dezvoltarea pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității și îmbunătățirea calității serviciului (JO 1998, L 15, p. 14, Ediție specială, 06/vol. 3, p. 12), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 februarie 2008 (JO 2008, L 52, p. 3) (denumită în continuare „Directiva 97/67 modificată”).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între „STAR POST” EOOD, societate de drept bulgar, pe de o parte, și Komisia za regulirane na saobshteniata (Comisia de Reglementare a Comunicațiilor, Bulgaria) (denumită în continuare „KRS”), pe de altă parte, în legătură cu decizia acesteia din urmă prin care se stabilește cuantumul total al costurilor nete ale furnizării serviciului poștal universal de către societatea Balgarski poshti (denumită în continuare „BP”) și prin care se constată că aceste costuri constituie pentru BP o sarcină injustă.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 97/67 modificată

- 3 Considerentul (39) al Directivei 97/67 modificate are următorul cuprins:

„Întrucât, pentru a asigura funcționarea corespunzătoare a serviciului universal și pentru a asigura o concurență nenedaturată în sectorul nerezervat, este important să se separe funcțiile autorității de reglementare, pe de o parte, și ale operatorului, pe de altă parte; întrucât niciun operator poștal nu poate fi și judecător și parte în cauză; întrucât statul membru trebuie să definească statutul uneia sau al mai multor autorități naționale de reglementare [(denumite în continuare «ANR»)], care pot fi alese dintre autoritățile publice sau entitățile independente desemnate pentru acel scop”.

- 4 Articolul 2 din această directivă prevede:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[...]

(1a) «furnizor de servicii poștale» înseamnă o întreprindere care furnizează unul sau mai multe servicii poștale;

[...]

- (13) «furnizor de serviciu universal» înseamnă furnizorul public sau privat al serviciului poștal care asigură totalitatea sau o parte a serviciului universal poștal într-un stat membru, a cărui identitate a fost notificată Comisiei în conformitate cu articolul 4;
- (14) «autorizații» înseamnă orice autorizație care stabilește drepturi și obligații specifice sectorului poștal și care permite întreprinderilor să furnizeze servicii poștale și, după caz, să instaleze și să opereze rețele proprii pentru furnizarea unor astfel de servicii, sub forma unei autorizații generale sau licențe individuale astfel cum sunt definite în continuare:

[...]

- «licență individuală» înseamnă o autorizație care este acordată de o [ANR] și care oferă unui furnizor de servicii poștale drepturi specifice sau care supune activitățile întreprinderii la obligații specifice suplimentare față de autorizația generală, după caz, dacă furnizorul de servicii poștale nu este abilitat să exercite drepturile în cauză până în momentul în care a primit decizia din partea [ANR];

[...]

- (17) «utilizator» înseamnă orice persoană fizică sau juridică care beneficiază de o furnizare a unui serviciu poștal în calitate de expeditor sau destinatar;
- (18) «[ANR]» înseamnă organismul sau organismele din fiecare stat membru cărora statul membru le încredințează, între altele, funcțiile de reglementare ce intră sub incidența domeniului de aplicare al prezentei directive;

[...]”

5 Potrivit articolului 7 alineatele (1), (3)-(5) din directiva menționată:

„(1) Statele membre nu acordă și nu mențin în vigoare drepturi exclusive sau speciale pentru crearea sau furnizarea de servicii poștale. Statele membre pot finanța furnizarea de servicii universale în conformitate cu unul sau mai multe mijloace prevăzute la alineatele (2), (3) și (4) sau în conformitate cu orice alt mijloc compatibil cu tratatul.

[...]

(3) În cazul în care un stat membru stabilește că obligațiile de serviciu universal, astfel cum sunt prevăzute în prezenta directivă, atrag un cost net, calculat în conformitate cu anexa I, și reprezintă o sarcină injustă pentru furnizorul (furnizorii) desemnat (desemnați), acesta poate să introducă:

- (a) un mecanism de compensare a furnizorului (furnizorilor) în cauză, din fonduri publice; sau
- (b) un mecanism de împărțire a costului net al obligațiilor de serviciu universal între furnizorii de servicii și/sau utilizatori.

(4) În cazul în care costul net este împărțit în conformitate cu alineatul (3) litera (b), statele membre pot stabili un fond de compensare care poate fi finanțat de furnizorii serviciilor și/sau

din taxele plătite de utilizatori și este administrat, în acest scop, de un organism independent de beneficiar sau beneficiari. [...]

(5) Statele membre se asigură că principiile de transparență, nediscriminare și proporționalitate sunt respectate la stabilirea fondului de compensare și la stabilirea nivelului contribuțiilor financiare prevăzute la alineatele (3) și (4). Deciziile adoptate în conformitate cu alineatele (3) și (4) se bazează pe criterii obiective și ușor de verificat și sunt apoi făcute publice.”

6 Articolul 14 din aceeași directivă prevede:

„(1) Statele membre iau toate măsurile necesare pentru a se asigura că sistemul de contabilitate a furnizorilor de serviciu universal funcționează în conformitate cu dispozițiile prevăzute la prezentul articol.

(2) Furnizorii de serviciu universal țin o evidență contabilă separată în cadrul contabilității interne pentru a face clar diferența între fiecare dintre serviciile și produsele incluse în sfera serviciului universal și cele care sunt în afara sferei serviciului universal. Această separație contabilă este folosită drept dată de intrare la calculul de către statele membre al costului net al serviciului universal. Asemenea sisteme interne de evidență contabilă operează pe baza principiilor consistenței tratamentului contabil și obiectivității justificării.

