

Cauza C-476/23**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

25 iulie 2023

Instanța de trimitere:

Varhoven administrativen sad

Data deciziei de trimitere:

14 iulie 2023

Reclamantă:

„STAR POST” EOOD

Pârâtă:

Komisia za regulirane na saobshteniyata (Comisia de Reglementare a Comunicațiilor, Bulgaria)

Obiectul procedurii principale

Acțiune introdusă de „STAR POST” OOD împotriva ordonanței date de Administrativen sad Sofia-grad (Tribunalul Administrativ al Orașului Sofia, denumit în continuare „ASSG”), prin care nu a fost soluționată, din cauza lipsei interesului de a exercita acțiunea, acțiunea acestei societăți împotriva unei decizii a Komisia za regulirane na saobshteniyata (Comisia de Reglementare a Comunicațiilor, denumită în continuare „KRS”) privind recunoașterea valorii costurilor nete pentru furnizarea serviciului poștal universal de către furnizorul serviciului poștal universal (o altă societate), precum și constatarea că aceste costuri constituie o sarcină financiară disproporționată determinată de prestarea serviciului poștal universal.

Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară

Cerere de decizie preliminară în temeiul articolului 267 TFUE privind interpretarea articolului 22 alineatul (3) din Directiva 97/67, astfel cum a fost

modificată prin Directiva 2008/6, și a articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale.

Întrebările 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 2008/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 97/67/CE cu privire la realizarea integrală a pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității? Noțiunea „afectat” trebuie interpretată în sensul că decizia autorității de reglementare trebuie să fie adoptată special împotriva furnizorului de servicii poștale? Este „afectată”, în sensul articolului 22 alineatul (3) din Directiva 2008/6 a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 97/67/CE cu privire la realizarea integrală a pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității, o societate care concurează cu furnizorul serviciului poștal universal în proceduri de achiziții publice, invocând la atacarea unor decizii din 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 autorității de reglementare naționale prin care s-a recunoscut valoarea costurilor nete pentru furnizarea serviciului poștal universal de către furnizorul serviciului poștal universal și prin care s-a constatat că aceste costuri constituie, într-o anumită măsură, o sarcină financiară disproporționată determinată de prestarea poștal serviciului universal?

2) Prevederile articolului 22 alineatul (3) din Directiva 2008/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 97/67/CE cu privire la realizarea integrală a pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității și articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene 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 autorității de reglementare naționale, prin care se recunoaște 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 financiară disproporționată determinată de prestarea serviciului poștal universal?

Dispoziții de drept al Uniunii

Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (denumit în continuare „TFUE”): articolul 106.

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene: articolele 47 și 51

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 de modificare a Directivei 97/67/CE cu privire la realizarea integrală a pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității: articolele 1, 4, 14 și 22

Dispoziții naționale

Zakon za poshtenskite uslugi (Legea privind serviciile poștale, denumită în continuare „ZPU”): articolele 15, 24, 29, 29a, 34, 36b și 39

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenskite uslugi (Legea de modificare și completare a Legii privind serviciile poștale (DV nr. 87 din 2009, în vigoare din 3 noiembrie 2009) – dispoziții suplimentare, § 110

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenskite uslugi (Legea de modificare și completare a Legii privind serviciile poștale) (DV nr. 102 din 2010, în vigoare din 30 decembrie 2010): § 70

Administrativnoprotsesualen kodeks (Codul de procedură administrativă, denumit în continuare „APK”): articolele 60, 147, 159 și 166

Metodika za izchislyavane na netite razhodi ot izvarshvane na universalnata poshtenska usluga i za opredelyane na kriterii za nalichie na nespravedлива finansova tezhest (Metodikata) (Metoda de calcul a costurilor nete pentru prestarea serviciului poștal universal și de stabilire a criteriilor de existență a unei sarcini financiare disproporționate [metoda]): articolele 5 și 14

