



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 22 iunie 2017¹

Cauza C-413/15

Elaine Farrell
împotriva
lui Alan Whitty,
Minister for the Environment, Ireland, and the Attorney General,
Motor Insurers' Bureau of Ireland (MIBI)

[cerere de decizie preliminară formulată de Supreme Court (Irlanda) (Curtea Supremă, Irlanda)]

„Definiția noțiunii de emanație a statului în scopul stabilirii răspunderii unui stat membru pentru neaplicarea corespunzătoare a unei directive – Condiții în care un organism privat poate fi considerat o emanație a statului”

1. De când Curtea a elaborat doctrina efectului direct al directivelor și a considerat-o aplicabilă litigiilor „verticale” dintre individ și stat, refuzând însă să extindă această doctrină „la nivel orizontal” pentru a cuprinde și litigiile intervenite între particulari, este esențial să se știe care sunt limitele „statului”, în scopul aplicării doctrinei efectului direct vertical. În prezenta trimitere primită de la Supreme Court, Ireland (Curtea Supremă, Irlanda), această chestiune este analizată minuțios. Motor Insurers' Motor Insurers Bureau of Ireland (organismul care, în Irlanda, are responsabilitatea exclusivă de a despăgubi solicitanții care au fost vătămați în accidente de trafic rutier în cazul în care conducătorul auto responsabil nu este asigurat sau nu poate fi identificat, denumit în continuare „MIBI”) constituie o „emanație a statului” în sensul criteriilor stabilite în Hotărârea Foster și alții (denumită în continuare „Hotărârea Foster”)²? În caz afirmativ, va reveni MIBI, mai degrabă decât părților care reprezintă statul în procedura principală [și anume Minister for the Environment (ministrul mediului, denumit în continuare „Minister”), Irlanda și Attorney General (procurorul general)], obligația să plătească despăgubiri victimei unui accident rutier care implică un conducător auto neasigurat în mod legal în temeiul dreptului național ca urmare a nerespectării de către Irlanda a obligației de a transpune corespunzător și la timp dispozițiile de drept al Uniunii care impun ca toți pasagerii aflați în autovehicule să fie acoperiți de asigurarea încheiată de respectivul conducător auto al vehiculului.

¹ Limba originală: engleza.

² Hotărârea din 12 iulie 1990 (C-188/89, EU:C:1990:313).

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

2. Începând din anul 1972, diverse directive ale Consiliului care privesc obligația de a încheia o asigurare de răspundere civilă în ceea ce privește utilizarea autovehiculelor au urmărit să asigure faptul că, în paralel cu relaxarea normelor referitoare la circulația lucrătorilor, trebuie garantată și despăgubirea victimelor accidentelor de trafic rutier. În acest scop, sistemul preexistent (mai degrabă greoi) de „carte verde” a fost înlocuit treptat cu un sistem specific al Uniunii. Natura și sfera de aplicare a asigurării obligatorii au fost extinse în mod treptat în directivele succesive³.

3. În timp ce articolul 2 din Directiva 72/166/CEE a Consiliului (denumită în continuare „Prima directivă privind asigurarea auto”)⁴ obliga statele membre să se abțină să efectueze verificări sistematice ale asigurării obligatorii de răspundere civilă a vehiculelor care în mod obișnuit proveneau de pe teritoriul unui alt stat membru, articolul 3 alineatul (1) însărcina fiecare stat membru să „[...] ia toate măsurile necesare pentru a se asigura că răspunderea civilă pentru pagubele produse de vehiculele care provin în mod obișnuit de pe teritoriul său să fie acoperită prin asigurare”. Articolul 3 alineatul (1) prevedea de asemenea că „[a]ceste măsuri stabilesc aria răspunderii civile acoperite de asigurare, precum și termenii și condițiile asigurării”.

4. Directiva 84/5/CEE a Consiliului (denumită în continuare „A doua directivă privind asigurarea auto”)⁵ recunoștea că existau în continuare mari deosebiri între legislațiile diverselor state membre privind extinderea obligației de asigurare⁶ și identifica în special necesitatea unor „dispoziții care să prevadă că un organism va garanta că victima nu rămâne nedespăgubită, în cazul în care vehiculul care a provocat accidentul nu este asigurat sau nu este identificat”⁷.

5. Articolul 1 alineatul (1) prevedea faptul că „[a]sigurarea prevăzută la articolul 3 alineatul (1) din [Prima directivă privind asigurarea auto] acoperă obligatoriu pagubele materiale și vătămarea corporală”.

6. Articolul 1 alineatul (4) primele două paragrafe avea următorul conținut:

„Fiecare stat membru înființează sau autorizează un organism a cărui misiune este de a compensa, cel puțin în limitele obligației de asigurare, pagubele materiale sau corporale provocate de un vehicul neidentificat sau pentru care nu a fost îndeplinită obligația de asigurare prevăzută la alineatul (1). Această dispoziție nu aduce atingere dreptului statelor membre de a considera compensarea plătită de acest organism ca având un caracter subsidiar sau nu și nici dreptului de a adopta dispoziții pentru rezolvarea cererilor de despăgubire între organismul respectiv și persoana sau persoanele care poartă răspunderea pentru accident și alți asigurători sau organisme de asigurări sociale care trebuie să despăgubească victima pentru același accident. Cu toate acestea, statele membre nu pot permite organismului să își subordoneze intervenția condiției ca victima să stabilească, prin orice mijloace, că persoana care poartă răspunderea nu este în măsură să plătească sau refuză să efectueze plata.

3 În ceea ce privește evoluția asigurării de răspundere civilă a autovehiculelor în Uniune, a se vedea Hotărârea din 11 iulie 2013, *Csonka și alții* (C-409/11, EU:C:2013:512, punctele 26-38 și jurisprudența citată).

4 Directiva din 24 aprilie 1972 privind apropierea legislațiilor statelor membre cu privire la asigurarea de răspundere civilă auto și introducerea obligației de asigurare a acestei răspunderi (JO 1972, L 103, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 1, p. 10), astfel cum a fost modificată prin A treia directivă 90/232/CEE a Consiliului din 14 mai 1990 privind armonizarea legislației statelor membre referitoare la asigurarea de răspundere civilă pentru pagubele produse de autovehicule (JO 1990, L 129, p. 33, Ediție specială, 06/vol. 1, p. 240).

5 A doua directivă a Consiliului din 30 decembrie 1983 privind apropierea legislațiilor statelor membre privind asigurarea de răspundere civilă pentru pagubele produse de autovehicule (JO 1984, L 8, p. 17, Ediție specială, 6/vol. 1, p. 104), astfel cum a fost modificată ulterior prin A treia directivă privind asigurarea auto.

6 A se vedea al treilea considerent.

7 A se vedea al șaselea considerent.

Victima se poate în orice caz adresa direct organismului care, pe baza informațiilor furnizate de către victimă la cererea sa, este obligat să-i dea un răspuns motivat cu privire la plata oricărei despăgubiri.

[...]”

7. A treia directivă privind asigurarea auto preciza că existau încă diferențe semnificative în ceea ce privește acoperirea oferită prin asigurare⁸ și că victimelor accidentelor cauzate de autovehicule ar trebui să li se garanteze un tratament comparabil, indiferent de locul în care are loc accidentul pe teritoriul Uniunii⁹. Aceasta menționa că „există îndeosebi diferențe în asigurarea obligatorie pentru pasagerii autovehiculelor în unele state membre” și că, „pentru a putea proteja această categorie deosebit de vulnerabilă de victime potențiale, astfel de diferențe ar trebui eliminate”¹⁰, fiind de asemenea identificate diferite îmbunătățiri necesare în modul în care trebuia să funcționeze organismul înființat să despăgubească victimele accidentelor cauzate de vehicule neasigurate sau neidentificate¹¹.

8. Articolul 1 prevede:

„Fără a aduce atingere celui de-al doilea paragraf de la articolul 2 alineatul (1) din [A doua directivă privind asigurarea auto]^[12], asigurarea menționată la articolul 3 alineatul (1) din [Prima directivă privind asigurarea auto] acoperă răspunderea pentru vătămarea corporală a tuturor pasagerilor, alții decât conducătorul auto, ce rezultă ca urmare a utilizării unui vehicul.

[...]”

9. Potrivit articolului 6 alineatul (2) din A treia directivă privind asigurarea auto, termenul limită acordat Irlandei pentru transpunerea articolului 1 din această directivă în dreptul național era 31 decembrie 1998 în ceea ce privește pasagerii de pe locul din spate de la motocicletele și 31 decembrie 1995 în ceea ce privește alte vehicule.

Dreptul irlandez

10. Articolul 56 din Road Traffic Act 1961 (Legea din 1961 privind circulația rutieră, denumită în continuare „Legea din 1961”), în vigoare la data faptelor în discuție în procedura principală, impunea ca fiecare utilizator al unui autovehicul să fie acoperit printr-o asigurare pentru daune materiale sau corporale pricinuite terților într-un loc public. Cu toate acestea, în temeiul articolului 65 alineatul (1), nu era necesară nicio asigurare pentru unele „persoane exceptate”. Astfel, în special conducătorii de vehicule comerciale care nu sunt dotate cu scaune în spate nu trebuiau să fie asigurați pentru conducerea lor neglijentă¹³.

11. Potrivit articolului 78, asigurătorii care încheie asigurări de auto vehicule în Irlanda trebuie să fie membri ai MIBI. În această calitate, aceștia sunt de asemenea obligați să respecte în practică acordurile încheiate între MIBI și Irlanda¹⁴.

8 Al treilea considerent.

9 Al patrulea considerent.

10 Al cincilea considerent.

11 A se vedea în special al optulea, al nouălea, al zecelea și al doisprezecelea considerent.

12 Articolul 2 alineatul (1) *primul* paragraf prevede că orice dispoziție legală sau clauză contractuală care urmărește să excludă de la asigurare cazurile în care vehiculele sunt utilizate sau conduse de către anumite categorii de persoane trebuie considerată, în sensul articolului 3 alineatul (1) din [Prima directivă privind asigurarea auto], fără efect în ceea ce privește pretențiile unor terți care au fost victime ale unui accident. Cu toate acestea, *al doilea paragraf* prevede că „dispoziția sau clauza prevăzută [la primul paragraf] poate fi invocată împotriva unor persoane care s-au imbarcat voluntar în vehiculul care a provocat dauna, în cazul în care asigurătorul poate dovedi că acestea știau că vehiculul este furat”. Din câte știm, nu există indicii că această dispoziție este relevantă pentru situația de fapt din procedura principală.

13 Asigurarea de răspundere obligatorie nu se extindea și la acele părți ale vehiculului care nu erau prevăzute pentru pasageri.

14 A se vedea punctul 19 din prezentele concluzii.

MIBI¹⁵

12. Funcția pe care o îndeplinește MIBI este aceea de a soluționa în special cererile de despăgubire în cazul în care conducătorul unui vehicul este răspunzător, însă este atât neasigurat, cât și în imposibilitatea de a compensa o persoană care a fost vătămată într-un accident rutier. MIBI a fost înființat în noiembrie 1954¹⁶, ca urmare a unui acord încheiat între Department of Local Government (Departamentul Administrației Locale) și asigurătorii care încheiau asigurări de autovehicule în Irlanda. MIBI reprezintă un organism de drept irlandez: o societate cu răspundere limitată prin garanție și care nu deține capital social.

13. Au existat o serie de variante ale acordului încheiat între Irlanda și asigurători, care descriau întinderea responsabilităților și a competențelor aferente MIBI. Relevant pentru cauza principală este acordul încheiat în 1988 între MIBI și Minister¹⁷. În conformitate cu clauza 2 din acest acord, MIBI poate fi acționat în justiție de orice persoană care solicită despăgubiri din partea unui conducător auto neasigurat sau neidentificat. Astfel, MIBI poate fi acționat în justiție de către o persoană care a suferit vătămări corporale pentru a pune în aplicare acordul dintre Irlanda și asigurători, chiar dacă respectiva persoană nu este parte la acest acord. Clauza 4 prevede acordul MIBI de a acorda despăgubiri victimelor conducătorilor auto neasigurați sau neidentificați. În plus, obligația MIBI de a plăti despăgubiri ia naștere atunci când hotărârea pronunțată împotriva unui pârât conducător auto identificat nu a fost executată integral, în termen de 28 de zile, dar numai în situația în care hotărârea include „orice răspundere pentru pagube materiale sau personale care trebuie acoperite printr-o poliță de asigurare aprobată, în conformitate cu articolul 56 din Legea [privind circulația rutieră] [din 1961]”. Conform deciziei de trimitere, nu există nicio reglementare sau alt act de drept public care să prevadă că MIBI acționează în numele conducătorului auto neasigurat sau neidentificat. Orice drepturi sau obligații care revin MIBI rezultă din acordul încheiat de acesta din urmă cu Minister.

14. În cazul în care se produce un accident care implică un conducător auto neasigurat, MIBI va încerca să încheie un acord cu acel conducător auto, în temeiul căruia acesta din urmă acordă MIBI același mandat de a acționa de care ar beneficia societatea sa de asigurări dacă ar fi fost asigurat. În situația în care se semnează acordul, MIBI acționează, așadar, într-un mod asemănător cu cel al unei societăți de asigurare obișnuite care apără o creanță în numele unui conducător auto asigurat: altfel spus, MIBI fie va soluționa cererea, fie va beneficia de subrogarea în drepturi pentru a apăra cererea în instanță. În cazul în care conducătorul auto refuză să încheie un astfel de acord, se pare că MIBI continuă oricum să acționeze pur și simplu în numele conducătorului auto neasigurat, dobândind competența și obligația de a face acest lucru ca urmare a acordului de drept privat încheiat cu Minister. În lipsa unui acord încheiat cu conducătorul auto neasigurat, MIBI poate încerca să recupereze orice parte din daunele pe care le plătește sau din costurile pe care le suportă numai prin intermediul unei acțiuni îndreptate împotriva respectivului conducător auto în temeiul îmbogățirii fără justă cauză. În cazul în care conducătorul auto nu este identificat, MIBI va acționa în virtutea obligațiilor care îi revin în temeiul acordului încheiat cu Minister, însă nu va exista nicio parte împotriva căreia să încerce să recupereze vreo parte din despăgubirea pe care a plătit-o sau din cheltuielile pe care le-a suportat.

15. În plus față de acordul din 1988, Minister (acționând în numele Irlandei) și asigurătorii au încheiat încă două acorduri, la 31 martie 2004 și la 29 ianuarie 2009. Aceste două acorduri modifică puțin acordul din 1988. Potrivit instanței de trimitere, prin aceste acorduri, dreptul irlandez a fost armonizat cu A treia directivă privind asigurarea auto. Mai precis, aceste acorduri remediază lacunele existente în

15 Prezentarea care urmează este preluată în parte din decizia de trimitere și din observațiile scrise ale părților și în parte din răspunsurile date în cadrul ședinței ca răspuns la întrebările formulate de Curte.

16 Potrivit deciziei de trimitere, acordul de înființare a MIBI și statutul acestuia datează din iunie 1946. Ce anume s-a întâmplat între această dată și „înființarea” sa în noiembrie 1954 nu este clar, însă este puțin probabil să aibă incidență asupra prezentei proceduri. Observăm de asemenea că MIBI pare să fi fost încorporat la 26 octombrie 1955.

17 În acest acord, Minister for Transport (ministrul transporturilor) a înlocuit Minister for Local Government (ministrul administrației locale) în calitate de reprezentant al statului parte la acord. Acordul din 1988 era aplicabil la momentul în care a avut loc accidentul doamnei Farrell.

dreptul național în privința obligației de asigurare pentru pasagerii aflați în spatele camionetelor neprevăzute cu scaune [precum și cele referitoare la obligația de asigurare pentru pasagerii care ar fi trebuit în mod rezonabil să știe (spre deosebire de persoanele care știau în realitate) că autovehiculul fusese furat]¹⁸.

16. MIBI nu primește sprijin financiar din partea Irlandei. Acesta este finanțat în întregime de către membrii săi – adică de către asiguratorii care încheie asigurări de răspundere civilă auto în Irlanda. Acești asiguratorii plătesc contribuții la un fond general, care sunt stabilite la nivelul necesar pentru a acoperi datoriile pe care MIBI le suportă efectiv prin intermediul sistemului¹⁹. În orice caz particular (în special atunci când conducătorul auto neasigurat a fost anterior asigurat cu un asigurator identificabil, dar a permis ca asigurarea sa să expire), un anumit asigurator poate deveni „asiguratorul de legătură”. În acest caz, acest asigurator își va asuma obligațiile pe care le are MIBI și, dacă este necesar, va plăti despăgubiri și cheltuielile. Potrivit instanței de trimitere, asiguratorii percep de la public asigurarea auto pe baza estimării efectuate cu privire la costul propriu-zis al asigurării pentru conducătorul auto, alături de un element care reflectă costul răspunderii lor viitoare datorat MIBI. Astfel, membrii MIBI (adică asiguratorii) finanțează în comun plata despăgubirilor acordate persoanelor vătămate și plata cheltuielilor de judecată pe care MIBI le datorează sau pentru care devine răspunzătoare, alături de cheltuielile administrative ale MIBI. Finanțarea propriu-zisă este asigurată prin mecanismul contribuțiilor datorate de membri care sunt percepute de la asiguratorii proporțional cu venitul brut încasat din prime, pe care aceștia îl obțin din activitatea de încheiere a asigurărilor auto în Irlanda (și anume, în funcție de cota lor de piață exprimată în termeni valorici)²⁰.

17. Modificările aduse acordului și statutului MIBI necesită aprobarea ministrului de resort. Potrivit instanței de trimitere, aceasta nu reprezintă o cerință specială care decurge din funcțiile specifice ale MIBI, aceeași dispoziție aplicându-se de fapt tuturor societăților cu răspundere limitată prin garanție în temeiul articolului 28 din Companies Act 1963 (Legea societăților comerciale din 1963).

18. În temeiul articolului 3 coroborat cu articolele 8 și 9 din Insurance Act 1963 (Legea din 1963 privind asigurările), asiguratorii trebuie să fie autorizați pentru a putea încheia asigurări în Irlanda²¹. În temeiul articolului 78 din Legea circulației rutiere din 1961, calitatea de membru al MIBI constituie una dintre condițiile obținerii unei astfel de autorizații.

19. Din când în când sunt necesare modificări ale acordului dintre MIBI și ministru (de exemplu, pentru a extinde categoriile de asigurări auto pentru care MIBI este obligat să își asume răspunderea în cazul în care conducătorul auto este neidentificat sau neasigurat). Instanța de trimitere arată că, în cazul în care un asigurator este membru al MIBI, dar nu dorește să accepte o modificare a termenilor acordului dintre MIBI și ministru, acest asigurator se poate retrage din calitatea de membru al MIBI. În acest caz însă, acest asigurator nu ar mai îndeplini condițiile necesare deținerii unei autorizații și, prin urmare, nu ar mai putea încheia asigurări auto în Irlanda.

18 Din câte știm, nu există niciun element în situația de fapt care să sugereze că această dispoziție are vreo relevanță pentru procedura principală.