(3) Sistemele de evidență contabilă menționate la alineatul (2), fără a aduce atingere alineatului (4), alocă costurile în felul următor:

- (a) costurile care se pot alocă direct unui serviciu sau produs anume se alocă în acest fel;
- (b) costurile comune, respectiv costurile care nu se pot alocă direct unui anumit serviciu sau produs, se alocă în felul următor:
 - (i) oricând este posibil, costurile comune se alocă pe baza unei analize directe a originii costurilor;
 - (ii) în cazul în care analiza directă nu este posibilă, categoriile de costuri comune se alocă pe baza unei legături indirecte cu o altă categorie de cost sau alt grup de categorii de costuri pentru care este posibilă o alocare sau o reprezentare directă; legătura indirectă se bazează pe structuri de costuri comparabile;
 - (iii) în cazul în care nu se pot determina modalități directe sau indirecte de alocare a costurilor, categoria de cost se alocă pe baza unui factor de repartizare general calculat folosind o marjă a tuturor cheltuielilor alocate sau imputate direct sau indirect fiecărui serviciu din sfera serviciului universal, pe de o parte, și altor servicii, pe de altă parte;
 - (iv) costurile comune, necesare atât pentru furnizarea serviciilor universale, cât și a celor neuniversale, se alocă în mod adecvat; se impune aplicarea acelorași factori de cost atât în cazul serviciilor universale, cât și al celor neuniversale.

(4) Alte sisteme de contabilitate a costurilor se pot aplica numai în cazul în care sunt în conformitate cu alineatul (2) și au fost aprobate de către [ANR]. Comisia este informată înainte de aplicarea acestor sisteme.

(5) [ANR] asigură că este verificată conformitatea cu unul dintre sistemele de contabilitate a costurilor descrise la alineatele (3) sau (4) de către un organism competent care este independent de prestatorul serviciului universal. Statele membre asigură că o declarație de conformitate este publicată periodic.

[...]

(8) În cazul în care un stat membru nu a folosit un mecanism de finanțare pentru furnizarea serviciului universal, astfel cum este permis în conformitate cu articolul 7, și în cazul în care [ANR] are convingerea că niciunul dintre furnizorii serviciului universal desemnați din statul respectiv nu primește un ajutor de stat, sub o formă mascată sau în alt mod, și că, pe piață, concurența este pe deplin eficientă, [ANR] poate decide să nu aplice cerințele prevăzute de prezentul articol.

[...]”

7 Articolul 22 din Directiva 97/67 modificată prevede:

„(1) Fiecare stat membru desemnează una sau mai multe [ANR] pentru sectorul poștal, care sunt distincte legal și independente operațional de operatorii poștali. Statele membre care păstrează proprietatea sau controlul asupra furnizorilor de servicii poștale asigură separarea structurală efectivă a funcției de reglementare de activitățile legate de proprietate sau control.

[...]

(2) [ANR] au sarcina specială de a asigura respectarea obligațiilor care decurg din prezenta directivă, în special prin stabilirea de proceduri de monitorizare și de reglementare, pentru a garanta furnizarea serviciului universal. De asemenea, acestea pot fi însărcinate cu asigurarea conformității cu normele de concurență în sectorul poștal.

[...]

(3) Statele membre asigură existența, la nivel național, a unor mecanisme eficiente prin care orice utilizator sau furnizor de servicii poștale care este afectat de o decizie a unei [ANR] are dreptul de a ataca decizia în fața unui organism independent de părțile implicate. Până la soluționarea unei asemenea acțiuni, decizia [ANR] rămâne valabilă, cu excepția cazului în care organismul în fața căruia se exercită calea de atac decide altfel.”

8 Anexa I la această directivă, intitulată „Îndrumări privind calculul unui eventual cost net al serviciului universal”, cuprinde partea B, intitulată „Calcularea costului net”, care prevede:

„[ANR] iau în considerare toate mijloacele posibile de stimulare a furnizorilor de servicii poștale (desemnați sau nu) pentru îndeplinirea obligațiilor lor de serviciu universal în mod eficient.

Costul net al obligației de serviciu universal este orice cost legat de funcționarea serviciului universal și necesar furnizării acestuia. Costul net al obligațiilor de serviciu universal se calculează ca diferență dintre costul net suportat de un furnizor de serviciu universal desemnat supus obligațiilor de serviciu universal și cel suportat de același furnizor de servicii poștale, în cazul în care și-ar desfășura activitatea fără a avea obligații de serviciu universal.

Calculul ia în considerare toate elementele corespunzătoare, inclusiv beneficiile intangibile și comerciale care pot fi realizate de furnizorul desemnat de serviciu universal, dreptul de a realiza un profit rezonabil și măsurile de stimulare a rentabilității.

[...]

[...] [ANR] are responsabilitatea verificării acestui calcul. Furnizorul (furnizorii) de serviciu universal cooperează cu [ANR], pentru a facilita verificarea costului net.”

Directiva 2008/6

9 Considerentele (29), (41), (49) și (56) ale Directivei 2008/6 enunță:

„(29) Principiile de transparență, nediscriminare și proporționalitate, astfel cum sunt prevăzute în prezent în Directiva [97/67], ar trebui să fie aplicate în continuare oricărui mecanism de finanțare, iar orice decizie din acest domeniu ar trebui să se bazeze pe criterii transparente, obiective și ușor de verificat. În special, costul net al serviciului universal ar trebui să se calculeze, sub supravegherea [ANR], ca diferență dintre costul net pentru un furnizor de serviciu universal desemnat care își desfășoară activitatea cu respectarea obligațiilor de serviciu universal și costul net pentru un furnizor care nu funcționează cu obligații de serviciu universal. Calculul ar trebui să ia în considerare toate celelalte elemente relevante, inclusiv orice beneficii comerciale care revin unui furnizor de servicii poștale desemnat să asigure serviciul universal, dreptul de a realiza un profit rezonabil și măsurile de stimulare a rentabilității.