Prezentare pe scurt a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 Potrivit articolului 24 din ZPU, prin care au fost transpuse în dreptul bulgar dispozițiile Directivei 2008/6 de modificare a Directivei 97/67, serviciul poștal universal este prestat de un operator poștal, care are obligația de a furniza serviciul la nivel național, prin intermediul unei rețele poștale organizate și administrate de el. În Bulgaria, acest operator poștal este „Balgarski poshti” EAD (denumit în continuare „BP”). Serviciul poștal universal este un serviciu de interes general, prestat la prețuri reglementate și în condițiile stabilite prin ZPU și prin licența individuală a lui BP.
- 2 Conform articolului 29 din ZPU, operatorul poștal (și anume, BP), care are obligația să presteze serviciul poștal universal, beneficiază de o compensație din partea bugetului de stat, în cazul în care obligația de a presta serviciul poștal universal implică costuri nete și constituie pentru el o sarcină financiară disproporționată. Cuantumul sarcinii financiare disproporționate determinate de

prestarea serviciului poștal universal este stabilit de KRS pe baza costurilor nete calculate conform metodei. Articolul 14 din această metodă conține criteriile pentru existența și quantumul sarcinii financiare disproporționate, care trebuie îndeplinite cumulativ: quantumul costurilor nete să fie un număr pozitiv; soldul rezultat în urma deconturilor financiare cu alte administrații poștale să nu poată acoperi quantumul costurilor nete; proporția costurilor nete din veniturile totale din serviciul poștal universal să fie mai mare de 3 %; analiza situației financiare și economice a operatorului obligat [să presteze serviciul poștal] să demonstreze că există o „sarcină financiară disproporționată” în sensul dispozițiilor suplimentare ale ZPU.

- 3 Prin decizia nr. 332/13.10.2022, KRS a stabilit, în special, că: 1. quantumul total al costurilor nete pentru furnizarea serviciului poștal universal de către „Balgarski poshti” EAD a fost de 28 456 000 de leve bulgare (BGN) în anul 2021; și 2. aceste costuri nete în quantum de 28 456 000 BGN constituie o sarcină financiară disproporționată determinată de prestarea serviciului poștal universal. Anterior adoptării deciziei, KRS a efectuat, în conformitate cu articolul 29a alineatul (4) din ZPU, prin intermediul auditorului înregistrat mandatat („KPMG Audit” OOD), o analiză a documentelor referitoare la calculul costurilor nete determinate de prestarea serviciului poștal universal; auditorul a prezentat de asemenea o evaluare în care se preciza că suma totală reprezentând costurile nete determinate de prestarea serviciului poștal universal în anul 2021 constituie o sarcină disproporționată. KRS nu a avut nicio obiecție față de analiza efectuată și a fost de acord cu evaluarea prezentată de „KPMG Audit” OOD în privința quantumului sarcinii disproporționate. Autoritatea de reglementare a recunoscut că obligația de prestare a serviciului poștal universal a însemnat o sarcină financiară pentru operatorul obligat, dovedită prin indicatorii analizați, care sunt menționați la articolul 14 din metodă. Totodată, ținând seama de situația sa financiară precară, societatea nu a putut face față sarcinilor financiare generate fără a beneficia de o compensație pentru sarcina financiară disproporționată.
- 4 În conformitate cu articolul 29a din ZPU, KRS nu a luat însă nicio hotărâre privind quantumul compensației, ci a înaintat decizia sa împreună cu documentele aferente ministrului adjunct însărcinat de Consiliul de Miniștri cu punerea în aplicare a politicii de stat în domeniul serviciilor poștale (și anume, ministrul adjunct pentru politică economică și ministrul transporturilor și comunicațiilor). În cadrul procedurii bugetare, acesta este obligat să prezinte ministrului de finanțe o propunere pentru includerea sumelor necesare pentru plata compensației pentru sarcina financiară disproporționată în proiectul de lege privind bugetul de stat al Republicii Bulgaria pentru anul următor.
- 5 „STAR POST” OOD este una dintre întreprinderile din Bulgaria care deține, potrivit articolului 39 din ZPU, o licență pentru prestarea de „servicii care intră în sfera serviciului poștal universal”. În cadrul unei verificări din oficiu, instanța de trimitere constată însă că licența individuală a „STAR POST” OOD pentru prestarea unor asemenea servicii pe teritoriul Republicii Bulgaria a fost retrasă prin decizia nr. 289/18.8.2022 a KRS; instanța de trimitere nu constată însă că a

fost încuviințată executarea provizorie a acestei decizii. „STAR POST” OOD a atacat această decizie, cauza fiind în prezent judecată în recurs de Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, Bulgaria, denumită în continuare „VAS”) (cauza administrativă nr. 3682/2023).