19 Potrivit clauzei 1 din acordul principal încheiat la 10 martie 1955 între Department of Local Government și societățile de asigurare auto care își desfășoară activitatea în Irlanda și care acordă asigurare auto obligatorie în Irlanda, acești asiguratorii s-au angajat să înființeze un organism, denumit Motor Insurers' Bureau of Ireland, să devină membri ai acestuia și să continue să alimenteze acest organism cu toate fondurile necesare pentru a-i permite să își îndeplinească obligațiile.

20 Articolul 16 A alineatul (2) din European Communities (Non-Life Insurance) (Amendment) (No 2) Regulations, 1991 [Regulamentul din 1991 adoptat în cadrul Comunităților Europene (privind asigurarea generală) (modificare) nr. 2], astfel cum a fost introdus prin articolul 10 din European Communities (Non-Life Insurance) (Amendment) Regulations 1992 [Regulamentul adoptat în cadrul Comunităților Europene din 1992 (privind asigurarea generală) (modificare)], impune membrilor MIBI să finanțeze acest organism și să garanteze fondul existent în temeiul articolului 1 alineatul (4) din A doua directivă privind asigurarea auto în mod proporțional cu veniturile brute obținute din prime. Aceste articole sunt în prezent reproduse în esență la articolul 34 alineatele (2) și (3) din European Communities (Non-Life Insurance) Framework Regulations 1994 [Regulamentul-cadru din 1994 adoptat în cadrul Comunităților Europene (privind asigurarea generală)].

21 Articolul 78 din Legea circulației rutiere din 1961 a fost introdus prin articolul 9 din European Communities (Road Traffic) (Compulsory Insurance) Regulations 1992 [Regulamentul din 1992 adoptat în cadrul Comunităților Europene (circulația rutieră) (asigurarea obligatorie)], cu efect de la data de 20 noiembrie 1992. Anumite „persoane exceptate” (în principal autorități publice) trebuie să asigure unei întreprinderi soluționarea cererilor terților în termeni asemănători celor agreeți de MIBI și de ministru.

Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

20. La 26 ianuarie 1996, doamna Farrell călătorea într-o camionetă deținută și condusă de domnul Whitty. Camioneta nu a fost concepută sau construită pentru a transporta pasageri în spatele vehiculului. Doamna Farrell era așezată pe podeaua camionetei când domnul Whitty a pierdut controlul vehiculului. Ea a fost rănită. Domnul Whitty nu era asigurat. În temeiul dreptului irlandez în vigoare la acel moment, domnul Whitty nu era obligat să aibă asigurare împotriva vătămării corporale din culpă a doamnei Farrell. Aceasta aparținea unei categorii de persoane care, deși intrau sub incidența celei de A treia directive privind asigurarea auto și beneficiau de dreptul la protecție în temeiul acestei directive, nu beneficiau de astfel de drepturi în temeiul dreptului irlandez. Deși A treia directivă privind asigurarea auto a făcut ca această asigurare să devină obligatorie, la momentul faptelor acest element al directivei nu fusese încă transpus în dreptul irlandez.

21. Doamna Farrell a solicitat despăgubiri din partea MIBI.

22. MIBI a respins cererea de despăgubire a doamnei Farrell, deoarece răspunderea pentru vătămarile corporale pe care aceasta le-a suferit nu constituia o răspundere în legătură cu care era obligatorie asigurarea în temeiul dreptului național.

23. Doamna Farrell și-a continuat solicitarea în fața instanțelor irlandeze, iar High Court (Înalta Curte, Irlanda) a adresat în mod corespunzător Curții o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, solicitând clarificări cu privire la interpretarea celei de A treia directive privind asigurarea auto.

24. În Hotărârea Farrell²², Curtea a statuat că articolul 1 din A treia directivă privind asigurările auto se opune unei reglementări naționale potrivit căreia asigurarea obligatorie de răspundere civilă auto nu acoperă răspunderea pentru vătămarile corporale cauzate persoanelor care călătoresc într-o parte a autovehiculului care nu a fost nici concepută, nici construită cu scaune pentru pasageri. În plus, Curtea a decis că această dispoziție produce efect direct, lăsând însă în sarcina instanței naționale obligația de a verifica dacă o persoană ar putea invoca articolul 1 din A treia directivă privind asigurarea auto împotriva unui organism precum MIBI²³.

25. Instanța de trimitere explică faptul că doamnei Farrell i-a fost plătită în prezent o sumă corespunzătoare de bani cu titlu de despăgubire²⁴. Cu toate acestea, rămâne controversată chestiunea privind persoana care este responsabilă de finanțarea despăgubirilor plătite: MIBI sau Minister, Irlanda și Attorney General (cu titlu colectiv, statul membru). Instanța de trimitere consideră că aceasta depinde de aspectul dacă MIBI reprezintă sau nu reprezintă o emanație a Irlandei.

26. În acest context, instanța de trimitere a solicitat Curții clarificări cu privire la următoarele întrebări.

„1) Criteriile cu privire la ceea ce se consideră a fi o emanație a unui stat membru stabilite în [Hotărârea Foster], astfel cum sunt formulate în cuprinsul punctului 20 din această hotărâre, trebuie interpretate în sensul că acestea trebuie aplicate

a) în mod cumulativ sau

b) în mod separat?

22 Hotărârea din 19 aprilie 2007, C-356/05 (EU:C:2007:229, denumită în continuare „Hotărârea Farrell I”).

23 Hotărârea din 19 aprilie 2007, *Farrell I* (C-356/05, EU:C:2007:229, punctul 44).

24 Instanța de trimitere nu a furnizat detalii cu privire la această despăgubire și acestea sunt lipsite de relevanță pentru întrebările adresate.

- 2) În măsura în care aspectele menționate în mod separat în [Hotărârea Foster] pot fi considerate, în subsidiar, ca fiind elemente care ar trebui luate în considerare în mod corespunzător pentru a se ajunge la o evaluare globală, există un principiu fundamental care stă la baza elementelor separate identificate în această decizie pe care o instanță ar trebui să îl aplice în motivarea unei decizii cu privire la calificarea unui anumit organism drept o emanație a statului?
- 3) Este suficient faptul că unui organism i-a fost transferată o marjă largă de responsabilitate de către un stat membru în vederea îndeplinirii obligațiilor rezultate din dreptul european pentru ca acesta să fie o emanație a statului membru sau, în plus, este necesar ca un astfel de organism să aibă (a) puteri exorbitante sau b) să își desfășoare activitatea sub controlul sau supravegherea directă a statului membru respectiv?”

27. MIBI, Minister, Irlanda, Attorney General, guvernul francez și Comisia Europeană au depus observații scrise și au prezentat argumente orale în ședința din 5 iulie 2016.

Apreciere

Observații preliminare: contextul care stă la baza criteriilor stabilite în Hotărârea Foster

28. Ideea că dreptul Uniunii nu se referă numai la relațiile dintre state, ci conferă drepturi și particularilor, are la origine Hotărârea van Gend & Loos²⁵. Raționamentul care stă la baza efectului direct vertical al directivelor urmează aceeași logică. O dispoziție clară, precisă și necondiționată prevăzută într-o directivă reflectă un drept pe care statele membre, prin promulgarea acestei directive, ar trebui să îl confere particularilor. Deși „alegerea formei și a metodelor” este lăsată la latitudinea statului membru în momentul transunerii unei directive în dreptul intern, o directivă „este obligatorie, în ceea ce privește rezultatul care trebuie atins, fiecărui stat membru căruia i se adresează” (ambele aceste prevederi se regăsesc la articolul 288 al treilea paragraf TFUE). În principiu, un stat membru trebuie, desigur, să își respecte obligațiile și să transpună integral și corect fiecare directivă până la termenul limită stabilit pentru transpunere. Directiva devine așadar, într-un fel, invizibilă, deoarece drepturile pe care le conferă se găsesc în prezent pe deplin exprimate în dreptul național.

29. Uneori însă acest lucru nu se întâmplă, iar particularii trebuie să se raporteze la directiva propriu-zisă. În formularea principiului efectului direct vertical al directivelor, Curtea a subliniat că nu ar trebui să se permită unui stat membru să profite de propria nerespectare a obligației de a transpune directiva și că un particular poate, prin urmare, să invoce o dispoziție clară, precisă și necondiționată prevăzută într-o directivă împotriva statului membru însuși²⁶.

25 Hotărârea din 5 februarie 1963 (26/62, *van Gend & Loos*, EU:C:1963:1), „[...] Comunitatea reprezintă o nouă ordine juridică de drept internațional, în beneficiul căreia statele și-au limitat drepturile suverane, deși în domenii limitate, sub incidența sa aflându-se nu numai statele membre, ci și cetățenii acestora. Prin urmare, dreptul comunitar, independent de legislația statelor membre, nu numai că impune obligații persoanelor fizice, dar este destinat și să le confere drepturi care intră în patrimoniul lor juridic. Aceste drepturi iau naștere nu numai atunci când ele sunt expres atribuite prin tratat, dar și ca urmare a obligațiilor pe care tratatul le impune într-un mod clar definit particularilor, precum și statelor membre și instituțiilor comunitare” (p. 12). Doctrina specifică a efectului direct, astfel cum a fost concepută de Curte, nu a fost însă salutăată cu unanim entuziasm. Într-un celebru articol recent (denumit „*The doctrine of «direct effect»: an infant disease of Community law*”, republicat în *European Law Review*, 2015, 40(2), p. 135-153), judecătorul Pierre Pescatore susținea că „normele juridice, prin însăși natura lor, au un scop practic. Orice normă juridică este concepută astfel încât să se aplice efectiv (în Franța, formula consacrată este «effet utile»). Dacă nu este aplicabilă, aceasta nu constituie o normă de drept. [...] Funcționarea practică a tuturor normelor în cauză, ceea ce nu reprezintă altceva decât «efectul direct», trebuie considerată ca fiind condiția normală a oricărei norme de drept [...] Cu alte cuvinte, «efectul direct» trebuie să fie prezumat, nu trebuie să fie stabilit *a priori*” (a se vedea p. 135).

26 A se vedea printre altele Hotărârea din 12 iulie 1990, *Foster* (C-188/89, EU:C:1990:313, punctul 16 și jurisprudența citată).

30. Jurisprudența Curții precizează că nu are importanță calitatea exactă în care acționează statul membru²⁷. Nu are importanță nici condiția prealabilă a efectului direct vertical potrivit căreia o anumită parte a „statului”, care are calitatea de pârât într-o anumită cauză, trebuie să aibă o responsabilitate efectivă pentru nerespectarea de către statul membru a obligației de a transpune directiva în discuție²⁸.

31. Poziția este mai degrabă aceea că, dacă statul membru ar fi transpus în mod corespunzător directiva, oricine ar fi fost obligat să respecte drepturile conferite particularilor prin această directivă. Prin urmare, orice organism care intră sub incidența statului trebuie, cel puțin, să fie obligat să respecte aceste drepturi individuale.

32. În cazul în care nu se poate invoca un drept cu efect direct prevăzut într-o directivă (deoarece pârât nu este statul sau o emanație a statului), modelul general poate fi descris astfel. O directivă prevede, adesea în termeni mai degrabă abstracti, drepturile care trebuie transpuse în dreptul național și cărora trebuie să li se dea naștere prin acesta. Deoarece drepturile acordate în temeiul dreptului Uniunii trebuie să fie efective, niciun drept nu poate exista fără o cale de atac corespunzătoare („*ubi ius, ibi remedium*”). Prima etapă este, așadar, aceea de a reveni la dreptul național pentru a vedea dacă există deja (în cazul în care există) în cadrul acestuia un element care ar putea servi drept transpunere parțială a directivei²⁹ și, în același timp, de a examina dacă directiva în sine a menționat-o cale de atac care trebuie prevăzută de dreptul național în cazul în care dreptul conferit este încălcat. Următoarea etapă este aceea de a examina măsurile disponibile în temeiul dreptului național în vederea utilizării dispozițiilor care pot fi găsite în cadrul acestuia necesare pentru a oferi o măsură reparatorie adecvată, respectând în același timp autonomia dreptului procedural național prin aplicarea principiilor (de acum clasice) ale echivalenței și efectivității în limitele obligației generale potrivit căreia dreptul național trebuie interpretat în conformitate cu dreptul Uniunii („*interprétation conforme*”)³⁰. Numai în cazul în care acest lucru nu conduce la o protecție efectivă a dreptului garantat de dreptul Uniunii se poate recurge la doctrina răspunderii statului. Răspunderea statului pentru prejudicii reprezintă, așadar, o măsură reparatorie, nu ca soluție de primă instanță, ci mai degrabă ca soluție de ultimă instanță.

33. Procesul analitic pe care tocmai l-am descris constituie adesea un exercițiu complicat și elaborat. Principiul „*interprétation conforme*” cu privire la legislația națională existentă nu va fi posibil dacă o astfel de interpretare ar fi *contra legem*³¹. Solicitarea de despăgubiri statului membru³² impune ca solicitantul fie să se alătore statului membru în calitate de pârât adițional (cu expunerea concomitentă

27 Hotărârea din 12 iulie 1990, *Foster* (C-188/89, EU:C:1990:313, punctul 17 și jurisprudența citată).

28 Astfel, în cauza *Marshall* (Hotărârea din 26 februarie 1986, 152/84, EU:C:1986:84) nu a existat niciun indiciu potrivit căruia autoritățile spitalului aveau cea mai mică responsabilitate pentru lipsa transpunerii directivei în discuție în acea cauză.

29 Adesea vor fi existat unele inițiative legislative care vor fi condus la o transpunere parțială sau imperfectă. Chiar dacă nu aceasta este situația, se poate vorbi despre reglementări preexistente în domeniul reglementat de directivă care pot fi interpretate în lumina cerințelor directivei.

30 Din rațiuni de concizie, vom utiliza în cele ce urmează expresia în limba franceză.

31 Pentru o descriere a principiului „*interprétation conforme*”, acest aspect este aproape contemporan cu Hotărârea *Foster*; a se vedea Hotărârea din 13 noiembrie 1990, *Marleasing* (C-106/89, EU:C:1990:395, punctele 8-14). Însăși Hotărârea *Marleasing* s-a întemeiat pe cauza 14/83 (Hotărârea din 10 aprilie 1984, *von Colson și Kamann*, EU:C:1984:153, punctul 26). Pentru o examinare atentă a domeniului de aplicare și a limitărilor exacte ale acestei obligații, a se vedea ulterior Hotărârea din 5 octombrie 2004, *Pfeiffer și alții* (C-397/01-C-403/01, EU:C:2004:584, punctele 107-119). Curtea a reținut fără nicio îndoială în Hotărârea *Dominguez* (Hotărârea din 24 ianuarie 2012, C-282/10, EU:C:2012:33), că „obligația instanței naționale de a se referi la conținutul unei directive atunci când interpretează și aplică normele relevante de drept intern este limitată de principiile generale de drept și nu poate fi utilizată ca temei pentru o interpretare *contra legem* a dreptului național” (punctul 25 și jurisprudența citată).

32 Principiul unei astfel de despăgubiri își are originea în Hotărârea *Francovich și alții* (Hotărârea din 19 noiembrie 1991, C-6/90 și C-9/90, EU:C:1991:428). În acest caz, dispozițiile Directivei 89/987/CEE au fost necondiționate și suficient de precise în ceea ce privește conținutul garanției pentru plata creanțelor neplătite privind remunerarea, dar nu și în ceea ce privește identitatea debitorului acestei garanții, și, în consecință, Curtea a ajuns să examineze dacă poate fi vorba despre răspunderea statului în ceea ce privește despăgubirile. Aceasta a statuat că răspunderea ar putea exista în principiu și a stabilit trei condiții (la punctele 39-41) pentru stabilirea unei astfel de răspunderi. Criteriile astfel cum au fost stabilite în această hotărâre păreau că presupună o răspundere obiectivă în cazul în care aceste condiții erau îndeplinite. În Hotărârea *Brasserie du pêcheur și Factortame* (Hotărârea din 5 martie 1996, C-46/93 și C-48/93, EU:C:1996:79), Curtea a precizat că, în timp ce acesta era criteriul potrivit căruia un stat membru avea obligația de a adopta, într-un termen determinat, toate măsurile necesare pentru a atinge rezultatul impus prin directivă (punctul 46), criteriul aplicat în condițiile în care statul membru beneficia de o largă marjă de apreciere era acela dacă încălcarea era „suficient de caracterizată” (punctul 51), expresie definită prin „încălcarea manifestă și gravă de către un stat membru [...] a limitelor care se impun puterii sale de apreciere” (punctul 55).

la plata cheltuielilor de judecată alături de statul membru, în cazul în care acesta ar avea câștig de cauză împotriva pârâtului principal), fie să inițieze o altă procedură împotriva statului membru după ce a va fi încercat și nu va fi reușit să se aibă câștig de cauză împotriva pârâtului principal. Cu excepția cazului în care litigiul apare în contextul lipsei totale de transpunere a unei directive, despăgubirile cerute statului membru nu reprezintă o soluție prestabilită³³.

34. Atunci când dreptul național nu conține însă *nicio reglementare* care să poată fi considerată o punere în aplicarea dreptului care ar fi trebuit să fie acordat în conformitate cu directiva (ca în cazul de față), alegerea este binară. În cazul în care pârâtul propriu-zis (în speță, MIBI) urmează să fie calificat în mod corespunzător drept „statul”, fie drept o „emanație a statului”, reclamantul poate invoca în mod direct drepturile sale cu efect direct conferite în temeiul directivei înseși (efectul direct vertical) și poate să obțină repararea prejudiciului de la respectivul pârât. În caz contrar, repararea prejudiciilor este în sarcina statului membru în temeiul principiului stabilit în mod clar de către Curte în Hotărârea Dillenkofer³⁴.

Prima întrebare

35. Prin intermediul primei întrebări adresate, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă criteriile stabilite în Hotărârea Foster trebuie să fie aplicate în mod cumulativ sau în mod separat. Este o întrebare pertinentă. Punctul 18 din Hotărârea Foster este formulat în sens disjunctiv: „[...] Curtea a constatat într-o serie de cazuri că dispozițiile necondiționate și suficient de precise ale unei directive puteau fi invocate de către justițiabili împotriva organismelor sau entităților care erau supuse autorității sau controlului statului ori care dispuneau de puteri exorbitante în raport cu cele care rezultă din normele obișnuite aplicabile în relațiile dintre particulari”³⁵. Formularea de la punctul 20 pare a fi însă cumulativă: „Din cele ce precedă reiese că printre entitățile față de care se pot invoca dispozițiile unei directive de natură a avea efecte directe figurează un organism care, indiferent de forma sa juridică, a fost însărcinat, în temeiul unui act al autorității publice, să îndeplinească, sub controlul acesteia din urmă, un serviciu de interes public și care dispune, în acest sens, de puteri exorbitante în raport cu cele care rezultă din normele aplicabile în relațiile dintre particulari.”³⁶

33 După cum a observat în mod pertinent avocatul Jacobs la punctele 30 și 31 din Concluziile prezentate în cauza Vaneetveld (C-316/93, EU:C:1994:32):

30. Posibilitatea unui particular, conform Hotărârii Francovich, de a solicita plata daunelor statului membru în care directiva nu a fost corespunzător aplicată nu poate, în opinia noastră, să înlocuiască în mod satisfăcător punerea în aplicare directă a directivei. Reclamantul ar fi în mod frecvent obligat să inițieze două proceduri judiciare distincte, fie simultan, fie succesiv, una împotriva pârâtului privat și cealaltă împotriva autorităților publice, ceea ce nu ar fi deloc compatibil cu cerința unei căi de atac eficiente.