[...]

(41) În vederea tranziției spre o piață pe deplin competitivă și pentru a evita ca subvenționarea încrucișată să afecteze negativ concurența, este oportun să se impună în continuare statelor membre să mențină obligația impusă furnizorilor de serviciu universal de a ține evidențe contabile separate și transparente, sub rezerva adaptărilor necesare.

Această obligație ar trebui să ofere [ANR], autorităților în materie de concurență și Comisiei informațiile necesare pentru a adopta decizii privind serviciul universal și a supraveghea echitatea condițiilor de piață, până în momentul în care concurența devine efectivă. [...]

Ținerea unor evidențe contabile separate și transparente ar trebui să ofere statelor membre și [ANR] ale acestora informații contabile suficient de detaliate pentru a:

- adopta decizii privind serviciul universal;
- fi folosite ca date preliminare pentru a determina dacă obligațiile de serviciu universal impuse atrag costuri nete și reprezintă o povară financiară inechitabilă pentru furnizorul serviciului universal;

– [...]

(49) Orice parte care face obiectul unei decizii luate de o [ANR] ar trebui să aibă dreptul la o cale de atac în fața unui organism independent de autoritatea respectivă. Acest organism poate fi o instanță. Procedura căii de atac nu aduce atingere repartizei competențelor în cadrul sistemelor judiciare naționale și nici drepturilor persoanelor fizice sau entităților juridice prevăzute în temeiul legislației naționale. În așteptarea încheierii acestor proceduri, este necesar să se asigure valabilitatea temporară a deciziilor [ANR], în vederea asigurării securității juridice și a securității comerciale.

[...]

- (56) Întrucât obiectivele prezentei directive, și anume realizarea unei piețe interne a serviciilor poștale comunitare, asigurarea unui nivel comun al serviciului universal pentru toți utilizatorii și instituirea unor principii armonizate pentru reglementarea serviciilor poștale, nu pot fi realizate în mod satisfăcător de către statele membre, și, prin urmare, având în vedere amploarea și efectele acțiunii, pot fi realizate mai bine la nivelul Comunității, Comunitatea poate adopta măsuri în conformitate cu principiul subsidiarității, astfel cum este prevăzut la articolul 5 din tratat. [...]"

Dreptul bulgar

- 10 Potrivit articolului 147 din Administrativnoprotsesualen kodeks (Codul de procedură administrativă):

„(1) Cetățenii și organizațiile ale căror drepturi, libertăți sau interese legitime au fost încălcate sau amenințate de actul administrativ sau pentru care acesta creează obligații au dreptul să îl conteste.

[...]"

- 11 Articolul 15 din Zakon za poshtenskite usluzi (Legea privind serviciile poștale) prevede:

„(1) [KRS] reglementează prestarea serviciilor poștale în conformitate cu prezenta lege:

1. prin asigurarea condițiilor de prestare a serviciului poștal universal pe întreg teritoriul național;

[...]

11. prin elaborarea unei metode de calcul al costurilor nete de furnizare a serviciului poștal universal și de stabilire a criteriilor de existență a unei sarcini injuste; această metodă de calcul este adoptată de Consiliul de Miniștri la propunerea [KRS];

[...]

(2) Deciziile [KRS] de punere în aplicare a prezentei legi sunt acte administrative individuale, de reglementare sau generale și pot face obiectul unei căi de atac introduse în conformitate cu Codul de procedură administrativă în fața instanței administrative competente.

[...]"

- 12 Articolul 24 din această lege prevede:

„Serviciul poștal universal este asigurat de un operator poștal căruia legea i-a impus obligația de a furniza acest serviciu pe întreg teritoriul țării prin intermediul unei rețele poștale organizate și gestionate de acesta.”

- 13 Potrivit articolului 29 din legea menționată:

„(1) Operatorul poștal obligat să asigure serviciul poștal universal primește o compensație de la bugetul de stat atunci când obligația de a asigura serviciul poștal universal implică costuri nete și constituie o sarcină injustă.

(2) Cuantumul sarcinii injuste a furnizării serviciului poștal universal este determinat de [KRS] pe baza costurilor nete calculate în conformitate cu metodologia prevăzută la articolul 15 alineatul (1) punctul 11.

[...]”

- 14 Conform articolului 29a din Legea privind serviciile poștale, la cererea operatorului poștal obligat să asigure serviciul universal, KRS statuează cu privire la cuantumul costurilor nete de furnizare a serviciului poștal universal, precum și cu privire la existența și la cuantumul unei sarcini injuste care rezultă din furnizarea serviciului poștal universal. Din decizia de trimitere reiese că, astfel cum rezultă din articolul 29a din această lege, KRS nu se pronunță cu privire la cuantumul compensației care trebuie acordată prestatorului de serviciu universal în cazul constatării unei sarcini injuste pe care acesta din urmă o suportă. KRS prezintă decizia sa și elementele aferente acesteia viceprim-ministrului responsabil, care, la rândul său, prezintă ministrului de finanțe o propunere de includere în proiectul de lege privind bugetul de stat pentru anul următor a cuantumului fondurilor destinate compensării acestei sarcini financiare.