- 6 „STAR POST” OOD a formulat acțiune la ASSG împotriva deciziei nr. 332/13.10.2022 a KRS, atacată în procedura principală. Prin ordonanța nr. 9872/15.12.2022, dată în cauza administrativă nr. 10456/2022, instanța nu a soluționat cauza și a dispus încetarea procedurii în temeiul articolului 159 alineatul (4) din APK (lipsa interesului de a exercita acțiunea). În motivarea soluției pe fond, prima instanță a reținut că „STAR POST” OOD nu este destinatarul actului juridic atacat și că acesta nu creează drepturi și obligații directe și indirecte pentru această întreprindere și nu aduce atingere drepturilor, libertăților sau intereselor sale legitime (articolul 147 din APK).
- 7 „STAR POST” OOD a atacat ordonanța dată de ASSG la instanța de trimitere.

Argumentele esențiale ale părților din procedura principală

- 8 Ca una dintre întreprinderile din Bulgaria care deține o licență pentru prestarea de „servicii care intră în sfera serviciului poștal universal”, precum și o autorizație pentru prestarea de servicii care nu intră în sfera serviciului poștal universal, „STAR POST” OOD a concurat pe ambele piețe (servicii poștale universale și servicii poștale care nu intră în sfera serviciului poștal universal) cu BP, care a fost însărcinat să furnizeze serviciul poștal universal și căreia i s-a recunoscut prin decizia atacată a KRS cuantumul total al costurilor nete; de aceea, [în decizia atacată] s-a recunoscut că aceste costuri constituie o „sarcină financiară disproporționată”. Pe baza acestei decizii, BP beneficiază astfel de un ajutor de stat (subvenție). Concurența cu BP s-a resimțit cel mai puternic pentru STAR POST” OOD ca participantă la diferite proceduri de achiziții publice. Prețurile neobișnuit de mici pe care BP le-a oferit în aceste proceduri au lăsat loc suspiciunii întemeiate că subvențiile primite de BP pentru executarea serviciului poștal universal care i-a fost delegat au fost folosite pentru acoperirea costurilor pentru serviciile poștale care nu intră în sfera serviciului poștal universal și că acest lucru a determinat denaturări ale concurenței. În alte proceduri judiciare, reclamanta a invocat deja că BP primește ajutoare de stat nepermise, acest argument nefiind însă verificat în niciun moment de completele de judecată, cu motivarea că costurile pentru serviciul poștal universal sunt aprobate anual de KRS în cadrul unei proceduri administrative, inițiate la cererea lui BP, „în vederea compensării sarcinii financiare disproporționate pentru prestarea serviciului poștal universal”. Prin urmare, reclamanta nu a avut până acum ocazia să își dovedească afirmația referitoare la o potențială subvenționare încrucișată nepermisă. Pentru acest motiv, ea a atacat în mod deliberat decizia KRS de a recunoaște valoarea totală a costurilor nete pentru furnizarea serviciului poștal universal de către BP în anul 2021, însă prima instanță a dispus în mod neîntemeiat încetarea procedurii pentru lipsa interesului reclamantei de a exercita acțiunea. În opinia reclamantei,

acest punct de vedere al primei instanțe este însă contrar dreptului material (obiectivelor și dispozițiilor Directivei 97/67). Decizia atacată a KRS este una dintre deciziile pe care autoritatea națională de reglementare le-a adoptat în temeiul articolului 14 coroborat cu articolul 22 alineatul (3) din Directiva 97/67 (o altă decizie de acest fel este decizia de coordonare a rezultatelor implementării sistemului de repartizare a costurilor „Balgarski poshti” EAD). Drept urmare, această decizie poate fi atacată de „orice utilizator” al serviciului poștal universal și de către „orice furnizor de servicii poștale afectat de ea”; dreptul „STAR POST” OOD de a ataca decizia KRS rezultă în mod direct și expres din articolul 22 alineatul (3) din Directiva 97/67: pe de o parte, având în vedere controlul neeficient exercitat de autoritatea națională de reglementare asupra BP, întreprinderile concurente pot ataca deciziile autorității de reglementare, atunci când acestea încalcă principiul garantării unui mediu concurențial; pe de altă parte, reclamanta este și utilizator al serviciului poștal universal și are, în această calitate – iar nu doar în calitate de furnizor de servicii poștale, afectat de o decizie a autorității de reglementare naționale –, dreptul la o cale de atac. Încetarea procedurii a constituit, așadar, o încălcare a dreptului de acces la justiție în sensul articolului 22 din Directiva 97/67 și al articolului 47 din cartă.