31. În opinia noastră, nu poate fi contestat faptul că a impune obligații particularilor ar compromite securitatea juridică. Dimpotrivă, poate că cea mai importantă caracteristică a jurisprudenței existente cu privire la acest aspect este că acest lucru a generat incertitudine. Acesta a condus, pe de o parte, la o interpretare foarte amplă a noțiunii de stat membru, astfel încât aplicarea directivelor poate fi invocată chiar și împotriva întreprinderilor comerciale în care există un anumit element de participare sau de control al statului, în pofida faptului că aceste întreprinderi nu sunt responsabile pentru încălcarea obligațiilor statelor membre și în pofida faptului că acestea ar putea fi în concurență directă cu întreprinderile din sectorul privat nu pot fi invocate aceleași directive. În plus, acest lucru a condus la o mare incertitudine în ceea ce privește domeniul de aplicare al legislației naționale, având în vedere obligația impusă instanțelor naționale de a extinde cât mai mult semnificația noțiunilor legislației naționale, în scopul de a pune în aplicare directivele care nu au fost puse în aplicare în mod corespunzător. În plus, în cazul în care legislația națională este interpretată în mod extensiv pentru a pune în aplicare o directivă, rezultatul ar putea fi acela de a impune particularilor obligații pe care aceștia nu le-ar fi avut în absența directivei. Astfel, directivele care nu au fost puse în aplicare în mod corespunzător pot deja să dea naștere la obligații pentru particulari. În acest context, nu pare a fi un raționament valabil ideea potrivit căreia a invoca în mod direct aplicarea directivelor împotriva particularilor ar pune în pericol securitatea juridică. Dimpotrivă, s-ar putea ca acest lucru să conducă la un nivel mai crescut de securitate juridică și ca sistemul să câștige în coerență, în cazul în care aplicarea dispozițiilor unei directive ar fi considerată, în circumstanțe adecvate, de natură să fie invocată împotriva particularilor”.

34 Hotărârea din 8 octombrie 1996, *Dillenkofer și alții* (C-178/94, C-179/94 și C-188/94-C-190/94, EU:C:1996:375, punctele 16 și 19-29): o concluzie logică a ceea ce Curtea a afirmat deja în Hotărârea *Francovich și alții* (punctele 39-41) și a confirmat în Hotărârea *Brasserie du pêcheur și Factortame* (punctul 46). Natura duală a acestei alegeri poate explica motivul pentru care doamnei Farrell i-au fost deja plătite, din fericiire, despăgubiri pentru vătămarea suferită (a se vedea punctul 25 din prezentele concluzii).

35 Sublinierea noastră.

36 Sublinierea noastră: lipsa oricărei conjuncții în fața termenului „și” înseamnă în mod necesar că diversele elemente enumerate la acest punct trebuie să fie interpretate în mod cumulativ.

36. Conform logicii, premisa care stă la baza primei întrebări este aceea că elementele identificate de Curte în Hotărârea Foster reprezintă o *listă exhaustivă* a ceea ce trebuie luat în considerare atunci când se răspunde la întrebarea: „acest pârât reprezintă o emanație a statului în scopul efectului direct vertical?” În cazul în care criteriile sunt disjunctive, prezența elementului A *sau* B *sau* C *sau* D în cadrul elementelor de fapt va fi suficientă. În cazul în care criteriile sunt cumulative, elementele A, B, C și D trebuie să fie, toate, prezente. Însă în orice caz, prezența (sau absența) unui alt element (E sau F, să spunem) este irelevantă. Altfel spus, premisa de la care se pleacă este aceea că, în Hotărârea Foster, Curtea a încercat să identifice – și a identificat – toate elementele care ar fi relevante pentru a aprecia dacă un anumit pârât reprezintă sau nu reprezintă o emanație a statului în scopul efectului direct vertical.

37. Considerăm că o examinare mai amănunțită a raționamentului utilizat de Curte în Hotărârea Foster clarifică totuși faptul că, în acest caz, Curtea *nu* s-a implicat în exercițiul (riscant) care constă în a încerca să prevadă toate posibilele situații viitoare care ar putea da naștere la întrebarea: „acest pârât reprezintă o emanație a statului?”. Acestea au fost mai degrabă desprinse din cauzele pe care Curtea le-a soluționat deja în măsura necesară pentru a furniza un răspuns instanței de trimitere în această speță. Dacă acest lucru este exact, atunci rezultă în mod logic că răspunsul la prima întrebare trebuie să fie acela că criteriile, astfel cum sunt formulate în Hotărârea Foster, nu sunt nici disjunctive, nici cumulative.

38. Prin urmare, este necesar să întreprindem puțină muncă de cercetare amănunțită asupra textului Hotărârii Foster³⁷.

39. Faptele esențiale pot fi prezentate simplu. Cinci femei, angajate ale societății British Gas Corporation (denumită în continuare „BGC”), au fost obligate să se pensioneze la vârsta de 60 de ani, în conformitate cu politica BGC de a solicita angajaților săi să se pensioneze la atingerea vârstei legale de pensionare (care, la acea dată, era de 60 de ani pentru femei și de 65 de ani pentru bărbați). Acestea doreau să continue să lucreze și au susținut, în fața unei instanțe de drept al muncii, că politica BGC, deși nu era interzisă de normele naționale, era contrară articolului 5 alineatul (1) din Directiva 76/207/CEE a Consiliului³⁸. Acestea au susținut că puteau invoca această dispoziție împotriva BGC.

40. Caracteristicile cunoscute ale BGC, după cum rezultă din hotărâre, sunt cele prezentate în continuare³⁹. În temeiul United Kingdom Gas Act 1972 (Legea din 1972 a Regatului Unit privind gazele), care reglementa activitatea BGC la data faptelor, aceasta era o societate de stat responsabilă de dezvoltarea și de menținerea unui sistem de distribuire a gazelor în Marea Britanie și deținea monopolul asupra furnizării de gaze naturale. Membrii BGC erau numiți de către Secretary of State (secretarul de stat) competent. Acesta avea, de asemenea, competența de a furniza BGC orientări cu caracter general în legătură cu aspectele care afectau interesul național, precum și instrucțiuni referitoare la administrarea acesteia. În exercitarea funcțiilor sale, BGC era obligată să prezinte secretarului de stat rapoarte periodice în legătură cu funcționarea, cu administrarea și cu programele sale. Aceste rapoarte erau prezentate ulterior în fața ambelor Camere ale Parlamentului. În temeiul Legii din 1972 privind gazele, BGC avea de asemenea dreptul, cu aprobarea secretarului de stat, de a prezenta Parlamentului reglementările propuse. Materialul prezentat Curții, astfel cum este consemnat în raportul ședinței, includea de asemenea faptul că, potrivit dreptului englez, BGC reprezenta un „organism public” și o „autoritate publică” în sensul diferitelor reglementări interne.

37 Suntem ajutați în această sarcină de o ciudată anecdotă din trecut: am avut funcția de „référéndaire” însărcinat cu elaborarea Hotărârii Foster alături de Sir Gordon Slynn, președintele completului de judecată pentru acea cauză și principalul redactor al hotărârii.

38 Directiva din 9 februarie 1976 privind punerea în aplicare a principiului egalității de tratament între bărbați și femei în ceea ce privește accesul la încadrarea în muncă, la formarea și la promovarea profesională, precum și condițiile de muncă (JO 1976, L 39, p. 40, Ediție specială, 5/vol. 1, p. 164).

39 Ceea ce urmează este preluat din punctele 3-7 din Hotărârea Foster.

41. Industrial Tribunal (tribunalul pentru litigii de muncă), Employment Appeal Tribunal (tribunalul de apel pentru litigii de muncă și Court of Appeal (curtea de apel) au respins, toate, cererea angajatelor. Ele au formulat o cale de atac la House of Lords (Camera Lorzilor), care a adresat o cerere de decizie preliminară în ceea ce a devenit cauza C-188/89.

42. După ce a formulat un argument preliminar cu privire la admisibilitate, Curtea a examinat, la punctul 16 din hotărâre, fondul chestiunii cu privire la care trebuia să se pronunțe.

43. Curtea a început prin stabilirea parametrilor. În primul rând, a reamintit (la punctul 16) că efectul util al directivelor (care impune statelor membre obligația de a adopta o anumită poziție curs al acțiunii) ar slăbi dacă justițiabilii ar fi împiedicați să se prevaleze de acestea în justiție, iar instanțele naționale nu ar putea să le ia în considerare. Curtea menționase acest aspect încă din anul 1982, în Hotărârea Becker⁴⁰. „În consecință”, un stat membru care nu își îndeplinește obligația de a transpune o directivă până la termenul stabilit pentru transpunere, nu se poate prevala de „propria neîndeplinire a obligațiilor pe care directiva le comportă” în scopul de a se apăra împotriva unor acuzații aduse de un particular. „Astfel” (alt cuvânt utilizat pentru a desemna termenul „în consecință”), dispozițiile cu efect direct ale unei directive pot fi invocate i) „împotriva oricărei dispoziții naționale neconforme cu directiva” sau ii) „în măsura în care dispozițiile definesc drepturi pe care particularii sunt în măsură să le invoce împotriva statului”.

44. Apoi, (la punctul 17), Curtea a reamintit că statuase deja, în Hotărârea Marshall⁴¹, că, în scopul efectului direct vertical, calitatea exactă în care acționează statul ca pârât nu are importanță (în Hotărârea Marshall, această afirmație a luat forma expresiei „indiferent [...] că [statul a acționat] în calitate de angajator sau în calitate de autoritate publică”), iar Curtea a explicat, în cuprinsul acestui punct, de ce a considerat că directivele trebuie să aibă un efect direct vertical împotriva statelor membre: „În oricare dintre cazuri, *este necesar de fapt să se evite ca statul să poată profita de propria încălcare a obligației de a respecta dreptul [Uniunii]*”⁴².

45. Curtea a continuat apoi (la punctul 18) cu propunerea unei definiții a tipurilor de pârât împotriva căruia o persoană poate invoca „dispoziții necondiționate și suficient de precise ale unei directive” (pe scurt, ceea ce reprezintă o emanație a statului în scopul efectului direct vertical). Expresia introductivă „[p]e baza acestor considerații, Curtea a admis într-o serie de cauze că [...]” servește drept indiciu pentru a informa cititorii despre faptul că Curtea urmează să le ofere o formulă abstractă ale cărei elemente pot fi deduse toate din jurisprudența existentă.

46. Prin urmare, nu este deloc surprinzător să constatăm că Curtea a pus în aplicare imediat (la punctul 19) propria afirmație potrivit căreia tot ceea ce tocmai afirmase putea fi dedus din jurisprudența existentă. Lista cauzelor cuprinse în acest paragraf este introdusă prin formula „Curtea a hotărât, *așadar*, că [...]”. Cauzele menționate – Becker („autorități fiscale”)⁴³, Busseni („autorități

40 Hotărârea din 19 ianuarie 1982, (8/81, EU:C:1982:7). *Pârâtul din cauza Becker* era biroul autorității fiscale municipale. Din punct de vedere funcțional, acesta constituia o parte a statului, aflată sub autoritatea și sub controlul acestuia, și deținea „puteri exorbitante” de a impune și de a percepe taxe în scopul de a facilita cheltuielile publice aprobate.

41 Hotărârea din 26 februarie 1986, (152/84, EU:C:1986:84). *Pârâtul din cauza Marshall* era Southampton și South-West Hampshire Health Authority (organizația responsabilă, la momentul faptelor, de spitalele și de serviciile medicale aflate în aria sa geografică special desemnată). Din punct de vedere funcțional, aceasta nu constituia o parte a statului, însă se afla sub autoritatea și sub controlul acestuia. Hotărârea nu precizează aspectul dacă aceasta deținea „puteri exorbitante” și niciun element nu sugerează că aceasta a deținut în fapt astfel de puteri (a se vedea în plus punctul 49 de mai jos). Această organizație avea în mod evident misiunea de a servi interesului public prin asigurarea de servicii medicale publice corespunzătoare în aria sa desemnată. Prin urmare, din punct de vedere funcțional, aceasta ar putea fi considerată ca acționând în numele statului.

42 Sublinierea noastră.

43 Sublinierea noastră. Hotărârea din 19 ianuarie 1982, (8/81, EU:C:1982:7).

fiscale”)⁴⁴, Costanzo („autorități teritoriale”)⁴⁵, Johnston („autorități constituționale independente responsabile de menținerea ordinii și a securității publice”)⁴⁶ și Marshall („autorități publice care asigură servicii de sănătate publică”)⁴⁷ – se pot reflecta în una sau în mai multe elemente individuale pe care Curtea le-a menționat în formularea abstractă pe care a utilizat-o la punctul 18.

47. În acest moment atragem atenția asupra faptului că punctele 18 și 19 din hotărâre ar fi putut la fel de bine să fie formulate în ordine inversă. Fie că se afirmă: „(i) iată care este modul în care vom formula criteriile în termeni abstracti și ii) puteți observa caracteristicile pe care le-am identificat în următoarele cauze pe care Curtea le-a soluționat deja” (ordinea reală a acestor puncte), fie „(i) iată, există diverse cauze pe care Curtea le-a soluționat deja și care prezintă anumite caracteristici și, prin urmare, ii) acesta este modul în care vom formula criteriile în termeni abstracti” (ordinea inversă), raționamentul este în esență același.

48. Curtea s-ar fi putut opri aici, odată ce a enunțat formula abstractă. În sens strict, răspunsul la întrebarea specifică dacă BGC reprezenta o emanație a statului conform acestui criteriu era un aspect a cărui stabilire revenea instanței de trimitere⁴⁸. Instanța respectivă întrebase însă următoarele: „BGC [...] este un organism de o asemenea natură încât reclamanții au dreptul, în instanțele engleze, să invoce direct [Directiva 76/207] pentru a avea dreptul să pretindă despăgubiri pentru motivul că politica de pensionare adoptată de BGC este contrară directivei?”, iar Curtea a apreciat în mod clar că avea suficiente elemente la dispoziție pentru a furniza orientări clare cu privire la răspunsul care ar fi trebuit dat⁴⁹. Diversele elemente de fapt înregistrate în legătură cu BGC au fost suficiente pentru a demonstra că BGC îndeplinea de fapt toate criteriile enumerate⁵⁰. Prin urmare, Curtea a continuat (la punctul 20) cu precizarea că „[r]ezultă din ceea ce precedă” că un organism care reunește diversele caracteristici identificate la punctul 18 (pe lângă câteva observații suplimentare) „figurează în orice caz printre entitățile împotriva cărora pot fi invocate dispozițiile unei directive de natură a avea efect direct”⁵¹.

44 Hotărârea din 22 februarie 1990, (C-221/88, EU:C:1990:84). În această hotărâre, Curtea a statuat că, în absența măsurilor de transpunere, European Coal and Steel Community (Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului, denumită în continuare „CECO”) ar putea să se prevaleze de o recomandare (la expirarea termenului fixat pentru transpunerea sa), împotriva unui stat membru care nu a transpus-o; totuși, recunoașterea caracterului privilegiat al creanțelor datorate CECO nu ar avea efect decât față de acest stat, punând pe picior de egalitate creanțele CECO cu orice fel de creanțe ale statului. Prin urmare, aceasta nu aduce atingere drepturilor altor creditori decât statul, astfel cum aceasta ar rezulta din aplicarea legislației naționale care reglementează drepturile creditorilor în lipsa recomandării. A se vedea punctul 30 din această hotărâre și punctul 1 din dispozitiv.

45 Hotărârea din 22 iunie 1989, (103/88, EU:C:1989:256). Pârâtul din cauza *Costanzo* era comitetul executiv municipal al unei comune italiene. Din punct de vedere funcțional, acesta intra sub incidența statului, beneficia de funcțiile organice ale statului de autoritate și de control, deținea puterile obișnuite ale statului (precum puterea de legiferare) și își desfășura activitatea pentru a servi interesului public.

46 Hotărârea din 15 mai 1986, (222/84, EU:C:1986:206). Pârâtul din cauza *Johnston* era Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary: titularul oficial responsabil de serviciile de poliție din Irlanda de Nord. Hotărârea descrie serviciul de poliție (în persoana lui Chief Constable) ca fiind o autoritate publică independentă care exercită autoritatea și controlul statului, care deține „puteri exorbitante” (deoarece statul deține monopolul în ceea ce privește utilizarea legală a forței) și este însărcinată cu menținerea ordinii și a securității publice.

47 Hotărârea din 26 februarie 1986, (152/84, EU:C:1986:84). Am descris deja natura pârâtului din această cauză (a se vedea nota de subsol 42). În ceea ce privește lipsa oricărui indiciu potrivit căruia pârâtul din această cauză a beneficiat de „puteri exorbitante”, a se vedea în continuare punctul 49 din prezentele concluzii.

48 Într-adevăr, Curtea a subliniat anterior (la punctul 15) că este „competentă să determine, în procedurile de trimitere preliminară, categoriile de persoane împotriva cărora pot fi invocate dispozițiile unei directive”, în timp ce revenea „în schimb, instanțelor naționale obligația să decidă dacă o parte dintr-un litigiu cu care a fost sesizată intră într-una dintre categoriile astfel definite”.

49 Nu este de neconceput pentru Curte să ofere unei instanțe de trimitere indicii clare cu privire la aspectul care ar trebui probabil să îl constituie rezultatul aplicării orientării abstracte pe care tocmai a furnizat-o. Un exemplu elocvent se găsește, la aproximativ șase ani după pronunțarea Hotărârii Foster, în „al treilea caz Factortame” (Hotărârea din 5 martie 1996, *Brasserie du pêcheur și Factortame*, C-46/93 și C-48/93, EU:C:1996:79). La punctul 51 din această hotărâre, Curtea a formulat criteriile conform cărora pot fi cerute despăgubiri împotriva unui stat membru pentru încălcarea dreptului Uniunii, iar, la punctul 56 a indicat în termeni generali „elementele pe care instanța competentă le poate lua în considerare”. În continuare, la punctele 58-64, Curtea a furnizat clarificări celor două instanțe de trimitere – Bundesgerichtshof (Curtea Federală de Justiție) și, respectiv, High Court of Justice, Queen’s Bench Division, Divisional Court [Înalta Curte de Justiție (Anglia și Țara Galilor), Divizia Băncii Reginei (Secția de apel) – cu privire la răspunsurile probabile („[...] ar fi util să se indice anumite circumstanțe de care instanțele naționale ar putea ține seama”). Diferiți factori de risc identificați la punctele 61-64 în ceea ce privește adoptarea Merchant Shipping Act 1988 (Legea din 1988 privind transportul maritim comercial) de către guvernul Regatului Unit au condus la concluzia că trebuie să existe o răspundere în acest caz. În urma unei dezbateri aprinse duse de acest guvern în momentul în care cauza s-a reîntors la instanțele naționale, acesta a fost într-adevăr rezultatul.