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 15 Reclamanta din litigiul principal este o societate bulgară titulară a unei licențe pentru prestarea de servicii din sfera serviciului poștal universal. Din cererea de decizie preliminară reiese că, prin decizia nr. 289 din 18 august 2022, KRS revocase această licență și îi interzisese reclamantei din litigiul principal, pentru o perioadă de doi ani, să solicite o nouă licență individuală pentru prestarea unor astfel de servicii, să i se acorde o asemenea licență și să achiziționeze părți sociale sau acțiuni în capitalul unei societăți comerciale având calitatea de operator poștal autorizat în domeniul de activitate în cauză.
- 16 Reclamanta din litigiul principal a introdus o acțiune împotriva acestei decizii, care a fost respinsă în primă instanță. Potrivit informațiilor furnizate Curții de reclamanta din litigiul principal și confirmate de Republica Bulgaria în ședința în fața acesteia, această respingere, precum și decizia menționată au fost anulate definitiv printr-o hotărâre a Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, Bulgaria) din 29 ianuarie 2024.
- 17 BP, operator poștal istoric în Bulgaria, este, din anul 2010 și pentru o perioadă de cincisprezece ani, însărcinată cu obligația de a asigura serviciul poștal universal.
- 18 În urma unei cereri de compensare, în sensul articolului 29a din Legea privind serviciile poștale, formulată de acest operator, KRS a considerat, prin decizia nr. 332 din 13 octombrie 2022 (denumită în continuare „decizia în litigiu”), în urma unei proceduri de audit pentru care fusese mandatat un auditor independent, că cuantumul total al costurilor nete ale prestării serviciului poștal universal asigurate de operatorul menționat pentru anul 2021 se ridica la 28 456 000 de leva bulgărești (BGN) (aproximativ 14 500 000 de euro) și că aceste costuri nete constituiau o sarcină injustă pentru acesta.
- 19 Reclamanta din litigiul principal a introdus o acțiune împotriva deciziei în litigiu la Administrativen sad Sofia-grad (Tribunalul Administrativ din Sofia, Bulgaria), care, prin ordonanță, a fost respinsă pentru lipsa interesului de a exercita acțiunea, pentru motivul că reclamanta din litigiul principal nu este destinatară acestei decizii, care nu ar crea drepturi sau obligații directe și imediate în privința sa și nu i-ar afecta drepturile și interesele legitime.

- 20 Reclamanta din litigiul principal a formulat recurs împotriva acestei ordonanțe la Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă), care este instanța de trimitere, susținând că este în concurență cu BP atât pe piața serviciilor care intră în sfera serviciului poștal universal, cât și pe cea a serviciilor poștale neuniversale. Ea susține că a participat la mai multe proceduri de atribuire a unor contracte de achiziții publice și arată că ofertele anormal de mici prezentate în acest cadru de BP au determinat-o să suspecteze că aceasta a utilizat subvențiile primite de la stat pentru executarea obligației de serviciu poștal universal și în scopul finanțării altor activități, determinând astfel o denaturare a concurenței, care ar avea o influență directă asupra activităților sale comerciale exercitate pe piața în cauză. Aceasta ar fi introdus mai multe acțiuni în susținerea cărora ar fi arătat că BP beneficiase de ajutoare de stat. Afirmările sale nu ar fi fost examinate niciodată, pentru motivul că „costurile serviciului poștal universal [ar fi] fost convenite anual de KRS în cadrul unei proceduri administrative inițiate printr-o cerere a [BP] «prin care se urmărește compensarea sarcinii in juste pe care o reprezintă executarea obligației de serviciu poștal universal»”.
- 21 În fața instanței de trimitere, reclamanta din litigiul principal susține în special că calculul costului net al furnizării serviciului poștal universal nu constituie o simplă procedură contabilă, ci trebuie să permită autorității de reglementare să efectueze o evaluare completă a pieței în cauză. Decizia aferentă acestuia ar intra sub incidența deciziilor prevăzute la articolul 14 din Directiva 97/67 modificată coroborat cu articolul 22 din aceasta și, prin urmare, ar putea fi atacată de „orice utilizator” al serviciului poștal universal, precum și de „orice furnizor de servicii poștale” afectat de aceasta.
- 22 În susținerea recursului, reclamanta din litigiul principal invocă atât calitatea sa de „furnizor de servicii poștale”, cât și pe cea de „utilizator al serviciului poștal universal” și consideră că ordonanța Administrativen sad Sofia-grad (Tribunalul Administrativ din Sofia) atacată în fața instanței de trimitere încalcă articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), articolul 6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, precum și articolul 22 din Directiva 97/67 modificată. Aceasta arată că întreprinderile concurente ale prestatorului însărcinat cu asigurarea serviciului universal pot contesta deciziile ANR dacă acestea încalcă concurența nedenaturată. În speță, KRS ar fi luat o decizie în mod sumar și automat, întemeindu-se, pe de o parte, pe un raport redactat de BP, care nu ar fi fost niciodată făcut public, și, pe de altă parte, pe analiza unui auditor independent care nu ar fi efectuat totuși verificări aprofundate în contabilitatea BP și nu ar fi fost făcută publică decât în parte.
- 23 La rândul său, KRS amintește că mecanismul prevăzut la articolul 22 din Directiva 97/67 modificată a fost pus în aplicare la nivel național prin intermediul procedurii căii de atac prevăzute de Codul de procedură administrativă și că cercul persoanelor abilitate să introducă o cale de atac împotriva deciziilor sale nu este nelimitat. Persoanele „afectate”, în sensul acestei directive, ar fi cele care suportă „efectele de drept material” ale unor astfel de decizii, și anume o stingere sau o limitare a unor drepturi subiective existente, crearea de noi obligații juridice, o extindere a obligațiilor existente sau o imposibilitate de a exercita drepturi subiective. În speță, anularea deciziei în litigiu nu ar determina nicio schimbare în sfera juridică a reclamantei din litigiul principal, pe când admiterea tezei susținute de aceasta din urmă ar determina o insecuritate juridică extremă.
- 24 Având în vedere aceste argumente, instanța de trimitere consideră că, pentru a răspunde la întrebarea dacă reclamanta din litigiul principal are un interes de a acționa împotriva deciziei în litigiu, este necesar să se interpreteze noțiunea de „furnizor de servicii poștale care este afectat de