- 9 În plus, reclamanta solicită instanței de trimitere să adreseze Curții, în cazul în care are îndoieli, o cerere preliminară cu trei întrebări privind interpretarea noțiunilor folosite la articolul 22 alineatul (3) din Directiva 97/67 („afectat” și „utilizator”).
- 10 Pârâta susține că acțiunea și cererea de decizie preliminară sunt nefondate. Articolul 22 alineatul (3) din Directiva 97/67 garantează persoanelor afectate de deciziile autorității de reglementare dreptul de a ataca decizia în fața unui organism independent. La nivel național, acest mecanism a fost transpus sub forma procedurii contestației prevăzute de APK. Categoria persoanelor cărora le este recunoscut dreptul de contestație nu este însă nelimitată, ci depinde de aspectul dacă persoanele sunt afectate de decizia atacată. În opinia pârâtei, din punct de vedere procedural, persoanele „afectate” sunt cele asupra cărora se repercutează efectele materiale ale manifestării de voință a autorității. Afectarea negativă [în sensul aducerii unei atingeri] este o consecință juridică a actului și poate consta în suspendarea sau restrângerea drepturilor subiective existente sau în crearea de noi obligații juridice ori în lărgirea obligațiilor existente. În toate cazurile, este necesar să se dovedească existența unui drept subiectiv sau a unui interes protejat juridic. Pârâta susține că, în speță, anularea actului juridic nu ar determina vreo modificare a sferei juridice a „STAR POST” OOD. În plus, argumentul reclamantei ar genera, dacă ar fi primit, o insecuritate juridică extremă.

Prezentare pe scurt a motivelor trimiterii preliminare

- 11 Obiectul procedurii principale îl constituie întrebarea dacă reclamanta are interes juridic de a ataca decizia KRS privind recunoașterea valorii totale a costurilor nete pentru furnizarea serviciului poștal universal de către BP în anul 2021.
- 12 În susținerea interesului său juridic, reclamanta se întemeiază pe faptul că deține o licență pentru prestarea serviciilor care intră în sfera serviciului poștal universal și susține că întreprinderile concurente pot ataca deciziile autorității de reglementare, dacă [aceste decizii] încalcă principiul garantării unui mediu concurențial.
- 13 Decizia KRS în discuție este una dintre deciziile pe care autoritatea națională de reglementare le adoptă în conformitate cu articolul 14 coroborat cu articolul 22 alineatul (2) din Directiva 97/67 (astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/6). Dispozițiile directivei impun respectarea în sectorul poștal a prevederilor din materia concurenței. Libertatea de acțiune a statelor membre este limitată de asemenea de aplicarea TFUE și a dispozițiilor sale privind concurența și libera circulație a serviciilor. În plus, dispozițiile de drept al Uniunii privind ajutoarele de stat asigură că furnizorii serviciului universal nu beneficiază de avantaje nepermise în raport cu concurenții lor.
- 14 Pentru a răspunde la întrebarea dacă reclamanta are interes juridic să atace decizia KRS, este necesar să se interpreteze expresia „furnizor de servicii poștale care este afectat de o decizie a unei autorități naționale de reglementare” de la articolul 22 alineatul (3) din Directiva 97/67 (astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/6), în contextul faptelor din procedura principală (potrivit constatărilor instanței de trimitere, Curtea nu a interpretat până acum această expresie).
- 15 Ținând seama de cele ce precedă și având în vedere principiul supremației dreptului Uniunii față de dreptul național și obligația de a respecta directiva menționată, instanța de trimitere consideră că este necesar să adreseze Curții pe cale preliminară două dintre întrebările formulate de reclamantă (prima și a treia întrebare).
- 16 În ceea ce privește cea de a doua întrebare ridicată de reclamantă (și anume, dacă, în calitate de „utilizator” al serviciului poștal universal, ea poate introduce o cale de atac împotriva deciziei KRS), instanța de trimitere consideră că această întrebare nu trebuie adresată Curții, întrucât reclamanta a susținut în fața celor două instanțe inferioare numai că, în calitate de furnizor de „servicii care intră în sfera serviciului poștal universal”, ea este în concurență cu BP pe piața serviciilor poștale, fără a prezenta niciun fapt care să demonstreze că este utilizator al serviciului poștal universal.