50 Curtea pare să își fi întemeiat concluzia potrivit căreia BGC deținea puteri exorbitante pe împrejurarea că aceasta deținea monopolul distribuției de gaz (punctul 3).

51 Sublinierea noastră.

49. Ne întrerupem un moment pentru a sugera că observațiile suplimentare introduse la punctul 20 se potrivesc mai bine cu afirmația potrivit căreia acest punct cuprinde *aplicarea* formulării abstracte în raport cu BGC decât cu afirmația potrivit căreia acesta cuprinde criteriile propriu-zise. În primul rând, există referirea la expresia „*un organism [...], indiferent de forma sa juridică*” care extinde (poate puțin neclar) criteriul anterior derivat din jurisprudență, care implică în esență autoritățile *publice*, la alte organisme a căror „formă juridică” poate fi, în parte, publică și, în parte, privată sau chiar exclusiv privată mai degrabă decât exclusiv publică⁵². În al doilea rând, există afirmația potrivit căreia organismul în cauză este cel care „a fost însărcinat, în temeiul unui act adoptat de stat, să îndeplinească [...]un serviciu de interes public” (la punctul 18 nu există nicio referire expresă la „îndeplinirea unui serviciu public”). În al treilea rând, „puteri[le] exorbitante în raport cu cele care rezultă din normele aplicabile în relațiile între particulari” (deja identificate la punctul 18) sunt deținute „în acest scop” – altfel spus pentru a permite organismului să îndeplinească un serviciu de interes public. În al patrulea rând, în timp ce trei organisme menționate în jurisprudența citată la punctul 19 aveau „puteri exorbitante”, al patrulea organism (autoritatea în domeniul sănătății din Hotărârea Marshall) nu avea astfel de puteri. Acest lucru creează o incertitudine cu privire la aspectul dacă acest element trebuie interpretat ca fiind o parte necesară din definiția a ceea ce constituie o emanație a statului în scopul efectului direct vertical. BGC dispunea însă de astfel de puteri exorbitante⁵³. Aceste observații suplimentare explică instanței naționale (într-un limbaj aproape necodificat) că faptele pe care Curtea le-a constatat prin intermediul deciziei de trimitere în legătură cu BCG sunt suficiente pentru a clasifica BGC drept emanație a statului.

50. Mai revelatoare este însă expresia „*figurează în orice caz*”. Aceasta confirmă că Curtea nu încearcă, la punctul 20, să formuleze orice tip de criterii generale sau să acopere toate posibilitățile care pot apărea în viitor. Curtea analizează cazul specific aflat în discuție și comunică instanței naționale: „indiferent care ar fi *celelalte* organisme care ar putea (sau nu ar putea) să fie emanații ale statului, organismul care prezintă *toate* aceste caracteristici *reprezintă* o emanație a statului – ceea ce constituie aspectul pe care doreați să îl cunoașteți”.

51. Această interpretare este susținută de ceea ce se întâmplă între punctul 20 și dispozitivul hotărârii. La punctul 21, Curtea a reamintit că a decis deja, în Hotărârea Marshall⁵⁴, că articolul 5 alineatul (1) din Directiva 76/207 îndeplinea condiția efectului direct. Punctele 20 și 21 sunt, așadar, combinate (la punctul 22, reiterat cu titlu de dispozitiv) pentru a furniza instanței de trimitere un răspuns precis la întrebarea adresată. Expresia „*figurează în orice caz*” care apărea la punctul 20 este acum eliminată ca fiind inutilă – așadar, inadecvată – în dispozitiv.

52. Concluzionăm că, în Hotărârea Foster, Curtea nu a avut intenția de a încerca să enumere în mod exhaustiv și general valabile elementele criteriilor necesare pentru a stabili ceea ce constituie o emanație a statului în scopul efectului direct vertical. Aceasta a elaborat o formulă abstractă pornind de la jurisprudența existentă (punctul 18), pe care a aplicat-o apoi cu anumite observații în scopul de a identifica un organism ale cărui caracteristici conduceau la ideea că acesta trebuia în orice caz să figureze în categoria emanațiilor statului (punctul 20). Hotărârea ia sfârșit aici. Nici originea criteriilor propriu-zise deduse din jurisprudența care exista anterior hotărârii, menționată la punctul 18, nici aplicarea acestor criterii, care figurează la punctul 20, nu își propun să fie exhaustive și atât logica, cât și bunul-simț militează, în mod retrospectiv, împotriva clasificării acestora ca atare.

52 A se vedea în plus punctele 62, 79-105, 114 și 120 (1) din prezentele concluzii.

53 A se vedea nota de subsol 51.

54 Hotărârea din 26 februarie 1986 (152/84, EU:C:1986:84).

53. Rezultă că răspunsul la prima întrebare este acela că criteriile stabilite în Hotărârea Foster cu privire la ceea ce constituie o emanație a statului în scopul efectului direct vertical al directivelor se găsește la punctul 18, iar nu la punctul 20 din hotărârea pronunțată în respectiva cauză. Criteriile formulate la acest punct nu trebuie interpretate nici în mod cumulativ, nici în mod separat. Aceste criterii cuprind mai degrabă o enumerare neexhaustivă a elementelor care pot fi relevante pentru o astfel de apreciere.

54. Înainte de a examina cea de a doua întrebare, trebuie să abordăm pe scurt și întrecere o caracteristică ciudată a elementelor utilizate de Curte pentru a elabora aceste criterii: și anume, trimiterea la „puteri exorbitante”. În varianta originală în limba franceză, în care proiectul de hotărâre a fost pregătit și analizat, expresia utilizată era „pouvoirs exorbitants” – o expresie specifică dreptului administrativ francez, în raport cu care expresia engleză „special powers” (competențe speciale) nu reprezintă o traducere în limba engleză foarte adecvată⁵⁵. *Locus classicus* în materie de serviciu public în dreptul administrativ francez este, din câte am înțeles, hotărârea Tribunal des conflits din 8 februarie 1873 pronunțată în cauza Blanco⁵⁶, prin care s-a recunoscut atât posibilitatea răspunderii statului prin acordarea de despăgubiri ca urmare a faptelor „serviciului public”, cât și competența exclusivă a instanțelor administrative (spre deosebire de instanțele civile obișnuite) de a soluționa astfel de cauze⁵⁷. Hotărârea Bureau Veritas⁵⁸ pronunțată de Conseil d'État (Consiliul de Stat) furnizează clarificări suplimentare utile cu privire la expresia de drept francez „l'exercice des prérogatives de puissance publique [...] conférées pour l'exécution de la mission de service public dont [la société en question] est investie” (exercitarea puterilor de stat [...] acordate pentru a permite [societății în cauză] să pună în aplicare mandatul de serviciu public care îi revine). Acestea fiind spuse, textul Hotărârii Foster pronunțate de Curte nu urmărește să definească expresia „puteri exorbitante” în sensul dreptului Uniunii, ci doar să indice faptul că astfel de puteri se exercită „[în exces] în raport cu cele care rezultă din normele aplicabile în relațiile între particulari”. Vom reveni la această expresie atunci când vom aborda în special a treia întrebare preliminară⁵⁹.

55 Întrucât trimiterea provine de la o instanță din Regatul Unit, versiunea în limba engleză a hotărârii reprezintă textul „autentic”, iar traducerea propusă a fost revizuită corespunzător de judecătorul britanic (Sir Gordon Slynn) și de referentul („référéndaire”) său principal (eu însămi), alături de șeful de atunci al unității engleze de traduceri a Curții. Am fost conștienți de faptul că expresia „special powers” nu transmitea toate nuanțele expresiei utilizate în proiectul de hotărâre în limba franceză, însă nimeni nu a reușit să propună ceva mai bun la acel moment. Analiza unora dintre celelalte versiuni lingvistice ale hotărârii arată că expresia a fost tradusă în limba spaniolă cu „poderes exorbitantes”, în limba germană cu „besondere Rechte”, în limba italiană cu „poteri” (fără nicio referire la caracteristica puterilor de a fi „exorbitante”), în limba neerlandeză cu „bijzondere bevoegdheden” și în limba portugheză cu „poderes exorbitantes”. Acest lucru sugerează că traducerea în anumite limbi a fost un exercițiu considerabil mai ușor decât în altele.

56 Tribunal des conflits din 8 februarie 1873, 00012, publicat în recueil Lebon (textul în limba franceză poate fi găsit la adresa <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEX000007605886>).

57 Hotărârea Blanco privea o acțiune în despăgubire formulată în numele unui minor care a fost prejudiciat de acțiunea lucrătorilor angajați de autoritățile în domeniul tutunului din Bordeaux. Aspectul esențial al (scurtei) hotărâri este următorul: „întrucât răspunderea, care poate reveni statului, pentru prejudiciile cauzate particularilor prin acțiunile persoanelor pe care acesta le-a angajat în serviciul public nu poate fi guvernată de principii care sunt stabilite în Codul civil în ceea ce privește relațiile între particulari; întrucât această responsabilitate nu este nici generală, nici absolută; întrucât are propriile reguli speciale care variază în funcție de necesitățile serviciului și de cerința de a echilibra drepturile statului cu cele ale particularilor; întrucât, prin urmare, [...] competența de soluționare revine exclusiv autorității administrative ”.

58 Hotărârea din 23 martie 1983, Conseil d'État, *SA Bureau Veritas și alții*, nr. 33803, 34462. Hotărârea Bureau Veritas privea un recurs în casație formulat de Bureau Veritas și de statul francez în cadrul unei acțiuni în despăgubire inițiate de o companie aeriană împotriva Bureau Veritas în calitate de organism abilitat să elibereze certificate de navigabilitate pentru aeronave pentru prejudiciile cauzate de întârzierea acesteia din urmă în eliberarea unui astfel de certificat. S-a constatat că Bureau Veritas a fost însărcinat de stat în acest scop cu îndeplinirea unui serviciu public și cu exercitarea prerogativelor de putere publică. Ca un corolar, statul ca atare nu a fost considerat răspunzător pentru prejudiciul cauzat.

59 A se vedea punctul 129 și următoarele din prezentele concluzii.

A doua întrebare

55. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere dorește să afle – presupunând că elementele enumerate în Hotărârea Foster constituie o serie de elemente care trebuie luate în considerare (după cum am sugerat în răspunsul pe care îl propunem la prima întrebare) mai degrabă decât un criteriu restrictiv și cumulativ – dacă există un principiu esențial care stă la baza elementelor distincte identificate pe care o instanță națională trebuie să îl aplice la situația de fapt cu care a fost sesizată pentru a stabili dacă un anumit pârât constituie sau nu constituie o emanație a statului în scopul efectului direct vertical al directivelor.

56. Este necesar să începem prin a întreba dacă jurisprudența ulterioară Hotărârii Foster indică în mod categoric aspectul dacă, *începând cu* această hotărâre, Curtea a optat efectiv pentru criteriile care trebuie interpretate în mod separat sau în mod cumulativ (astfel încât cea de a doua întrebare să devină redundantă) ori a acordat o importanță deosebită unuia sau altuia dintre elementele pe care le-a identificat în Hotărârea Foster.

57. Pe scurt, din punctul nostru de vedere, răspunsul este negativ în ambele privințe, însă, pentru motive de claritate, vom examina în continuare ceva mai detaliat această jurisprudență. Vom aborda această jurisprudență în ordinea cronologică în care au fost pronunțate diversele hotărâri.

58. Prima hotărâre relevantă pronunțată ulterior Hotărârii Foster a fost Hotărârea Kampelmann și alții⁶⁰. Domnul Kampelmann și alți trei colegi, reclamantii din cauzele C-253/96-C-256/96, erau angajați ai Landschaftsverband (consiliul regional), care era responsabil printre altele de construcția și de întreținerea autostrăzilor din Westfalen-Lippe, precum și de administrarea mai multor servicii ale landului privind autostrăzile⁶¹. Domnul Schade (cauza C-257/96) și domnul Haseley (cauza C-258/96) erau angajați ai Stadtwerke Witten (Departamentul Municipal al Lucrărilor Publice din Witten) și, respectiv, ai Stadtwerke Altena (Departamentul Municipal pentru Lucrări Publice din Altena), întreprinderi publice care asigurau servicii de distribuție a energiei în orașele Witten și, respectiv, Altena⁶². În cadrul unui litigiu referitor la încadrarea lor în grad, aceștia doreau să invoce în mod direct, împotriva respectivilor lor angajatori, articolul 2 alineatul (2) litera (c) punctul (ii) din Directiva 91/533/CEE a Consiliului⁶³. După ce a concluzionat că această dispoziție avea efect direct⁶⁴, Curtea a expus o versiune amplificată a enumerării separate a elementelor prezentate la punctul 18 din Hotărârea Foster⁶⁵ și a răspuns la cea de a doua întrebare a instanței naționale prin reiterarea formulării utilizate la punctul 18 din Hotărârea Foster⁶⁶.

60 Hotărârea din 4 decembrie 1997 (C-253/96-C-258/96, EU:C:1997:585).

61 Punctul 12 din hotărâre.

62 Punctul 17 din hotărâre.

63 Directiva din 14 octombrie 1991 privind obligația angajatorului de a informa lucrătorii asupra condițiilor aplicabile contractului sau raportului de muncă (JO 1991, L 288, p. 32, Ediție specială, 05/vol. 2, p. 174).

64 Punctul 45 din hotărâre.

65 „[O directivă] poate fi însă invocată împotriva organismelor sau a entităților supuse autorității sau controlului de stat sau care dispun de puteri exorbitante în raport cu cele care rezultă din normele obișnuite aplicabile în relațiile între particulari, cum ar fi autoritățile locale sau regionale sau alte organisme care, indiferent de forma lor juridică, au fost însărcinate, în temeiul unui act al autorității publice și sub controlul acesteia din urmă, să îndeplinească un serviciu public” (punctul 46). În mod ciudat, acest punct din hotărâre nu face trimitere nici la punctul 18, nici la punctul 20 din Hotărârea Foster, ci la punctul 19 din aceasta din urmă, precum și la punctul 31 din Hotărârea Costanzo (Hotărârea din 22 iunie 1989, 103/88, EU:C:1989:256), („[...] atunci când sunt îndeplinite condițiile impuse de jurisprudența Curții pentru ca dispozițiile unei directive să poată fi invocate de către particulari în fața instanțelor naționale, toate organele administrației, inclusiv autoritățile descentralizate, precum comunele, sunt obligate să aplice aceste dispoziții”).

66 Punctul 47 din hotărâre și punctul 2 din dispozitiv.

59. Pârâta din Hotărârea Collino și Chiappero⁶⁷ era Telecom Italia, societatea care succedase unei serii de întreprinderi care beneficiau de concesiunea exclusivă a serviciilor publice de telecomunicații acordate de statul italian⁶⁸. Reclamanții au contestat condițiile transferului lor de la concesionarul inițial la următorul concesionar⁶⁹. Instanța de trimitere a considerat că, în mod obiectiv, a avut loc transferul unei întreprinderi, dar a constatat că dreptul italian a introdus un regim special derogatoriu de la dreptul comun în materia transferurilor de întreprinderi, regim care ar avea ca efect anularea acțiunii reclamanților. Instanța de trimitere a solicitat Curții să stabilească dacă normele derogatorii introduse prin Legea italiană nr. 58/92 erau compatibile cu Directiva 77/187/CEE a Consiliului⁷⁰.

60. Telecom Italia a urmărit să conteste admisibilitatea trimiterii, argumentând că instanța de trimitere „nu ar putea, în orice caz, să aplice dispozițiile [Directivei 77/187] litigiului principal în care sunt părți exclusiv particulari”⁷¹. Curtea a convenit că, potrivit unei jurisprudențe constante, o directivă nu poate avea efect direct orizontal, însă a continuat prin a aminti atât principiul „*interprétation conforme*”, cât și faptul că, în cazul în care particularii se pot prevala de o directivă împotriva statului, aceștia pot proceda astfel indiferent de calitatea în care acționează acesta din urmă, deoarece este necesar să se prevină ca statul să profite de propria încălcare a obligației de a respecta (pe atunci) dreptul comunitar. Curtea a menționat în continuare punctul 20 din Hotărârea Foster, lăsând în sarcina instanței de trimitere să verifice dacă reclamanții puteau invoca în mod direct Directiva 77/187 și a răspuns în continuare la întrebările de fond adresate⁷².

61. În Hotărârea Rieser Internationale Transporte⁷³, societatea de transporturi reclamantă solicita rambursarea taxelor de trecere pe care estimează că le-a plătit în mod superfluu pentru utilizarea autostrăzii din Brenner. Pârâta (denumită în continuare „Asfinag”) era organismul responsabil de construcția, de planificarea, de exploatarea, de întreținerea și de finanțarea autostrăzilor și a drumurilor expres austriece, inclusiv a autostrăzii din Brenner, în temeiul unei autorizații încheiate între aceasta și acționarul său unic, statul austriac. Societatea de transporturi (ca și Comisia) a considerat că dispozițiile relevante ale directivelor în cauză puteau fi invocate împotriva unui organism precum Asfinag ca urmare a legăturilor strânse care existau între această societate și stat în ceea ce privește gestionarea autostrăzilor austriece. Asfinag s-a opus acestei interpretări, susținând că era constituită sub forma unei societăți de drept privat pe acțiuni, că consiliul său de administrație nu era obligat să respecte instrucțiunile date de organele statului austriac, că nu îndeplinea funcții de stat și că percepea taxele de trecere în nume propriu⁷⁴.

62. După ce a amintit principiile care stau la baza efectului direct vertical menționate în Hotărârea Becker⁷⁵, în Hotărârea Marshall⁷⁶ și în Hotărârea Foster⁷⁷, Curtea a expus textual criteriile stabilite la punctul 20 din Hotărârea Foster, astfel cum acestea au fost reiterate în Hotărârea Collino și Chiappero⁷⁸. Aceasta s-a angajat apoi într-o analiză minuțioasă a informațiilor care i-au fost prezentate în decizia de trimitere⁷⁹. Curtea a considerat că din aceste elemente de fapt reieșea în mod

67 Hotărârea din 14 septembrie 2000 (C-343/98, EU:C:2000:441).

68 A se vedea punctele 7-9 din hotărâre.

69 A se vedea punctele 10-13 din hotărâre.

70 Directiva din 14 februarie 1977 privind apropierea legislației statelor membre referitoare la menținerea drepturilor lucrătorilor în cazul transferului de întreprinderi, unități sau părți de întreprinderi sau unități (JO 1977, L 61, p. 26).

71 Punctul 19 din hotărâre.

72 A se vedea punctele 20-25 din hotărâre. Utilizarea de către Curte a punctului 20 din Hotărârea Foster (cu includerea afirmației că un organism care îndeplinește criteriile enumerate „figurează în orice caz” printre cele împotriva cărora pot fi invocate dispozițiile unei directive de natură a avea efect direct) poate fi interpretată drept o ușoară indicație furnizată instanței naționale potrivit căreia Telecom Italia constituia într-adevăr o emanație a statului în scopul efectului direct vertical.