o decizie a unei [ANR]”, în sensul articolului 22 alineatul (3) din Directiva 97/67 modificată. Potrivit instanței de trimitere, în cadrul litigiului principal trebuie examinată noțiunea de „utilizator” de servicii poștale, în sensul acestei dispoziții, în măsura în care reclamanta din litigiul principal ar fi expus numai argumente referitoare la activitatea sa de furnizor de „servicii care intră în sfera serviciului poștal universal” aflat în concurență cu BP pe piața în cauză, fără a furniza elemente de fapt care să permită să se deducă o utilizare de către aceasta a serviciului poștal universal furnizat de BP. Prin urmare, potrivit instanței de trimitere, orice întrebare preliminară referitoare la calitatea de „utilizator” de servicii poștale ar fi ipotetică.

25 În aceste condiții, Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Cum trebuie interpretată expresia «furnizor de servicii poștale care este afectat de o decizie a unei autorități naționale de reglementare», în special noțiunea «afectat», în sensul articolului 22 alineatul (3) din Directiva [97/67 modificată]? Noțiunea «afectat» trebuie interpretată în sensul că decizia [ANR] trebuie să fie adoptată special în raport cu furnizorul de servicii poștale? Este «afectată», în sensul articolului 22 alineatul (3) din Directiva [97/67 modificată], o societate care concurează cu furnizorul serviciului poștal universal în proceduri de achiziții publice, invocând la atacarea unor decizii [adoptate în] aceste proceduri argumente referitoare la subvenționarea încrucișată a furnizorului serviciului poștal universal, argumente pe care instanța le-a respins pentru motivul că existau decizii ale [ANR] prin care s-a acceptat valoarea costurilor nete pentru furnizarea serviciului poștal universal de către furnizorul serviciului poștal universal și prin care s-a constatat că aceste costuri constituie o sarcină injustă determinată de prestarea poștal serviciului universal de un anumit cuantum?
- 2) Prevederile articolului 22 alineatul (3) din Directiva [97/67 modificată] și articolul 47 din [cartă] se opun unei situații precum cea în discuție în procedura principală, în care un furnizor de servicii poștale care concurează cu furnizorul serviciului poștal universal nu poate ataca în fața unui organism independent o decizie a [ANR] prin care se acceptă valoarea costurilor nete pentru furnizarea serviciului poștal universal de către furnizorul serviciului poștal universal și prin care se constată că aceste costuri constituie, într-o anumită măsură, o sarcină injustă determinată de prestarea serviciului poștal universal?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la admisibilitate

- 26 În observațiile sale scrise, Republica Bulgaria contestă admisibilitatea primei întrebări preliminare, susținând în special că aceasta se întemeiază pe afirmații factuale care au fost invocate numai de reclamanta din litigiul principal și care nu au fost stabilite în fața instanței de trimitere. Această întrebare ar fi, prin urmare, ipotetică. Pe de altă parte, Republica Bulgaria ridică problema utilității răspunsului Curții la respectiva întrebare în cadrul litigiului principal.
- 27 În această privință, trebuie amintit că rezultă dintr-o jurisprudență constantă că, în cazul în care întrebările adresate în cadrul unei cereri de decizie preliminară formulate în temeiul articolului 267 TFUE privesc interpretarea dreptului Uniunii, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe. Astfel, asemenea întrebări adresate de instanța națională în cadrul normativ și factual pe care îl definește sub răspunderea sa și a cărei exactitate Curtea nu are competența să o

verifice beneficiază de o prezumție de relevanță. Respingerea de către Curte a unei cereri formulate de o instanță națională este posibilă numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate (Hotărârea din 6 iunie 2024, INGSTEEL, C-547/22, EU:C:2024:478, punctele 25 și 26, precum și jurisprudența citată).

- 28 În speță, nu se poate contesta nici că prima întrebare preliminară privește interpretarea articolului 22 alineatul (3) din Directiva 97/67 modificată, nici că această dispoziție și în special domeniul său de aplicare personal sunt pertinente pentru soluționarea litigiului principal.
- 29 Desigur, prin intermediul acestei întrebări, instanța de trimitere urmărește să afle dacă poate fi determinată calitatea de „furnizor de servicii poștale care este afectat de o decizie a unei [ANR]”, în sensul articolului 22 alineatul (3) din această directivă, care este revendicată de reclamanta din litigiul principal, în funcție de elemente de fapt care au legătură cu alte proceduri administrative și jurisdicționale decât procedura principală, elemente care, potrivit Republicii Bulgaria, nu ar fi fost stabilite în speță.
- 30 Or, potrivit unei jurisprudențe constante, chiar dacă poate fi avantajos, în funcție de împrejurări, ca situația de fapt dintr-o cauză să fie stabilită la momentul trimiterii la Curte, instanțele naționale sunt cele care au cea mai largă posibilitate de a sesiza Curtea în măsura în care consideră că o cauză ridică probleme privind interpretarea sau aprecierea dispozițiilor de drept al Uniunii care necesită pronunțarea unei decizii de către acestea (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 iunie 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, punctul 31 și jurisprudența citată). Mai precis, aceste instanțe sunt libere să exercite această opțiune în orice moment al procedurii pe care îl consideră adecvat (Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Memoria și Dall’Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, punctul 33, precum și jurisprudența citată).
- 31 În consecință, o cerere de decizie preliminară nu poate fi declarată inadmisibilă numai pentru motivul că ar fi survenit într-un stadiu timpuriu al procedurii principale (Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Memoria și Dall’Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, punctul 34).
- 32 Rezultă că cererea de decizie preliminară este admisibilă.