73 Hotărârea din 5 februarie 2004 (C-157/02, EU:C:2004:76).

74 A se vedea punctele 20 și 21 din hotărâre.

75 Hotărârea din 19 ianuarie 1982 (8/81, EU:C:1982:7, punctele 23-25).

76 Hotărârea din 26 februarie 1986 (152/84, EU:C:1986:84, punctul 49).

77 Hotărârea din 12 iulie 1990 (C-188/89, EU:C:1990:313, punctele 16 și 17).

78 Hotărârea din 14 septembrie 2000 (C-343/98, EU:C:2000:441, punctul 23).

79 A se vedea punctele 25 și 26 din hotărâre.

evident că Asfinag era un organism căruia, în temeiul unui act al autorității publice, i-a fost încredințată îndeplinirea unui serviciu de interes public, sub controlul respectivelor autorități publice, și care dispunea, în acest scop, de puteri exorbitante în raport cu cele care rezultă din normele aplicabile în relațiile dintre particulari⁸⁰. Curtea a concluzionat, așadar, că „un astfel de organism, indiferent de forma sa juridică, figurează printre entitățile împotriva cărora pot fi invocate dispozițiile unei directive de natură a avea un efect direct”⁸¹.

63. Astfel cum înțelegem Hotărârea Rieser Internationale Transporte, Curtea a procedat în acest caz exact cum procedase anterior în Hotărârea Foster. Din informațiile pe care le-a avut la dispoziție, Curtea a apreciat că este în măsură să concluzioneze că Asfinag întrunea *toate* elementele enumerate în Hotărârea Foster. Prin urmare, Asfinag „figur[a] în orice caz” printre entitățile împotriva cărora un reclamant putea invoca efectul direct vertical al directivelor. Am dori să adăugăm că Hotărârea Rieser Internationale Transporte clarifică fără nicio îndoială faptul că o societate de drept privat pe acțiuni al cărei consiliu de administrație nu este obligat să respecte instrucțiunile date de stat poate fi totuși o emanație a statului în scopul efectului direct vertical.

64. Ordonanța Sozialhilfeverband Rohrbach⁸² privea chestiunea dacă contractele de muncă ale lucrătorilor sindicatului Sozialhilfeverband, o organizație de asistență socială de drept public, au fost transferate către două noi societăți de drept privat cu răspundere limitată, al căror unic acționar era Sozialhilfeverband. Trimiterea a fost soluționată prin ordonanță motivată, în conformitate cu ceea ce reprezintă în prezent articolul 99 din Regulamentul de procedură al Curții. Curtea pare să fi pus accentul principal pe faptul că noile societăți cu răspundere limitată se aflau sub controlul acționarului unic, care constituia el însuși o emanație a statului. Din câte ne putem da seama, Curtea nu a examinat efectiv aspectul dacă Sozialhilfeverband beneficia de puteri exorbitante⁸³.

65. În Hotărârea Vassallo⁸⁴, pârâta era un spital, iar chestiunea dacă constituia o emanație a statului a apărut în cadrul unei excepții de inadmisibilitate. Spitalul a observat că nu era condus nici de statul italian, nici de un minister. Acesta reprezenta o unitate autonomă, având propriii directori, care erau obligați, în cadrul activității lor de conducere, să aplice dispozițiile dreptului intern pe care nu le puteau contesta și de la care nu puteau deroga⁸⁵. Curtea s-a mulțumit să afirme că din decizia de trimitere rezulta că instanța de trimitere a considerat ca fiind un fapt stabilit împrejurarea că spitalul reprezenta o instituție din sectorul public, legată de autoritățile publice. Acest lucru a fost suficient pentru ca Curtea să concluzioneze (utilizând aceeași formulă extinsă a criteriilor necesare pentru dovedirea calității de emanație a statului pe care a prezentat-o în Hotărârea Kampelmann și alții) că excepția de inadmisibilitate invocată de spital trebuia respinsă⁸⁶. Din nou, în analiza efectuată de Curte nu putem identifica o examinare a expresiei „puteri exorbitante”. Nu este posibil nici ca un spital din sectorul public (a se vedea Hotărârea Marshall) să dețină, prin natura sa, astfel de puteri.

80 Punctul 27 din hotărâre. În ceea ce privește însă elementul criteriilor privind „puterile exorbitante”, a se vedea în plus punctul 130 și următoarele din prezentele concluzii.

81 A se vedea punctul 28 din hotărâre.

82 Ordonanța din 26 mai 2005 (C-297/03, EU:C:2005:315).

83 În ceea ce privește elementele de fapt pe care s-a întemeiat decizia Curții, a se vedea punctele 11 și 12 din ordonanța motivată. Scurta analiză efectuată de Curte cu privire la prima întrebare (întrebarea relevantă pentru scopul de față) se regăsește la punctele 27-30. Aceasta nu cuprinde nicio mențiune a expresiei „puteri exorbitante”.

84 Hotărârea din 7 septembrie 2006 (C-180/04, EU:C:2006:518).

85 Punctul 24 din hotărâre.

86 A se vedea punctele 26 și 27 din hotărâre.

66. În Hotărârea Farrell I, Curtea a menționat criteriul stabilit la punctul 20 din Hotărârea Foster (precum și la punctul 23 din Hotărârea Collino și Chiappero și la punctul 24 din Hotărârea Rieser Internationale Transporte), mai degrabă decât la punctul 18 din Hotărârea Foster. Curtea a precizat însă imediat în mod explicit că nu avea la dispoziție suficiente informații pentru a decide dacă MIBI constituia o emanație a statului și, prin urmare, a lăsat ca această chestiune să fie apreciată de instanța națională⁸⁷, fapt ce a condus, în timp, la prezenta trimitere.

67. În Hotărârea Dominguez⁸⁸, Marea Cameră analiza o cerere formulată în temeiul Directivei reformate privind organizarea timpului de lucru (Directiva 2003/88/CE⁸⁹), introdusă de un angajat împotriva Centre informatique du Centre Ouest Atlantique (Centrul de Prelucrare a Datelor al Regiunii Atlanticului de Est), care, după cum a constatat Curtea, era „un organism care își desfăș[ur]ă activitatea în domeniul securității sociale”⁹⁰. Curtea s-a limitat să menționeze punctul 20 din Hotărârea Foster și să lase instanței naționale sarcina de a verifica dacă o dispoziție cu efect direct a dreptului Uniunii [articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2003/88] poate fi invocată împotriva respectivului pârât⁹¹. Din nou, nu a existat nicio constatare explicită în ceea ce privește aspectul dacă pârâtul deținea puteri exorbitante.

68. Odată cu Hotărârea Carratù⁹², Curtea a analizat contracte de muncă pe durată determinată. Pârâtul era Poste Italiane (serviciul poștal din Italia). Raționamentul Curții în legătură cu argumentul privind emanația de stat a fost succint⁹³. Aceasta a reținut că Poste Italiane era o entitate deținută în totalitate de statul italian prin intermediul unicului său acționar, Ministerul Economiei și Finanțelor, și că era controlată de stat și de Corte dei Conti (Curtea de Conturi), un membru al acesteia făcând parte din consiliul de administrație al Poste Italiane. În acest context, Curtea a concluzionat că Poste Italiane îndeplinea varianta cumulată a elementelor identificate în Hotărârea Foster, în sensul că figura „printre entitățile” împotriva cărora putea fi invocat un efect direct vertical⁹⁴.

69. Mărturisim că nu suntem atât de siguri că înțelegem pe deplin Hotărârea Portgás (Camera a cincea)⁹⁵, pronunțată în aceeași zi cu Hotărârea Carratù (Camera a treia).

70. La data faptelor, Portgás era o societate pe acțiuni de drept portughez, care deținea o concesiune exclusivă de servicii publice în domeniul gazelor naturale, în sensul articolului 2 din Directiva 93/38/CEE a Consiliului⁹⁶. Aceasta a beneficiat de cofinanțare din partea Uniunii în cadrul Fondului european de dezvoltare regională, pe care a utilizat-o în special pentru finanțarea achiziției de contoare de gaze. În urma unui audit, un organism de stat portughez [administratorul Programului Operacional Norte (Programul Operațional Nord)] a dispus recuperarea respectivei contribuții financiare pentru motivul că Portgás încălcase normele relevante de drept al Uniunii cuprinse în

87 Hotărârea din 19 aprilie 2007, *Farrell I* (C-356/05, EU:C:2007:229, punctele 40 și 41).

88 Hotărârea din 24 ianuarie 2012 (C-282/10, EU:C:2012:33).

89 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 4 noiembrie 2003 privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru (JO 2003, L 299, p. 9, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 3).

90 Punctul 36 din hotărâre.

91 Punctele 39 și 40 din hotărâre.

92 Hotărârea din 12 decembrie 2013 (C-361/12, EU:C:2013:830).

93 Tot ceea ce urmează în legătură cu această cauză este preluat de la punctele 29-31 din hotărâre.

94 Este interesant de observat că Curtea nu a menționat în mod direct Hotărârea *Foster*, ci s-a întemeiat pe Hotărârea *Kuso* (Hotărârea din 12 septembrie 2013, C-614/11, EU:C:2013:544) (o cauză care s-a judecat fără prezentarea unor concluzii), în care se citează punctul 20 din Hotărârea *Foster*. De asemenea, nu pare să existe vreo constatare efectivă în legătură cu elementul privind „puterile exorbitante” al criteriilor stabilite în Hotărârea *Foster*.

95 Hotărârea din 12 decembrie 2013 (C-425/12, EU:C:2013:829).

96 Directiva din 14 iunie 1993 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și telecomunicațiilor (JO 1993, L 199, p. 84), astfel cum a fost modificată prin Directiva 98/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 februarie 1998 (JO 1998, L 101, p. 1).

Directiva 93/38 care reglementează atribuirea unor astfel de contracte de achiziții publice. Aceste norme nu fuseseră transpuse încă în ordinea juridică portugheză. *Portgás* constituia o emanație a statului în sensul efectului direct vertical al directivelor și, în caz afirmativ, statul portughez însuși putea să invoce directiva netranspusă împotriva societății *Portgás*?

71. În concluziile pe care le-a prezentat, avocatul general Wahl a efectuat o dublă analiză: i) împotriva cui și ii) de către cine pot fi invocate „vertical” dispozițiile cu efect direct ale unei directive? Acesta a luat punctul 20 din Hotărârea Foster drept punct de plecare, considerând că „[a]consacr[at]” criteriile stabilite de Curte în această cauză⁹⁷. Avocatul general a concluzionat că faptul că *Portgás* era un concesionar al unui serviciu public și o entitate contractantă în sensul articolului 2 din Directiva 93/38 nu însemna în mod necesar că trebuia să fie considerată o emanație a statului și că, dat fiind că instanța de trimitere „nu a furnizat informații suficiente cu privire la *Portgás* pentru a stabili dacă întreprinderea menționată dispunea, la data la care au avut loc faptele în litigiu, de puteri exorbitante și era supusă controlului autorităților publice, [revenea] acestei instanțe, potrivit regulii enunțate în [Hotărârea Foster] și abordării reținute în mod tradițional de Curte în cauze asemănătoare”, obligația de a examina dacă toate aceste condiții au fost îndeplinite⁹⁸. În cazul în care s-ar fi considerat că *Portgás* reprezintă însă o emanație a statului, avocatul general nu ar fi văzut niciun impediment în invocarea de către stat a dispozițiilor cu efect direct ale directivei împotriva societății *Portgás*⁹⁹.

72. În hotărârea sa, Curtea a statuat mai întâi că dispozițiile relevante ale Directivei 93/38 erau cu adevărat necondiționate și suficient de precise pentru a avea efect direct¹⁰⁰. Apoi, aceasta a menționat punctul 20 din Hotărârea Foster, astfel cum a fost reiterat în Hotărârile Collino și Chiappero (punctul 23), Rieser Internationale Transporte (punctul 24), Farrell I (punctul 40) și Dominguez (punctul 39)¹⁰¹. Din această jurisprudență a rezultat că, „chiar dacă un particular aparține categoriei de persoane care intră sub incidența unei directive [...], această directivă nu poate fi invocată ca atare împotriva [acestora] la instanțele naționale (împărtașim această concluzie, însă am sugera că se desprinde din Hotărârea Faccini Dori¹⁰², iar nu din jurisprudența citată).

97 A se vedea punctul 35 din concluziile prezentate în acea cauză și nota de subsol 16. Din ceea ce am afirmat deja va rezulta cu claritate că suntem de părere că nu punctul 20 este punctul esențial din Hotărârea Foster, ci punctul 18. În acest sens, observăm că (la punctul 43 din concluziile prezentate în acea cauză) avocatul general Wahl citează Concluziile avocatului general van Gerven prezentate în cauza Foster drept (unicul) temei jurisprudențial pentru afirmația potrivit căreia „împrejurarea că o întreprindere privată este însărcinată să îndeplinească, în calitate de concesionar exclusiv, un serviciu de interes public nu este suficientă pentru a se putea invoca față de aceasta dispozițiile unei directive netranspuse în ordinea internă. Trebuie să se constate că întreprinderea respectivă dispune de puteri exorbitante și este supusă controlului autorităților publice”. Deoarece în Hotărârea Foster Curtea nu a făcut uz de această sugestie concretă, este greu de înțeles modul în care citatul respectiv ar permite aprofundarea acestei chestiuni.

98 A se vedea punctul 45 din concluzii. Avocatul general Wahl menționează „printre altele Hotărârile citate anterior Collino și Chiappero (punctul 24), Farrell (punctul 41) și Dominguez (punctul 40)” în susținerea a ceea ce acesta descrie drept „abordarea reținută în mod tradițional”. Este posibil ca avocatul general să fi intenționat doar să exprime că „lasă aprecierea faptelor în sarcina instanței naționale” (astfel cum Curtea a procedat, într-adevăr, în toate cele trei cauze pe care le-a menționat). În cazul în care ar fi intenționat însă să afirme că există un „mod tradițional de abordare” care constă în a impune prezența cumulativă a tuturor elementelor enumerate la punctul 20 din Hotărârea Foster pentru ca un organism să fie considerat o emanație a statului, din ceea ce am afirmat mai sus (la punctele 43-54) va rezulta în mod clar că nu suntem de acord cu ideea că o astfel de abordare ar fi fost în mod intenționat și constant adoptată în jurisprudența Curții.

99 A se vedea punctele 62-66 din Concluziile avocatului general Wahl.

100

A se vedea punctele 19 și 20 din hotărâre.

101

A se vedea analiza detaliată pe care am efectuat-o în privința fiecăreia dintre aceste cauze menționate mai sus. Punctele enumerate în mod expres la punctul 24 din Hotărârea *Portgás* citează punctul 20 din Hotărârea Foster (și includ toate o formulare care precizează că un organism care îndeplinește toate criteriile stabilite în această hotărâre este inclus în categoria „emanații ale statului”). Autoritățile menționate nu susțin, în opinia noastră, afirmația potrivit căreia punctul 20 din Hotărârea Foster constituie o definiție definitivă care înglobează toate organismele care constituie emanații ale statului.

102

Hotărârea din 14 iulie 1994 [C-91/92, EU:C:1994:292, punctele 19-25 (în special punctele 24 și 25)].

73. Curtea a continuat prin a afirma că, „în consecință [...] simplul fapt că o întreprindere privată care este concesionarul exclusiv al unui serviciu public figurează printre entitățile menționate în mod expres ca făcând parte din categoria de persoane care intră sub incidența Directivei 93/38 nu înseamnă că dispozițiile acestei directive pot fi invocate împotriva acestei întreprinderi”¹⁰³. Aici suntem de acord cu această concluzie, însă pentru un motiv ușor diferit. Considerăm că articolul 2 nu face altceva decât să definească domeniul de aplicare material al Directivei 93/38. În mod evident, acesta cuprinde două categorii: articolul 2 alineatul (1) litera (a) (autoritățile publice sau întreprinderile publice) și articolul 2 alineatul (1) litera (b) (entități contractante care *nu* sunt autorități publice sau întreprinderi publice, dar care desfășoară printre activitățile lor una dintre activitățile menționate la articolul 2 alineatul (2) „și care beneficiază de drepturi speciale sau exclusive acordate de autoritatea competentă a unui stat membru”). Nu considerăm că această definiție a domeniului de aplicare material (care răspunde la întrebarea „cine trebuie să respecte această directivă odată ce aceasta este transpusă?”) răspunde automat și la întrebarea cu conținut diferită „în cazul în care această directivă *nu* a fost transpusă, dispozițiile sale cu efect direct pot fi invocate împotriva tuturor organismelor care sunt definite ca intrând în domeniul său de aplicare?”.

74. În continuare, Curtea a precizat că „[t]rebuie [...] ca serviciul de interes public respectiv să fie îndeplinit sub controlul unei autorități publice și ca întreprinderea respectivă să dispună de puteri exorbitante în raport cu cele care rezultă din normele aplicabile în relațiile dintre particulari”, oferind ca temei pentru această afirmație punctele 25-27 din Hotărârea Rieser Internationale Transporte. Am prezentat deja observații cu privire la această cauză¹⁰⁴. Aceste trei puncte din Hotărârea Rieser Internationale Transporte cuprindeau *aplicarea* punctului 20 din Hotărârea Foster la situația concretă din cauza Rieser Internationale Transporte și au condus la concluzia (la punctul 28, care nu este menționat în Hotărârea Portgás) că „un astfel de organism *figurează*, indiferent de forma sa juridică, printre entitățile împotriva cărora pot fi invocate dispozițiile unei directive de natură a avea efect direct”¹⁰⁵. Acestea nu vin să susțină ca atare afirmația că toate elementele enumerate la punctul 20 din Hotărârea Foster trebuie să fie întotdeauna prezente pentru ca un organism să fie clasificat în mod corespunzător ca fiind o emanație a statului.

75. La punctele 27-30, Curtea a examinat în continuare informațiile aflate la dispoziția sa în legătură cu Hotărârea Portgás, concluzionând că, deoarece nu avea la dispoziție toate informațiile necesare pentru a decide cu certitudine dacă Portgás *era* o emanație a statului, instanța națională va trebui să efectueze analiza necesară (punctul 31, care conține o reformulare a punctului 20 din Hotărârea Foster)¹⁰⁶. A doua parte a hotărârii a abordat apoi chestiunea dacă statul însuși ar putea invoca o directivă netranspusă împotriva unei emanații a statului – o întrebare la care Curtea, la fel ca avocatul general, a răspuns afirmativ¹⁰⁷.

103

A se vedea punctul 25 din hotărâre.

104

A se vedea punctele 61-63 de mai sus.

105

Sublinierea noastră.

106

O versiune ușor modificată a acestei reformulări apare ulterior la punctul 2 din dispozitivul hotărârii. În ceea ce privește elementul criteriilor privind „puterile exorbitante”, a se vedea punctul 129 și urm. din prezentele concluzii.

107

Începând de atunci, doctrina s-a străduit să clarifice aspectul dacă această din urmă problemă este într-adevăr fără legătură cu aspectul efectului direct (vertical sau orizontal) al directivelor, astfel cum au părut să sugereze atât avocatul general, cât și Curtea (subliniind în schimb obligația statelor membre de a asigura respectarea unei directive). A se vedea de exemplu Albors-Llorens, A., „*The direct effect of UE Directives: fresh controversy or a storm in a teacup? Comment on Portgás*”, în *European Law Review* (2014), p.851.