Cu privire la fond

- 33 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, în cadrul procedurii de cooperare între instanțele naționale și Curte instituite prin articolul 267 TFUE, este de competența acestora din urmă să ofere instanței naționale un răspuns util care să îi permită să soluționeze litigiul cu care este sesizată. Din această perspectivă, Curtea trebuie, dacă este cazul, să reformuleze întrebările care îi sunt adresate (Hotărârea din 20 aprilie 2023, DIGI Communications, C-329/21, EU:C:2023:303, punctul 23 și jurisprudența citată).
- 34 Astfel, trebuie să se considere că, prin intermediul întrebărilor formulate, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 22 alineatul (3) din Directiva 97/67 modificată, citit în lumina articolul 47 din cartă, trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale în temeiul căreia un furnizor de servicii poștale concurent al furnizorului de serviciu poștal universal nu poate contesta în fața unui organism independent o decizie a ANR al cărei destinatar nu este, prin care aceasta efectuează, în temeiul articolului 7

alineatul (3) din această directivă, calculul cuantumului costurilor nete suportate de furnizorul de serviciu poștal universal și constată că aceste costuri constituie o sarcină injustă, în sensul acestei din urmă dispoziții.

- 35 Pentru a răspunde la această întrebare, trebuie interpretată noțiunea de „furnizor de servicii poștale care este afectat de o decizie a unei [ANR]” care figurează la articolul 22 alineatul (3) din Directiva 97/67 modificată, care, în lipsa oricărei trimiteri exprese la dreptul statelor membre, trebuie considerată o noțiune autonomă de drept al Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 februarie 2008, *Tele2 Telecommunication*, C-426/05, EU:C:2008:103, punctul 26 și jurisprudența citată).
- 36 În această privință, este necesar să se arate, asemenea Republicii Bulgaria și Comisiei, că articolul 22 alineatul (3) din Directiva 97/67 modificată este formulat în termeni în esență identici cu cei ai articolului 4 alineatul (1) prima teză din Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directivă-cadru) (JO 2002, L 108, p. 33, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 195), reluat în prezent la articolul 31 alineatul (1) din Directiva (UE) 2018/1972 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 de instituire a Codului european al comunicațiilor electronice (JO 2018, L 321, p. 36).
- 37 Potrivit articolului 4 alineatul (1) prima teză din Directiva 2002/21, „[s]tatele membre se asigură că există, la nivel național, mecanisme eficiente prin care orice utilizator sau orice întreprindere care furnizează rețele și servicii de comunicații electronice și care este afectat de o decizie a unei autorități naționale de reglementare are dreptul de a ataca decizia în fața unui organism independent de părțile implicate”.
- 38 Or, potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2002/21 constituie o emanație a principiului protecției jurisdicționale efective, garantat de dispozițiile articolului 47 din cartă, în temeiul căruia instanțelor din statele membre le revine sarcina de a asigura protecția jurisdicțională a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii (Hotărârea din 20 aprilie 2023, *Digi Communications*, C-329/21, EU:C:2023:303, punctul 33 și jurisprudența citată).
- 39 Prin urmare, interpretarea acestei dispoziții trebuie să țină seama de importanța acestui drept fundamental, astfel cum rezultă din sistemul pus în aplicare de cartă în ansamblul său. În special, trebuie să se ia în considerare că, deși articolul 52 alineatul (1) din cartă admite restrângeri ale exercitării dreptului fundamental în cauză, această dispoziție impune totuși ca orice restrângere să respecte substanța acestui drept fundamental și ca, prin respectarea principiului proporționalității, ea să fie necesară și să răspundă efectiv unor obiective de interes general (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 aprilie 2023, *Digi Communications*, C-329/21, EU:C:2023:303, punctul 40 și jurisprudența citată).
- 40 În acest context, Curtea a considerat că, având în vedere obligațiile ANR în materie de promovare a concurenței în sectorul comunicațiilor electronice, o interpretare strictă a articolului 4 alineatul (1) din Directiva 2002/21, potrivit căreia această dispoziție nu ar conferi un drept la o cale de atac altor persoane decât destinatarii deciziilor acestor autorități, ar fi cu greu compatibilă cu obiectivele generale și cu principiile de reglementare care decurg pentru autoritățile menționate din această directivă și în special cu obiectivul de promovare a concurenței (Hotărârea din 20 aprilie 2023, *Digi Communications*, C-329/21, EU:C:2023:303, punctul 35 și jurisprudența citată).