76. În opinia noastră, cu tot respectul datorat, Camera a cincea, care a pronunțat Hotărârea Portgás, pare să fi acționat pe baza unei înțelegeri incomplete a criteriilor corespunzătoare care trebuie aplicate. Nici insistența sa în a impune prezența tuturor elementelor enumerate la punctul 20 din Hotărârea Foster nu ni se pare a se reflecta în alte hotărâri din jurisprudența Curții ulterioară Hotărârii Foster.

77. Din această analiză a jurisprudenței ulterioare pronunțării Hotărârii Foster concluzionăm că Curtea nu a decis neapărat să opteze pentru criterii restrictive și cumulative, aplicabile pentru a dovedi ceea ce constituie o emanație a statului în scopul efectului direct vertical al directivelor. Curtea a avut într-adevăr tendința de a menționa punctul 20 din Hotărârea Foster mai des decât punctul 18 din această hotărâre. Considerăm însă că, din punctul de vedere al rezultatului, Curtea nu a insistat în mod riguros asupra prezenței tuturor elementelor menționate la acest din urmă punct. La fel ca în Hotărârea Foster, aceasta a furnizat mai degrabă instanței naționale orientări specifice concludente în acele cazuri în care a considerat că avea la dispoziție informații necesare pentru a proceda astfel (în special în Hotărârea Rieser Internationale Transporte). În alte hotărâri, Curtea a lăsat instanței naționale sarcina de a verifica dacă criteriile sunt îndeplinite¹⁰⁸.

78. Chiar dacă ne înșelăm în privința acestei aprecieri, având în vedere că problema modului în care trebuie definit ceea ce constituie o emanație a statului în scopul efectului direct vertical al directivelor se află în prezent în fața Marii Camere, Curtea are, în prezenta trimitere preliminară, posibilitatea de a furniza clarificările necesare.

Surse de inspirație din alte domenii ale dreptului Uniunii

79. Ne oprim în acest stadiu pentru a investiga dacă putem obține indicații utile din alte trei domenii ale dreptului Uniunii – ajutoarele de stat, normele care reglementează furnizarea de servicii de interes economic general (denumite în continuare „SIEG”) și achizițiile publice – în care Curtea a trebuit deja să se confrunte cu aspecte care, în mod teoretic, nu sunt prea îndepărtate de actuala problemă a modului de a îmbunătăți criteriile stabilite în Hotărârea Foster necesare pentru dovedirea a ceea ce constituie o emanație a statului în scopul efectului direct vertical al directivelor. Toate aceste domenii conțin noțiunile de autoritate publică și de furnizare de servicii în schimbul unei remunerații și toate implică faptul că statul intră în raporturi cu diferite tipuri de organisme sau de întreprinderi. Nu sugerăm că toate seturile de norme care se aplică în aceste domenii ale dreptului Uniunii pot fi transpuse automat sau integral în prezentul context. Acestea pot aduce însă clarificări utile în ceea ce privește criteriile care trebuie adoptate pentru a stabili linia de demarcație dintre „stat și emanațiile sale” și „particulari”.

– Ajutoarele de stat (articolul 107 TFUE)

80. Este adesea necesar să se examineze dacă o anumită măsură reprezintă un ajutor de stat în sensul articolului 107 TFUE. În acest context, condiția ca o anumită măsură care favorizează o întreprindere să provină „de la stat” este utilizată pentru a stabili dacă măsura respectivă trebuie considerată ca fiind „ajutor acordat de un stat membru sau prin intermediul resurselor de stat”. Originea statală a unei măsuri presupune, pe de o parte, noțiunea de imputabilitate a măsurii față de stat și, pe de altă parte, noțiunea de utilizare a resurselor de stat.

¹⁰⁸

A se vedea punctele 58, 60, 65, 66 și 67 din prezentele concluzii.

81. În cazul în care o autoritate publică acordă un avantaj unui beneficiar, măsura este, prin definiție, imputabilă statului, chiar dacă autoritatea în cauză se bucură de autonomie juridică din partea altor autorități publice¹⁰⁹. Potrivit unei jurisprudențe constante, nu trebuie să se facă distincție între cazurile în care ajutorul se acordă direct de către stat și cele în care se acordă de către organismele publice sau private pe care statul le înființează sau le desemnează pentru punerea în aplicare a ajutorului¹¹⁰. Același lucru se aplică astfel și în cazul în care o autoritate publică desemnează un organism privat sau public pentru a administra o măsură care conferă un avantaj. Dreptul Uniunii nu poate admite ca simplul fapt de a crea instituții autonome însărcinate cu distribuirea ajutoarelor să permită eludarea normelor referitoare la ajutoarele de stat¹¹¹.

82. În cazul în care avantajul este acordat prin intermediul unei întreprinderi publice, este mai puțin evident aspectul că măsura trebuie să fie imputată statului¹¹². În astfel de cazuri, este necesar să se analizeze dacă trebuie să se considere că autoritățile publice ar fi fost implicate, într-un mod sau altul, în adoptarea măsurii. Simpla împrejurare că o măsură este luată de o întreprindere publică nu este suficientă în sine pentru a putea imputa statului această măsură¹¹³. Cu toate acestea, nu trebuie să se demonstreze că, într-un anumit caz, autoritățile publice au incitat în mod concret întreprinderea publică să ia măsura în cauză¹¹⁴.

83. Având în vedere faptul că relațiile dintre stat și întreprinderile publice sunt în mod necesar strânse, există un risc real ca ajutoarele de stat să fie acordate prin intermediul acestor întreprinderi în mod lipsit de transparență și cu încălcarea normelor privind ajutoarele de stat prevăzute de tratat¹¹⁵. Pe de altă parte, ca regulă generală, va fi foarte dificil pentru un terț, tocmai din cauza relațiilor privilegiate care există între stat și întreprinderile publice, să demonstreze într-un caz concret că unele măsuri luate de o astfel de întreprindere au fost adoptate în mod efectiv la recomandarea autorităților publice¹¹⁶.

109

A se vedea Comunicarea Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat astfel cum este menționată la articolul 107 alineatul (1) TFUE (denumită în continuare „Comunicarea Comisiei privind ajutorul de stat”). Această comunicare a fost actualizată ultima dată în iunie 2016 (JO 2016, C 262, p. 1).

110

Hotărârea din 16 mai 2002, *Franța/Comisia* (C-482/99, EU:C:2002:294, punctul 23).

111

Hotărârea din 16 mai 2002, *Franța/Comisia* (C-482/99, EU:C:2002:294, punctul 23 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 20 noiembrie 2003, *GEMO* (C-126/01, EU:C:2003:622, punctul 23). A se vedea în plus Hotărârea Tribunalului din 12 decembrie 1996, *Air France/Comisia* (T-358/94, EU:T:1996:194, punctul 62). A se vedea în sfârșit Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza *UTECA* (C-222/07, EU:C:2008:468, punctul 124).

112

A se vedea în acest sens Hotărârea din 16 mai 2002, *Franța/Comisia* (C-482/99, EU:C:2002:294, punctul 24). O definiție utilă a ceea ce înseamnă întreprindere publică se găsește în Directiva 2006/111/CE a Comisiei din 16 noiembrie 2006 privind transparența relațiilor financiare dintre statele membre și întreprinderile publice, precum și transparența relațiilor financiare din cadrul anumitor întreprinderi (JO 2006, L 318, p. 17, Ediție specială, 08/vol. 5, p. 66). Articolul 2 litera (b) din această directivă prevede că noțiunea „întreprinderi publice” înseamnă „orice întreprindere asupra căreia autoritățile publice pot exercita, direct sau indirect, o influență dominantă în temeiul dreptului de proprietate asupra acestora, a participației deținute de autorități în aceste întreprinderi sau în temeiul normelor care le reglementează”.

113

Hotărârea Comisiei din 16 mai 2002, *Franța/Comisia* (C-482/99, EU:C:2002:294, punctul 52). A se vedea de asemenea Hotărârea Tribunalului din 26 iunie 2008, *SIC/Comisia* (T-442/03, EU:T:2008:228, punctele 93-100).

114

Hotărârea din 16 mai 2002, *Franța/Comisia* (C-482/99, EU:C:2002:294, punctul 53). În plus, nu este necesar să se demonstreze că, într-un anumit caz, comportamentul întreprinderii publice ar fi fost diferit dacă aceasta ar fi acționat în mod autonom: a se vedea Hotărârea Tribunalului din 25 iunie 2015, *SACE și Sace BT/Comisia* (T-305/13, EU:T:2015:435, punctul 48).

115

Hotărârea din 16 mai 2002, *Franța/Comisia* (C-482/99, EU:C:2002:294, punctul 53).

116

Hotărârea din 16 mai 2002, *Franța/Comisia* (C-482/99, EU:C:2002:294, punctul 54).

84. Din aceste motive, posibilitatea de a imputa statului o măsură luată de o întreprindere publică poate fi *dedusă dintr-o serie de indicatori* care rezultă din împrejurările cazului și din contextul în care a fost luată măsura¹¹⁷.

85. În ceea ce privește utilizarea resurselor de stat, numai avantajele acordate direct sau indirect prin intermediul resurselor de stat pot constitui în general ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE. Cu toate acestea, din jurisprudență reiese că, în anumite împrejurări, resursele organismelor private pot fi considerate de asemenea resurse de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE. Proveniența resurselor nu este relevantă, cu condiția ca, înainte de a fi transferate direct sau indirect către beneficiari, acestea să rămână sub control public și, prin urmare, la dispoziția autorităților naționale¹¹⁸. Nu este necesar ca resursele să devină proprietatea autorității publice¹¹⁹.

86. Să însemne aceasta că, în cazul în care o întreprindere sau un organism primește finanțare de la bugetul statului și această finanțare are loc în condiții care o califică drept ajutor de stat potrivit articolului 107 TFUE, acest lucru este suficient pentru a transforma beneficiarul într-o emanație a statului în scopul efectului direct vertical al directivelor? Nu credem acest lucru. Astfel, considerăm că o bancă privată sau o mină de cărbuni care a fost beneficiara unui ajutor în vederea restructurării sale nu ar constitui o emanație a statului în sensul jurisprudenței Foster. La cealaltă extremă, nu putem concepe nici faptul că simpla împrejurare că o întreprindere sau un organism este finanțat din fonduri publice pentru a furniza bunuri sau servicii l-ar transforma într-o emanație a statului. Astfel, o întreprindere responsabilă de aprovizionarea cu materiale de birotică a unui minister din cadrul guvernului în cadrul unui contract atribuit în urma unei proceduri de achiziții publice nu ar intra sub incidența definiției.

– SIEG

87. Întreprinderile care au sarcina de a gestiona SIEG în sensul articolului 106 alineatul (2) TFUE „se supun normelor tratatelor și, în special, regulilor de concurență, în măsura în care aplicarea acestor norme nu împiedică, în drept sau în fapt, îndeplinirea misiunii speciale care le-a fost încredințată”¹²⁰. În condițiile în care pot intra sub incidența acestei dispoziții, faptul că astfel de întreprinderi primesc fonduri de la stat sau că li se acordă drepturi speciale sau exclusive nu va conduce la concluzia că acordul reprezintă un ajutor de stat (interzis). Cele patru condiții aplicate pentru a stabili dacă o anumită întreprindere furnizează SIEG au fost definite în binecunoscuta Hotărâre Altmark¹²¹.

¹¹⁷

Hotărârea din 16 mai 2002, *Franța/Comisia* (C-482/99, EU:C:2002:294, punctul 55) (sublinierea noastră). Posibilele indicii privind imputabilitatea sunt enumerate la punctul 3.1.1. din Comunicarea Comisiei privind ajutoarele de stat. Printre acestea se numără integrarea întreprinderii publice în structurile administrației publice, faptul că întreprinderea prin intermediul căreia a fost acordat ajutorul a trebuit să țină seama de directivele emise de organismele guvernamentale, natura activităților întreprinderii publice și aspectul dacă aceasta își desfășura activitatea pe piață în condiții normale de concurență cu operatorii privați.

¹¹⁸

A se vedea de exemplu Hotărârea din 17 iulie 2008, *Essent Netwerk Noord și alții* (C-206/06, EU:C:2008:413, punctul 70), și Hotărârea din 16 mai 2000, *Franța/Ladbroke Racing și Comisia* (C-83/98 P, EU:C:2000:248, punctul 50).

¹¹⁹

A se vedea Hotărârea Tribunalului din 12 decembrie 1996, *Air France/Comisia* (T-358/94, EU:T:1996:194, punctele 65-67), privind un ajutor acordat de Caisse des Dépôts et Consignations care a fost finanțat prin intermediul depozitelor voluntare ale particularilor care puteau fi retrase în orice moment. Deoarece Caisse des Dépôts et Consignations putea să utilizeze fondurile rezultate din excedentul produs de depozitele și retragerile de fonduri, ca și când acestea ar fi rămas definitiv la dispoziția sa, aceste fonduri au fost considerate a fi resurse de stat. A se vedea de asemenea Hotărârea din 16 mai 2000, *Franța/Ladbroke Racing și Comisia* (C-83/98 P, EU:C:2000:248, punctul 50).

¹²⁰

Această dispoziție vizează și întreprinderile „care prezintă caracter de monopol fiscal”. Considerăm că această din urmă categorie nu este relevantă pentru prezenta analiză.

¹²¹

Hotărârea din 24 iulie 2003, *Altmark Trans și Regierungspräsidium Magdeburg* [C-280/00, EU:C:2003:415 (denumită în continuare „Hotărârea Altmark”), punctul 89 și următoarele].

88. Prima condiție care se desprinde din Hotărârea Altmark (singura condiție dintre cele patru care este relevantă pentru prezenta analiză) impune obligația ca „întreprinderea beneficiară [...] să fie efectiv însărcinată cu executarea obligațiilor de serviciu public și aceste obligații [...] să fie clar definite”. La aceasta, Tribunalul a adăugat ulterior două condiții suplimentare: „prezența unui act de putere publică care îi investește pe operatorii în cauză cu o misiune SIEG, precum și [...] caracterul universal și obligatoriu al acestei misiuni” și aceea că „statul membru trebuie să indice motivele pentru care consideră că serviciul în cauză merită, *prin caracterul său specific*, să fie calificat drept SIEG și să fie *deosebit de alte activități economice*”¹²².

89. Această jurisprudență, interpretată coroborat cu practica Comisiei în legătură cu întreprinderile care pretind că prestează SIEG¹²³, arată că astfel de servicii implică *activități care intră sub incidența misiunii publice a statului pe care acesta a decis, dintr-un anumit motiv, să o încredințeze unui terț*. Pentru a aborda acest aspect dintr-un unghi ușor diferit: autoritățile publice ale statelor membre (la nivel național, regional sau local, în funcție de repartizarea puterilor în dreptul național) clasifică serviciile care urmează să fie furnizate ca fiind de interes general și, prin urmare, le supun unor obligații specifice de serviciu public. Noțiunea de SIEG acoperă atât activitățile economice, cât și furnizarea de servicii fără caracter economic¹²⁴.

90. Caracteristica esențială a unei întreprinderi care furnizează un SIEG este aceea că furnizează activități economice a căror furnizare servește binelui public, dar care nu ar fi furnizate (sau ar fi furnizate doar în alte condiții în ceea ce privește calitatea, siguranța, accesibilitatea, egalitatea de tratament sau accesul universal) cu ajutorul pieței libere, fără intervenție publică (așa-numita „condiție a disfuncționalității pieței”) ¹²⁵. Un exemplu evident ar fi administrarea unei farmacii într-o zonă rurală îndepărtată. Prin urmare, Curtea a stabilit că SIEG sunt servicii care prezintă caracteristici specifice în raport cu cele ale altor activități economice¹²⁶. Potrivit unei jurisprudențe constante, autoritățile publice din statele membre dețin o marjă de apreciere considerabilă atunci când este necesar să definească ceea ce consideră a fi SIEG, iar definirea unor astfel de servicii de către un stat membru poate fi contestată de către Comisie numai în caz de eroare vădită¹²⁷. Este demn de remarcat (dar nu este deloc

122

A se vedea Hotărârea Tribunalului din 12 februarie 2008, *BUPA și alții/Comisia* (T-289/03, EU:T:2008:29, punctul 172) (sublinierea noastră). A se vedea de asemenea Hotărârea Comisiei din 10 decembrie 1991, *Merci convenzionali Porto di Genova* (C-179/90, EU:C:1991:464, punctul 27).

123

A se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei din 29 aprilie 2013 „Ghid de aplicare a normelor Uniunii Europene în materie de ajutor de stat, achiziții publice și piață internă serviciilor de interes economic general și, în special, serviciilor sociale de interes general” [SWD(2013) 53 final/2]. A se vedea de asemenea Comunicarea Comisiei privind cadrul Uniunii Europene pentru ajutoarele de stat sub forma compensațiilor pentru obligația de serviciu public (2011) (JO 2012, C 8, p. 15).

124

Comunicarea din 20 decembrie 2011 a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „*A Quality Framework for Services of General Interest in Europe*”, COM(2011) 900 final, p. 3.

125

Idem, p. 3. A se vedea de asemenea punctul 14 din Comunicarea Comisiei privind serviciile de interes general în Europa (JO 2001, C 17, p. 4), în care se arată că, „în cazul în care autoritățile publice apreciază că anumite servicii sunt de interes general și că mecanismele pieții nu ar putea să asigure o furnizare satisfăcătoare a serviciilor în cauză, acestea pot stabili un anumit număr de prestări de servicii specifice, destinate să răspundă acestor necesități sub formă de obligații de servicii de interes general”. A se vedea mai precis, în contextul ajutoarelor de stat în sectorul rețelelor de comunicații în bandă largă, punctul 20 din Comunicarea Comisiei privind orientările Uniunii pentru aplicarea normelor privind ajutoarele de stat în cazul dezvoltării rapide a rețelelor de comunicații în bandă largă (JO 2013, C 25, p. 1), care prevede că „Comisia consideră că în zonele în care investitorii privați au investit deja în infrastructura unei rețele de comunicații în bandă largă (sau sunt în curs de extindere a rețelei) și furnizează deja servicii de bandă largă competitive, cu o acoperire corespunzătoare, introducerea în paralel a unei infrastructuri de comunicații în bandă largă competitivă și finanțată public nu poate fi considerată SIEG în sensul articolului 106 alineatul (2) [...] TFUE”. A se vedea de asemenea Hotărârea Tribunalului din 16 septembrie 2013, *Colt Télécommunications France/Comisia* (T-79/10, nepublicată, EU:T:2013:463, punctul 154), în care Tribunalul a statuat că „existența unei disfuncționalități a pieței reprezintă o condiție obligatorie pentru calificarea unei activități drept [SIEG]”.

126

Hotărârea din 10 decembrie 1991, *Merci convenzionali porto di Genova* (C-179/90, EU:C:1991:464, punctul 27), Hotărârea din 17 iulie 1997, *GT-Link* (C-242/95, EU:C:1997:376, punctul 53), și Hotărârea din 18 iunie 1998, *Corsica Ferries France* (C-266/96, EU:C:1998:306, punctul 45).