- 41 Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2002/21 vizează atât destinatarii deciziei ANR în cauză, cât și întreprinderile care furnizează rețele sau servicii de comunicații electronice și care pot fi concurenți ai acestor destinatari, în măsura în care ANR se pronunță în cadrul unei proceduri care urmărește protecția concurenței, iar această decizie poate avea efecte asupra poziției acestor întreprinderi pe piață (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 ianuarie 2015, T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, punctul 39, precum și Hotărârea din 20 aprilie 2023, Digi Communications, C-329/21, EU:C:2023:303, punctele 32 și 36).
- 42 Or, o interpretare strictă a articolului 22 alineatul (3) din Directiva 97/67 modificată ar fi, pentru motive similare celor menționate la punctele 38-40 din prezenta hotărâre, cu greu compatibilă cu obiectivele urmărite de aceasta din urmă.
- 43 Referitor, în această privință, pe de o parte, la obiectivele reglementării Uniunii în materie, din considerentul (56) al Directivei 2008/6 reiese că obiectivele urmărite de aceasta sunt realizarea pieței interne a serviciilor poștale ale Uniunii, asigurarea unui nivel comun al serviciului universal pentru toți utilizatorii și stabilirea unor principii armonizate pentru reglementarea acestui sector. Reiese însă din considerentul (41) al acestei directive că aceste obiective sunt urmărite „în vederea tranziției spre o piață pe deplin competitivă”.
- 44 În ceea ce privește, pe de altă parte, misiunile încredințate ANR-urilor din sectorul poștal, din considerentul (39) al Directivei 97/67 modificate reiese că garantarea statutului lor de entitate independentă urmărește să asigure „o concurență nedenaturată”. Pe de altă parte, în conformitate cu articolul 22 alineatul (2) din această directivă, autoritățile menționate pot fi de asemenea însărcinate să asigure respectarea normelor de concurență în sectorul poștal și, astfel cum rezultă din cuprinsul alineatului (1) al acestui articol, aceleași autorități sunt obligate să se consulte și să coopereze cu autoritățile naționale însărcinate cu aplicarea dreptului concurenței.
- 45 În aceste condiții, nu există niciun motiv pentru a interpreta în mod diferit două dispoziții ale dreptului Uniunii formulate în mod substanțial identic, precum, pe de o parte, articolul 22 alineatul (3) din Directiva 97/67 modificată și, pe de altă parte, articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2002/21, dat fiind, de altfel, că aceste două directive reglementează domenii conexe acestui drept, atribuie competențe analoge ANR desemnate pentru fiecare dintre acestea și urmăresc obiective similare (a se vedea prin analogie Hotărârea din 17 septembrie 2002, Concordia Bus Finland, C-513/99, EU:C:2002:495, punctele 90 și 91).
- 46 Prin urmare, trebuie să se considere că articolul 22 alineatul (3) din Directiva 97/67 modificată vizează atât destinatarii unei decizii precum decizia în litigiu, cât și furnizorii de servicii poștale concurenți ai acestor destinatari, în măsura în care această decizie a fost adoptată în cadrul unei proceduri prin care se urmărește să se asigure o concurență nedenaturată și este susceptibilă să aibă efecte asupra poziției acestor furnizori concurenți pe piață.
- 47 Desigur, considerentul (49) al Directivei 2008/6 enunță că „[o]rice parte care face obiectul unei decizii luate de o [ANR] [are] dreptul la o cale de atac în fața unui organism independent de autoritatea respectivă”. Acest considerent se limitează totuși să evoce posibilitatea oricărei persoane vizate de o decizie a unei ANR de a formula o cale de atac împotriva unei astfel de decizii. Or, simpla evocare, într-un asemenea considerent, a unei atari posibilități nu implică nicidecum că o astfel de cale de atac este exclusă pentru alte persoane, precum întreprinderile concurente ale destinatarului deciziei menționate (a se vedea prin analogie Hotărârea din 21 februarie 2008, Tele2 Telecommunication, C-426/05, EU:C:2008:103, punctul 45).