127

A se vedea de exemplu Concluziile avocatului general Tizzano prezentate în cauza *Ferring* (C-53/00, EU:C:2001:253, punctul 51). A se vedea de asemenea Hotărârea din 15 iunie 2005, *Olsen/Comisia* (T-17/02, EU:T:2005:218, punctul 216 și jurisprudența citată); a se vedea în plus Comunicarea Comisiei privind aplicarea normelor Uniunii Europene privind ajutoarele de stat la compensarea acordată pentru furnizarea serviciilor de interes economic general (JO 2012, C 8, p. 4), punctul 46.

surprinzător) faptul că întinderea și organizarea SIEG variază în mod considerabil de la un stat membru la altul, în funcție de istoria și cultura intervenției publice din fiecare stat membru. Prin urmare, SIEG sunt foarte diverse. Necesitățile și preferințele utilizatorilor vor diferi în funcție de mediul geografic, social și cultural. Prin urmare, revine (în mod rezonabil) autorităților publice ale fiecărui stat membru obligația de a stabili natura și întinderea a ceea ce acestea califică drept serviciu de interes general.

91. Furnizarea de SIEG va obliga furnizorul să accepte anumite constrângeri sau sarcini specifice care nu s-ar aplica dacă acesta ar furniza servicii similare de natură comercială. O enumerare neexhaustivă a acestora ar putea include: furnizarea serviciilor cu titlu universal tuturor celor care le solicită (în loc ca furnizorul să fie liber să își aleagă clienții), obligația de a furniza întotdeauna aceste servicii (în loc ca furnizorul să fie liber să aleagă dacă, în ce moment și în ce loc să le furnizeze) și obligația de a furniza serviciul, indiferent dacă furnizarea acestui serviciu unui anumit client sau în anumite împrejurări este justificată din punct de vedere comercial. În schimb, întreprinderea care furnizează SIEG va beneficia, de regulă, de acordarea anumitor tipuri de drepturi exclusive și va încasa de la stat o plată care depășește prețul care s-ar plăti în condiții normale de piață pentru serviciul care este furnizat.

92. În unele cazuri, furnizarea SIEG poate include și atribuirea de puteri exorbitante, în sensul jurisprudenței Foster (de exemplu, puterea de a aplica măsuri coercitive particulare), *însă nu în mod necesar*. Vom reveni ulterior asupra acestui aspect important¹²⁸.

– *Achizițiile publice*

93. În dreptul Uniunii privind achizițiile publice, noțiunea „stat” și emanațiile sale este echivalentă cu noțiunea „autoritate contractantă”. La rândul său, această noțiune determină dacă un contract trebuie atribuit în temeiul normelor privind achizițiile publice sau dacă poate fi atribuit în temeiul unei alte proceduri¹²⁹.

94. Articolul 2 alineatul (1) din Directiva 2014/24 definește o „autoritate contractantă” ca însemnând „statul, autoritățile regionale sau locale, organismele de drept public sau asociațiile formate din una sau mai multe astfel de autorități sau din unul sau mai multe astfel de organisme de drept public”. Potrivit articolului 2 alineatul (1) punctul 4, noțiunea „organisme de drept public” înseamnă „organismele care au toate caracteristicile următoare: (a) sunt înființate în scopul specific *de a răspunde unor necesități de interes general, fără caracter industrial sau comercial*, (b) au *personalitate juridică* și (c) sunt *finanțate, în cea mai mare parte, de către stat*, autorități regionale sau locale sau alte organisme de drept public *sau administrarea lor face obiectul supravegherii de către autoritățile sau organismele respective* sau au un *consiliu de administrație, de conducere sau de supraveghere* alcătuit din membri desemnați în proporție de peste 50 % de către stat, de autorități regionale sau locale sau de alte organisme de drept public”¹³⁰.

¹²⁸

A se vedea punctul 129 și următoarele din prezentele concluzii.

¹²⁹

A se vedea articolul 1 alineatul (1) din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65). Articolul 1 alineatul (4) subliniază că „[p]rezenta directivă nu aduce atingere libertății statelor membre de a defini, în conformitate cu dreptul Uniunii, serviciile pe care acestea le consideră a fi [SIEG], modul în care aceste servicii ar trebui organizate și finanțate, în conformitate cu normele privind ajutoarele de stat, precum și obligațiile specifice la care aceste servicii ar trebui să se supună. În aceeași măsură, prezenta directivă nu afectează capacitatea autorităților publice de a decide dacă, în ce mod și în ce măsură doresc să exercite ele însele funcții publice în conformitate cu articolul 14 TFUE și cu Protocolul nr. 26”.

¹³⁰

Sublinierea noastră.

95. Aceste condiții cumulative¹³¹ nu privesc doar *statutul juridic* (personalitatea juridică) al organismului și *legătura funcțională* a acestuia cu statul (prin finanțare sau control), ci și *misiunea publică* a autorității contractante (de a răspunde unor necesități de interes general, fără caracter industrial sau comercial).

96. La prima vedere, s-ar părea că această definiție este mai restrânsă decât binecunoscutele criterii stabilite în Hotărârea Foster. În practică însă, Curtea a interpretat-o în sens larg, în mod flexibil și ținând seama de împrejurările specifice ale fiecărui caz.

97. Astfel, în Hotărârea University of Cambridge, Curtea a statuat că, „dacă modul de finanțare a unui anumit organism poate revela o dependență strânsă a acestui organism în raport cu o altă autoritate contractantă, este clar că acest criteriu nu are aplicabilitate absolută. Toate plățile efectuate de o autoritate contractantă nu au ca efect crearea sau consolidarea unei legături specifice de subordonare sau de dependență. Doar plățile care finanțează sau sprijină, prin intermediul unui ajutor financiar fără o contraprestație specifică, activitățile entității în cauză pot fi calificate drept «finanțare publică»¹³². Rezultă că expresia „finanțată [...] de [una sau mai multe autorități contractante] prevăzută la articolul 1 (b) al doilea paragraf a treia liniuță din Directivele 92/50, 93/36 și 93/37 trebuie interpretate în sensul că include bursele sau subvențiile acordate de una sau de mai multe autorități contractante în scopul de a promova activitățile de cercetare, precum și bursele destinate studenților acordate universităților de către autoritățile regionale de învățământ și care acoperă taxele de școlarizare ale studenților desemnați nominal. În schimb, nu constituie o finanțare publică în sensul directivelor menționate plățile efectuate de una sau mai multe autorități contractante, fie în cadrul unui contract de prestări de servicii care cuprind activități de cercetare, fie în schimbul furnizării altor servicii, cum ar fi consultanța sau organizarea de conferințe”¹³³.

98. În Hotărârea Mannesmann Anlagenbau, Curtea a constatat că o entitate precum Österreichische Staatsdruckerei, a cărei activitate consta în tipărirea pe rotativă „heatset”, care era înființată potrivit legii și desfășura activități de interes general, dar și cu caracter comercial, trebuie să fie considerată organism de drept public și, prin urmare, autoritate contractantă: în consecință, contractele de lucrări de orice natură încheiate de această entitate trebuiau să fie considerate contracte de lucrări cu caracter public¹³⁴. În esență, Curtea a statuat că, din momentul în care un organism îndeplinește o parte dintre sarcinile sale în interes public, acest organism intră sub incidența Directivei privind achizițiile publice pentru toate ofertele sale.

99. În Hotărârea Adolf Truley, Curtea a subliniat că noțiunea „necesități de interes general” trebuie să primească o interpretare autonomă și uniformă în întreaga Uniune Europeană și că trebuie interpretată în lumina contextului și a scopului directivei¹³⁵. Curtea a detaliat în continuare poziția sa în Hotărârea Comisia/Spania, precizând că, „pentru a determina dacă există sau nu există o necesitate de interes general fără caracter industrial sau comercial, trebuie să se țină seama de circumstanțele de fapt și de

131

Curtea a confirmat caracterul cumulativ al acestor trei condiții în Hotărârea din 15 ianuarie 1998, *Mannesmann Anlagenbau Austria și alții* (C-44/96, EU:C:1998:4, punctul 21). A se vedea în plus Hotărârea din 16 octombrie 2003, *Comisia/Spania* (C-283/00, EU:C:2003:544, punctul 69).

132

Hotărârea din 3 octombrie 2000, *University of Cambridge* (C-380/98, EU:C:2000:529, punctul 21).

133

Hotărârea din 3 octombrie 2000, *University of Cambridge* (C-380/98, EU:C:2000:529, punctul 26). Curtea a continuat prin a afirma că decizia cu privire la aspectul dacă un organism precum University of Cambridge constituie „autoritate contractantă” trebuia luată anual și că exercițiul bugetar în cursul căruia era inițiată procedura de atribuire trebuia să fie considerat ca fiind perioada cea mai adecvată pentru calculul modului de finanțare a acestui organism (punctele 40 și 41).

134

Hotărârea din 15 ianuarie 1998, *Mannesmann Anlagenbau Austria și alții* (C-44/96, EU:C:1998:4, punctul 35).

135

Hotărârea din 27 februarie 2003, *Adolf Truley* (C-373/00, EU:C:2003:110, punctele 33-40).

drept relevante, cum sunt cele care prevalează atunci când organismul în cauză a fost înființat, precum și de condițiile în care își desfășoară activitatea, inclusiv, printre altele, lipsa concurenței pe piață, faptul că scopul său principal nu este realizarea de profit, faptul că nu suportă riscurile asociate activității, precum și finanțarea publică eventuală a activității în cauză”¹³⁶.

100. În general, necesitățile de interes general, esențiale pentru a stabili dacă un organism are o misiune publică, sunt, „în primul rând, cele care sunt îndeplinite altfel decât prin asigurarea ofertei de bunuri sau de servicii pe piață și, în al doilea rând, cele pe care, pentru motive legate de interesul general, statul însuși alege să le furnizeze sau asupra cărora dorește să mențină o influență decisivă”¹³⁷.

101. Ne întrerupem un moment pentru a face un bilanț și pentru a formula unele întrebări: toate organismele sau întreprinderile însărcinate cu o misiune publică corespunzător primei condiții desprinse din Hotărârea Altmark sau însărcinate cu furnizarea de SIEG trebuie să fie considerate emanații ale statului? În cazul în care răspunsul la oricare dintre întrebări este afirmativ (și, fără îndoială, indiferent dacă aceasta constituie o cerință suficientă sau doar necesară pentru a intra sub incidența definiției), o condiție suplimentară trebuie să fie aceea ca această misiune publică să fie clar definită ca atare de cadrul legislativ sau de reglementare relevant? O astfel de cerință suplimentară ar putea juca un rol util în a spori securitatea juridică, atât pentru organismul sau întreprinderea în cauză, cât și pentru particularul care dorește să se întemeieze pe principiul efectului direct vertical al directivelor. În plus, odată ce un organism constituie o emanație a statului în ceea ce privește anumite activități pe care le desfășoară, trebuie să fie considerat o emanație a statului în ceea ce privește toate activitățile sale sau acest lucru extinde prea mult sfera condițiilor menționate?

102. Două exemple pot fi de ajutor în acest stadiu pentru a sublinia aspectele practice care decurg din aplicarea criteriilor stabilite în Hotărârea Foster, în forma lor actuală.

103. În primul exemplu pe care îl furnizăm, X este o societate care furnizează servicii de securitate. Aceasta are în derulare două contracte. Unul este încheiat cu o mare firmă privată de avocați care dorește să se asigure că sunt puse în aplicare măsuri adecvate de securitate pentru birourile sale. Celălalt este încheiat cu guvernul central, care a „externalizat” anumite obligații în materie de securitate către o închisoare cu grad mediu de securitate. Analizate în mod obiectiv, serviciile actuale îndeplinite în cele două contexte sunt practic identice. Primul contract reprezintă un contract obișnuit de drept privat încheiat între două entități private. Al doilea contract obligă societatea X să îndeplinească o misiune publică care îi este conferită de stat. X exercită, prin delegare, propria autoritate a statului și astfel beneficiază de puteri exorbitante (în special competența de a ține în detenție).

104. În al doilea exemplu pe care îl furnizăm, Y reprezintă o societate care furnizează servicii de transport cu feribotul. Aceasta funcționează pe două rute. Una dintre acestea reprezintă o rută populară, atât de mărfuri, cât și de pasageri, având o mulțime de clienți potențiali. Pe această rută, alte două societăți sunt concurente ale Y, dar există în continuare posibilități avantajoase, iar Y poate alege, în funcție de cerere, cât de des să furnizeze servicii de transport cu feribotul. Ruta reprezintă o ofertă comercială avantajoasă. Cealaltă rută se află între continent și o insulă mică și izolată. Serviciul de transport cu feribotul asigură legătura dintre insulă și lumea exterioară. Acest serviciu se realiza anterior sub controlul direct al administrației locale, însă autoritatea guvernamentală locală a scos în prezent contractul la licitație pentru a desemna un (unic) furnizor de servicii. Această rută reprezintă opusul unei oferte comerciale avantajoase. Autoritatea contractantă a stipulat că serviciile de transport cu feribotul trebuie să se efectueze pe întreg parcursul anului, în orice condiții meteorologice și indiferent de numărul de pasageri sau de cantitatea de marfă care se va afla la bordul fiecărei nave în

¹³⁶

Hotărârea din 16 octombrie 2003, *Comisia/Spania* (C-283/00, EU:C:2003:544, punctul 81).

¹³⁷

Hotărârea din 10 mai 2001, *Agorà și Excelsior* (C-223/99 și C-260/99, EU:C:2001:259, punctul 37).

parte pentru fiecare traversare propriu-zisă. Y depune o ofertă și i se atribuie contractul. Atunci când își desfășoară activitatea pe prima rută, Y reprezintă un operator comercial obișnuit. Atunci când își desfășoară activitatea pe a doua rută, Y îndeplinește o misiune publică. Serviciile de transport cu feribotul spre insulă se încadrează în mod clar în categoria unui SIEG. Din punctul de vedere al condițiilor impuse de autoritatea locală, contractul nu este prea atractiv dintr-o perspectivă pur comercială. Deși Y ar fi putut solicita un anumit tip de tratament preferențial, exclusivitate sau puteri exorbitante, astfel de elemente nu sunt esențiale pentru îndeplinirea SIEG și ar fi putut să nu fie acordate.

105. Din cele două exemple ar rezulta că, în funcție de împrejurările concrete, același organism poate constitui o emanație a statului în ceea ce privește anumite activități, dar nu poate constitui o emanație a statului în ceea ce privește alte activități. Este important să se sublinieze că această distincție *nu* rezultă din *calitatea* în care acționează organismul. Din Hotărârile Marshall și Foster reiese în mod clar că acest aspect este lipsit de importanță și că într-adevăr X și Y acționează fiecare în aceeași calitate în cele două situații prezentate în exemplele pe care le-am furnizat. Principala diferență în fiecare exemplu este mai curând aceea că într-o situație organismul acționează într-un mod pur comercial, în timp ce în cealaltă situație același organism are o misiune publică. Din aceste două exemple se poate observa de asemenea că, în timp ce X deține „puteri exorbitante” atunci când își îndeplinește misiunea publică, Y nu deține astfel de puteri.

106. În acest context, revenim acum la cea de a doua întrebare adresată de instanța de trimitere.

107. În primul rând, considerăm că principiul de bază esențial reiese în mod clar dintr-o jurisprudență constantă. Acesta este în sensul că un particular poate invoca dispozițiile precise și necondiționate ale unei directive împotriva statului, indiferent de calitatea în care acționează acesta din urmă, deoarece „este necesar să se evite ca statul să profite de propria încălcare a obligației de respectare a dreptului [Uniunii]”¹³⁸.

108. În al doilea rând, menționăm faptul (probabil evident) că a acorda drepturi particularilor are adesea un preț. Astfel, pentru a da doar un exemplu, acordarea de drepturi protejate în materia contractelor de muncă obligă un angajator să păstreze lucrătorul în cauză sau să îi plătească despăgubiri pentru încălcarea contractului de muncă.

109. În al treilea rând, noțiunea de emanație a statului în scopul efectului direct vertical trebuie să fie o noțiune autonomă a dreptului Uniunii. Această noțiune stabilește în mod direct categoriile de persoane care pot și care nu pot să invoce drepturi cu efect direct conferite de o directivă care nu a fost transpusă corespunzător în termenul stabilit de către un stat membru. Cerința fundamentală ca dreptul Uniunii să fie aplicat în mod uniform pe teritoriul Uniunii Europene¹³⁹ împiedică adoptarea vreunei definiții a cărei sferă de aplicare poate varia în funcție de multiplele definiții cuprinse în diverse sisteme juridice naționale a ceea ce constituie „serviciu public” sau „puteri exorbitante” ori a ceea ce este calificat drept „stat” potrivit dreptului constituțional național.

¹³⁸

A se vedea printre altele Hotărârea din 15 februarie 1986, *Marshall* (C-152/84, EU:C:1986:84, punctul 49), Hotărârea din 12 iulie 1990, *Foster* (C-188/89, EU:C:1990:313, punctul 17), și Hotărârea din 14 septembrie 2000, *Collino și Chiappero* (C-343/98, EU:C:2000:441, punctul 23). În Concluziile din 18 septembrie 2013 pe care le-a prezentat în cauza *Portgás* (C-425/12, EU:C:2013:623), avocatul general Wahl a considerat, la punctul 30 (menționând Hotărârea *Marshall*, punctul 47), că „[...] recunoașterea efectului direct al directivelor se întemeiază, în definitiv, pe două obiective complementare: necesitatea de a garanta în mod eficient drepturile pe care particularii le pot obține din aceste acte, precum și intenția de a sancționa autoritățile naționale care au omis să respecte efectul obligatoriu și să asigure o aplicare efectivă a acestora”. Suntem pe deplin de acord cu primul aspect al acestei afirmații. Însă, în măsura în care nu doar deciziile ulterioare, ci și Hotărârea *Marshall* însăși precizează în mod clar că organismele care nu au nicio legătură cu nerespectarea obligației unui stat de a transpune directiva (și care nu au nici capacitatea de a influența acest lucru) vor trebui să respecte în continuare dispozițiile cu efect direct ale acestei directive, în temeiul principiului efectului direct vertical în cazul în care acestea sunt considerate a fi o emanație a statului, ne temem că nu vom putea susține pe deplin cel de al doilea aspect.

¹³⁹

A se vedea printre altele Hotărârea din 21 mai 1985, *Schul Douane-Expéditeur* (47/84, EU:C:1985:216, punctul 17), Hotărârea din 3 iulie 2012, *UsedSoft* (C-128/11, EU:C:2012:407, punctul 40), Hotărârea din 9 noiembrie 2016, *Wathelet* (C-149/15, EU:C:2016:840, punctul 29), și Hotărârea din 2 martie 2017, *J. D.* (C-4/16, EU:C:2017:153, punctul 24).

110. În al patrulea rând, tocmai pentru că există o astfel de diversitate în ceea ce privește terminologia și definițiile naționale, definiția cuprinsă în dreptul Uniunii a ceea ce constituie o emanație a statului trebuie în mod obligatoriu să fie formulată în termeni abstracți.