- 48 În acest context și pentru a oferi un răspuns util instanței de trimitere, trebuie să se examineze, având în vedere considerațiile enunțate la punctul 46 din prezenta hotărâre, dacă o decizie a ANR responsabilă cu sectorul poștal precum decizia în litigiu, și anume o decizie prin care se calculează cuantumul costurilor nete suportate de furnizorul de serviciu poștal universal și care constată că aceste costuri constituie o sarcină injustă, constituie o decizie, pe de o parte, adoptată în cadrul unei proceduri prin care se urmărește să se asigure o concurență nedenaturată și, pe de altă parte, susceptibilă să aibă efecte asupra poziției pe piață a unui concurent al acestui furnizor.
- 49 Trebuie amintit, cu titlu introductiv, că, în conformitate cu articolul 7 alineatul (3) din Directiva 97/67 modificată, statele membre stabilesc dacă obligațiile de serviciu universal, astfel cum sunt prevăzute în aceasta din urmă, atrag un cost net, calculat în conformitate cu anexa I la această directivă, și dacă acestea reprezintă o sarcină injustă pentru furnizorul sau furnizorii de serviciu universal. Așa cum reiese din articolele 7, 14 și 22 din Directiva 97/67 modificată, interpretate în lumina considerentelor (29) și (41) ale Directivei 2008/6, calculul costurilor nete ale serviciului universal este stabilit sub controlul ANR, care își îndeplinesc misiunile în deplină independență atât în raport cu actorii de pe piață, cât și cu autoritățile statale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 septembrie 2023, Nexive Commerce și alții, C-226/22, EU:C:2023:637, punctul 42). Pe de altă parte, în partea B din anexa I la Directiva 97/67 modificată se precizează că verificarea calculului costului net revine ANR. Prin urmare, trebuie să se considere că deciziile adoptate de ANR în exercitarea competențelor care le revin în temeiul dispozițiilor menționate produc efecte juridice obligatorii, împrejurarea că aceste decizii pot eventual să se înscrie în cadrul altor proceduri reglementate de dreptul național în vederea stabilirii cuantumului compensației care trebuie acordată furnizorilor de serviciu universal fiind lipsită de relevanță în această privință.
- 50 Acestea fiind precizate, în ceea ce privește, în primul rând, chestiunea dacă o decizie precum decizia în litigiu a fost adoptată în cadrul unei proceduri prin care se urmărește să se asigure o concurență nedenaturată, trebuie să se deducă din considerentul (41) al Directivei 2008/6 că obiectivul principal al articolului 14 din Directiva 97/67 modificată, al cărui alineat (2) impune furnizorilor de serviciu universal să țină o evidență contabilă transparentă pentru a diferenția între fiecare dintre serviciile și produsele incluse în sfera serviciului universal și cele care sunt în afara sferei serviciului universal, este acela de a pune statele membre în situația de a verifica caracterul echitabil al condițiilor pieței serviciilor poștale, atât în raport cu furnizorul sau cu furnizorii de serviciu universal, cât și în raport cu concurenții acestora. Această interpretare este de altfel confirmată de articolul 14 alineatul (8) din această din urmă directivă, potrivit căruia cerințele prevăzute de dispozițiile acestui articol în materie de contabilitate a costurilor pot să nu fie aplicate de ANR dacă aceasta are convingerea că niciunul dintre furnizorii de serviciu universal nu primește un ajutor de stat, sub o formă mascată sau în alt mod, și că, pe piață, concurența este pe deplin eficientă.
- 51 Or, în măsura în care, în conformitate cu articolul 14 alineatul (2) din Directiva 97/67 modificată, ANR, ținând seama de elementele furnizate în conformitate cu cerințele prevăzute la acest articol, exercită competențele care îi revin în temeiul articolului 7 alineatul (3) din această directivă, trebuie să se considere că deciziile adoptate în cadrul exercitării lor urmăresc protecția concurenței, în sensul jurisprudenței citate la punctul 41 din prezenta hotărâre.
- 52 În ceea ce privește, în al doilea rând, aspectul dacă o decizie precum decizia în litigiu poate avea efecte asupra poziției pe piață a concurenților destinatarului unei astfel de decizii, este necesar să se considere că această condiție este îndeplinită dacă drepturile concurenților în cauză sunt potențial afectate de decizia ANR în cauză ca urmare, pe de o parte, a conținutului său și, pe de

altă parte, a activității exercitate sau preconizate de acești concurenți (a se vedea prin analogie Hotărârea din 20 aprilie 2023, Digi Communications, C-329/21, EU:C:2023:303, punctul 50 și jurisprudența citată).

- 53 Or, cerința adoptării unei decizii precum decizia în litigiu în vederea verificării echității condițiilor pieței în cauză, evidențiată la punctul 50 din prezenta hotărâre, se întemeiază pe premisa că, dacă aceste condiții nu sunt echitabile, conținutul acestei decizii poate avea efecte asupra concurenței dintre operatorii de pe piața menționată. Astfel, o asemenea decizie poate avea, prin natura sa, efecte asupra poziției întreprinderilor concurente ale destinatarului acestei decizii, în măsura în care ele exercită sau intenționează să exercite o activitate precum cea vizată de jurisprudența citată la punctul 52 din prezenta hotărâre, aspect a cărui verificare este de competența instanței naționale.
- 54 Astfel, este necesar să se constate, asemenea Republicii Bulgaria, că procedura prin care se urmărește stabilirea costurilor nete ale furnizării serviciului poștal universal și constatarea faptului că aceste costuri constituie o sarcină injustă care revine prestatorului acestui serviciu are ca obiectiv restabilirea egalității dintre acesta din urmă și ceilalți actori de pe piață, care nu sunt supuși obligației de a asigura un atare serviciu. Din această constatare reiese că, dacă decizia adoptată la finalul unei asemenea proceduri este întemeiată pe elemente eronate sau arbitrare, poziția acestui prestator pe piața în cauză riscă să fie consolidată în mod artificial, ceea ce ar afecta în mod necesar poziția concurenților săi pe această piață, independent de mecanismul de compensare a costurilor nete ales de statul membru în cauză în temeiul articolului 7 din Directiva 97/67 modificată.
- 55 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, este necesar să se răspundă la întrebările adresate că articolul 22 alineatul (3) din Directiva 97/67 modificată, citit în lumina articolului 47 din cartă, trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale în temeiul căreia un furnizor de servicii poștale concurent al furnizorului de serviciu poștal universal nu poate contesta în fața unui organism independent o decizie a ANR al cărei destinatar nu este, prin care aceasta efectuează, în temeiul articolului 7 alineatul (3) din această directivă, calculul quantumului costurilor nete suportate de furnizorul de serviciu poștal universal și constată că aceste costuri constituie o sarcină injustă, în sensul acestei din urmă dispoziții.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

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

Articolul 22 alineatul (3) din Directiva 97/67/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 decembrie 1997 privind normele comune pentru dezvoltarea pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității și îmbunătățirea calității serviciului, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 februarie 2008, citit în lumina articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene,

trebuie interpretat în sensul că

se opune unei reglementări naționale în temeiul căreia un furnizor de servicii poștale concurent al furnizorului de serviciu poștal universal nu poate contesta în fața unui organism independent o decizie a autorității naționale de reglementare al cărei destinatar nu este, prin care aceasta efectuează, în temeiul articolului 7 alineatul (3) din Directiva 97/67, cu modificările ulterioare, calculul cuantumului costurilor nete suportate de furnizorul de serviciu poștal universal și constată că aceste costuri constituie o sarcină injustă, în sensul acestei din urmă dispoziții.

Semnături