111. În al cincilea rând, multe lucruri s-au schimbat de la data pronunțării de către Curte a Hotărârii Foster, în 1990. Multe state membre au sporit în mod considerabil numărul de misiuni pe care nu le mai efectuează „intern”. Natura entităților cărora statele le încredințează aceste misiuni a crescut de asemenea în diversitate. În timp ce procesul de privatizare a activelor statului și, odată cu acestea, a datoriilor care reveneau în trecut statului (așa cum a fost cazul în Hotărârea Marshall) nu a luat nicidecum sfârșit, în prezent, este în egală măsură posibil ca aceste datorii să poată fi transferate unui „parteneriat public-privat”, prin „contract” sau prin concesiune.

112. Vom începe prin a clarifica ceea ce *nu* prezintă importanță în sensul acestei definiții.

113. În primul rând, rezultă în mod clar din însăși Hotărârea Foster, precum și din jurisprudența ulterioară (în special din Hotărârile Rieser Internationale Transporte și Sozialhilfeverband Rohrbach) că forma juridică a pârâtului este lipsită de relevanță¹⁴⁰.

114. Apoi, este de asemenea evident că „statul” nu trebuie să fie în situația de a exercita zilnic controlul sau supravegherea activităților respectivului organism¹⁴¹. În acest sens, considerăm că trimiterea din cuprinsul criteriului anterior la un organism aflat „sub controlul statului” este în prezent depășită.

115. Este la fel de evident că, în cazul în care statul *deține sau controlează* organismul în cauză, acesta din urmă va fi calificat drept emanație a statului¹⁴². Acest lucru ni se pare pe deplin legitim: statul este obligat, așadar, să plătească pentru respectarea drepturilor conferite de directiva pe care ar fi trebuit să o transpună în dreptul național.

116. În mod similar, orice parte a „aparaturii de stat” – autorități municipale, regionale sau locale și altele asemenea – constituie într-un mod aproape evident o emanație a statului. Într-adevăr, din punct de vedere funcțional, aceste autorități ar putea fi considerate pur și simplu ca fiind parte a statului – prin urmare, ele ar trebui să fie considerate ca atare fără efectuarea unor analize suplimentare¹⁴³.

117. Considerăm că, în acest stadiu, trimiterea din cuprinsul criteriilor anterioare la expresia „sub autoritatea statului” necesită de asemenea clarificări suplimentare. Din jurisprudența ulterioară Hotărârii Foster, ni se pare că reiese în mod clar că prin această expresie trebuie să se înțeleagă că statul a creat condițiile și modalitățile în care respectivul organism poate acționa.

118. În sfârșit, chestiunea finanțării este lipsită de relevanță. Nu este necesar ca un organism să fie finanțat de către stat pentru a constitui o emanație a acestuia¹⁴⁴.

¹⁴⁰

A se vedea în special punctele 35, 49 și 62 din prezentele concluzii.

¹⁴¹

A se vedea punctul 65 din prezentele concluzii.

¹⁴²

A se vedea punctul 68 din prezentele concluzii.

¹⁴³

Jurisprudența anterioară Hotărârii Foster, menționată la punctul 19 din aceasta din urmă, arăta deja că anumite organisme care, din punct de vedere funcțional, intrau sub incidența statului trebuiau să fie considerate ca fiind statul însuși: în special autoritățile fiscale (Hotărârea din 19 ianuarie 1982, *Becker*, 8/81, EU:C:1982:7, și Hotărârea din 22 februarie 1990, *Busseni*, C-221/88, EU:C:1990:84) și autoritățile locale sau regionale (Hotărârea din 22 iunie 1989, *Costanzo*, C-103/88, EU:C:1989:256).

¹⁴⁴

A se vedea punctele 61 și 62 din prezentele concluzii.

119. Restul elementelor esențiale ale fasciculului care constituie împreună criteriile aplicabile pentru a stabili dacă un anumit organism este sau nu este o emanație a statului în sensul efectului direct vertical al directivelor abordează această chestiune dintr-o perspectivă funcțională („organismul în cauză exercită funcții care reprezintă, în anumită măsură, sarcini asemănătoare cu cele «ale statului?»”) ¹⁴⁵. Aceste elemente ni se par a fi – cel puțin în ceea ce privește criteriile menționate în Hotărârea Foster și în jurisprudența ulterioară – i) acela dacă statul a încredințat organismului în cauză sarcina de a îndeplini o misiune publică pe care, în alte condiții, statul însuși ar fi putut decide să o îndeplinească în mod direct și ii) acela dacă statul a atribuit acestui organism o anumită formă de competențe suplimentare care să îi permită să își îndeplinească misiunea în mod eficient (ceea ce reprezintă doar un alt mod de a formula expresia „puteri exorbitante în raport cu cele care rezultă din normele obișnuite aplicabile relațiilor dintre particulari”). Primul element cuprinde multe forme diferite de misiuni publice, de la administrarea unor spitale și instituții de învățământ până la întreținerea de penitenciare în vederea asigurării de servicii esențiale în zonele îndepărtate ale teritoriului național. Al doilea element este adesea consecința firească a încredințării unei misiuni publice unui astfel de organism.

120. În urmărire, propunem ca, drept răspuns la cea de a doua întrebare, Curtea să constate că, la stabilirea aspectului dacă un anumit pârât constituie o emanație a statului în scopul efectului direct vertical al directivelor, instanța națională trebuie să ia în considerare următoarele criterii:

- (1) forma juridică a organismului în cauză este irelevantă;
- (2) nu este necesar ca statul să fie în situația de a exercita zilnic controlul sau supravegherea activităților respectivului organism;
- (3) în cazul în care statul deține sau controlează organismul în cauză, acest organism trebuie considerat a fi o emanație a statului, fără a fi necesar să se analizeze dacă sunt îndeplinite alte criterii;
- (4) orice autoritate municipală, regională ori locală sau orice organism echivalent trebuie considerate în mod automat a fi o emanație a statului;
- (5) nu este necesar ca organismul în cauză să fie finanțat de către stat;
- (6) în cazul în care statul a încredințat organismului în cauză sarcina de a îndeplini un serviciu public pe care, în alte condiții, statul însuși ar fi trebuit să îl îndeplinească în mod direct și a atribuit acestui organism o anumită formă de competențe suplimentare care să îi permită să își îndeplinească misiunea în mod eficient, organismul în cauză trebuie, în orice caz, să fie considerat o emanație a statului.

În desfășurarea analizei efectuate, instanța națională trebuie să țină seama de principiul esențial subiacent potrivit căruia un particular poate invoca împotriva statului dispozițiile precise și necondiționate ale unei directive, indiferent de calitatea în care acționează acesta, deoarece este necesar să se evite ca statul să se poată prevala de propria neîndeplinire a obligației de a respecta dreptul Uniunii.

¹⁴⁵

La punctul 19 din Hotărârea Foster, Curtea a identificat două organisme care constituiau, din punct de vedere funcțional, emanații ale statului: autorități independente din punct de vedere constituțional însărcinate cu menținerea ordinii și a securității publice (Hotărârea din 15 mai 1986, *Johnston*, 222/84, EU:C:1986:206) și autorități publice care asigură servicii publice de sănătate (Hotărârea din 26 februarie 1986, *Marshall*, 152/84, EU:C:1986:84).

121. În cadrul răspunsului pe care îl vom furniza la cea de a treia întrebare de mai jos, vom aborda chestiunea dacă, în cazul în care sarcina de a îndeplini un serviciu public a fost încredințată unui organism, așa cum s-a subliniat la punctul 120 (6) de mai sus, este *necesar* ca acest lucru să fie însoțit de acordarea unor „puteri exorbitante” de către stat.

A treia întrebare

122. Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă faptul că un stat membru a transferat o marjă largă de responsabilitate unui organism (așa cum este MIBI) în scopul vădit de a îndeplini obligațiile care îi revin potrivit dreptului Uniunii este suficient pentru ca acest organism să fie calificat drept emanație a statului în scopul efectului direct vertical. În subsidiar, este necesar ca unui astfel de organism să i se acorde: i) puteri exorbitante sau ii) să își desfășoare activitatea sub controlul sau supravegherea directă a statului membru pentru ca un particular să poată invoca dispoziția cu efect direct a unei directive împotriva acestui organism?

123. Cu titlu preliminar, observăm că directivele se prezintă sub toate formele și mărimile. Unele – cum ar fi numeroasele directive în domeniul încadrării în muncă – creează drepturi și impun obligații cu caracter general pentru toți angajații și pentru toți angajatorii, sub rezerva numai a unui număr limitat de excepții specifice¹⁴⁶. Altele definesc parametrii în limitele cărora trebuie exercitate anumite drepturi care decurg din dreptul Uniunii¹⁴⁷ sau modul în care trebuie reglementate anumite sectoare ale economiei¹⁴⁸. Altele însă impun statului membru să încredințeze unui organism specific anumite sarcini care trebuie să fie îndeplinite ca urmare a obligațiilor care decurg din respectiva directivă și a drepturilor conferite prin aceasta.

124. Această situație este valabilă în speță. Este evident că obligația de a asigura faptul că conducătorii auto sunt asigurați pentru riscul care se afla la originea accidentului doamnei Farrell se găsește în mod direct în dreptul Uniunii, și anume la articolul 1 din A treia directivă privind asigurarea auto. Articolul 1 alineatul (4) primul paragraf din A doua directivă privind asigurarea auto impunea anterior statelor membre să instituie un mecanism de soluționare a eventualei situații în care un conducător auto neasigurat pentru un risc în privința căruia era obligat să încheie asigurare ar cauza un accident. Cele două obligații, coroborate, impuneau Irlandei să asigure că răspunderea unui conducător auto față de un pasager aflat în situația doamnei Farrell ar fi fost angajată, fie de însuși asiguratorul aceluia conducător auto, fie (în cazul în care acesta din urmă ar fi neidentificat sau neasigurat) de organismul însărcinat de către Irlanda cu soluționarea unor astfel de cereri.

125. În calitate de stat membru, Irlanda ar fi putut alege între diferite moduri posibile de punere în aplicare a acestei din urmă obligații. Astfel, aceasta ar fi putut însărcina o parte a guvernului însuși (cum ar fi Ministerul Transporturilor) cu soluționarea cererilor formulate de victimele conducătorilor auto neasigurați. Ar fi putut înființa un nou organism de drept public, distinct, căruia să îi atribuie

¹⁴⁶

A se vedea de exemplu Directiva 2002/73/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 septembrie 2002 de modificare a Directivei 76/207/CEE a Consiliului privind punerea în aplicare a principiului egalității de tratament între bărbați și femei în ceea ce privește accesul la încadrarea în muncă, la formarea și la promovarea profesională, precum și condițiile de muncă (JO 2002, L 269, p. 15, Ediție specială, 05/vol. 6, p. 143).

¹⁴⁷

A se vedea de exemplu Directiva privind calificările profesionale [Directiva 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale (JO 2005, L 255, p. 22, Ediție specială, 05/vol. 8, p. 3)] astfel cum a fost modificată recent prin Directiva 2013/55/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 noiembrie 2013 de modificare a Directivei 2005/36, precum și Regulamentul (UE) nr. 1024/2012 privind cooperarea administrativă prin intermediul Sistemului de informare al pieței interne (denumit în continuare „Regulamentul IMI”) (JO 2013, L 354, p. 13). Informații generale cu privire la funcționarea acestui sistem de recunoaștere reciprocă se găsesc la adresa http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals_en.

¹⁴⁸

A se vedea de exemplu 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 (JO 2002, L 108, p. 33, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 195), astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (CE) nr. 544/2009 și prin Directiva 2009/140/CE.

această responsabilitate. Sau ar fi putut proceda așa cum a procedat în cele din urmă în realitate: alegând un organism de drept privat existent însărcinat cu responsabilități similare relevante și să atribuie acestui organism de drept privat noi responsabilități suplimentare care rezultă din articolul 1 din A treia directivă privind asigurarea auto.

126. În al doilea rând, acesta reprezintă – după cum subliniază în mod întemeiat Comisia – un caz atipic, în măsura în care rațiunea de a fi a MIBI include tocmai soluționarea cererilor formulate de victimele conducătorilor auto neasigurați. *Acesta este contextul specific* în care se ridică problema dacă acest organism este, *de asemenea*, obligat să soluționeze această cerere specifică, dincolo de împrejurarea că, la momentul faptelor, Irlanda nu transpuse în mod corespunzător în dreptul național toate obligațiile care îi reveneau potrivit dreptului Uniunii și nu atribuise (încă) în sarcina MIBI responsabilitatea îndeplinirii unei astfel de obligații specifice. În acest sens, prezenta cauză diferă de situații precum cea care a condus la pronunțarea Hotărârii Marshall¹⁴⁹, în care pârâtul trebuia să fie considerat, *pentru alte motive și într-un context total diferit*, o emanație a statului și în care era, prin urmare, obligat să confere efect drepturilor care rezultau din dispozițiile cu efect direct în materia încadrării în muncă, drepturi pe care doamna Marshall le-ar fi putut obține din aplicarea articolului 5 alineatul (1) din Directiva 76/207. În speță, dreptul cu efect direct pe care doamna Farrell urmărește să îl revendice (despăgubiri pentru vătămările suferite în calitate de pasager care călătorea într-un autovehicul) în temeiul articolului 1 din A treia directivă privind asigurarea auto este exact *tipul* de drept pentru care Irlanda a conferit deja MIBI răspunderea reziduală în cazul în care conducătorul auto este neidentificat sau neasigurat.

127. Acestea fiind spuse, a treia întrebare este o chestiune cu relevanță generală pentru aplicarea dreptului Uniunii pe întreg teritoriul Uniunii Europene. Prin urmare, am îndemna Marea Cameră să nu răspundă la această întrebare în mod restrictiv (de exemplu printr-o trimitere la faptul că toți asigurătorii auto din Irlanda sunt obligați să fie membri ai MIBI, lucru care ar putea fi considerat o variațiune pe tema puterilor exorbitante¹⁵⁰), ci să abordeze mai curând chestiunea de principiu (majoră) ridicată de instanța de trimitere.

128. Astfel cum am arătat în răspunsul la a doua întrebare, acordarea de puteri exorbitante sau prezența controlului ori a supravegherii directe din partea statului membru va fi suficientă pentru a clasifica organismul în cauză drept emanație a statului. Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă fiecare dintre aceste elemente constituie o parte necesară a ecuației de bază. Cu titlu subsidiar, este suficient faptul că obligația de a îndeplini sarcinile care, în alte condiții, ar fi trebuit executate de statul membru însuși a fost încredințată organismului în cauză?

129. În acest context, noțiunea „puteri exorbitante” este deosebit de relevantă. Pentru a înțelege funcția pe care trebuie să o îndeplinească această noțiune, este necesar să revenim la Hotărârea Foster.

130. După cum am arătat la punctul 52 de mai sus, intenția Curții nu a fost aceea de a stabili criterii exhaustive și fixe. Aceasta a creat mai degrabă o formulare pornind de la jurisprudența existentă.

¹⁴⁹ Hotărârea din 26 februarie 1986 (152/84, EU:C:1986:84).

¹⁵⁰ Există de asemenea dispoziții (oarecum atipice) care permit MIBI să negocieze cu persoanele vătămate și să soluționeze litigii *chiar și atunci când* acesta nu are un contract sau un mandat specific care să o autorizeze să procedeze astfel. Trebuie observat că împrejurarea că toți asigurătorii de autovehicule trebuie să fie membri ai MIBI asigură condiții de concurență echitabilă și implică faptul că, pe termen lung, MIBI nu va rămâne niciodată fără fonduri în cazul în care trebuie să soluționeze cereri suplimentare, lucru pe care nu l-a anticipat. MIBI va ajusta doar contribuțiile pe care le solicită de la membrii săi, iar aceștia din urmă vor ajusta în mod similar cuantumul suplimentar pe care îl percep în cadrul contractelor individuale de asigurare pe care le încheie în scopul finanțării contribuției lor la MIBI.

131. Astfel, la punctul 18 din Hotărârea Foster, Curtea a reținut că într-o serie de cazuri statuase că efectul direct vertical putea interveni în cazul în care organizațiile sau organismele erau „supuse autorității sau controlului statului ori dispuneau de competențe exorbitante”¹⁵¹. La punctul 19 a citat patru cauze. Trei dintre aceste cauze priveau organisme (autoritățile fiscale, autoritățile locale sau regionale și spitalele publice) care erau supuse autorității sau controlului statului și care îndeplineau criteriile pe baza acestor motive. În timp ce primele două ar fi putut îndeplini de asemenea criteriile datorită puterilor pe care în mod evident le dețineau, nu același lucru se poate spune despre spitalele publice. Cea de a patra cauză (Johnston) privea autoritățile independente din punct de vedere constituțional responsabile cu menținerea ordinii și a securității publice. În fapt, acestora le-au fost încredințate puteri exorbitante în acest scop.

132. Considerăm că, făcând trimitere la Hotărârea Johnston, Curtea a ales o cauză care îndeplinea criteriile pe care Curtea tocmai le enunțase, nu pe baza faptului că organismul în cauză era „supus autorității sau controlului statului” (ceea ce era valabil în cazul celorlalte trei exemple), ci pe baza faptului că organismul în discuție beneficia de „puteri exorbitante”. Procedând astfel, Curtea a subliniat ceea ce constituia un element esențial al acestei spețe.

133. În acest context, este interesant de observat că Hotărârea Johnston nu utilizează de fapt expresia „puteri exorbitante”. În schimb, Curtea s-a referit în această hotărâre la „o autoritate publică, însărcinată de stat cu menținerea ordinii și a securității publice”¹⁵². Aceasta a adăugat că un astfel de organism „nu se poate prevala de încălcarea dreptului [Uniunii] de către statul a cărui emanație este”.

134. O serie de observații suplimentare trebuie menționate în această etapă.

135. În primul rând, în Hotărârea Foster (sau chiar în jurisprudența ulterioară acesteia) nu există nicio definiție a ceea ce înseamnă de fapt expresia „puteri exorbitante”. Aflăm doar că astfel de puteri „sunt exorbitante în raport cu cele care rezultă din normele obișnuite aplicabile în relațiile dintre particulari”. Având în vedere că criteriile stabilite în Hotărârea Foster trebuie aplicate în mod uniform pe întreg teritoriul Uniunii Europene, noțiunea – în cazul în care trebuie reținută ca parte a criteriilor – trebuie să aibă o semnificație autonomă în dreptul Uniunii. Cu toate acestea, după 20 de ani de la pronunțarea Hotărârii Foster, o noțiune împrumutată dintr-un sistem juridic național¹⁵³ nu a dobândit încă o semnificație clară și autonomă în dreptul Uniunii.

136. În al doilea rând, analiza pe care am efectuat-o cu privire la jurisprudența ulterioară Hotărârii Foster¹⁵⁴ nu a evidențiat un proces coerent de verificare și de identificare a puterilor exorbitante în fiecare cauză. Organismele responsabile cu construcția de autostrăzi sau cu furnizarea de servicii de distribuție a energiei¹⁵⁵, concesionarul exclusiv al serviciilor de telecomunicații de uz public¹⁵⁶,

¹⁵¹ Hotărârea din 12 iulie 1990 (C-188/89, EU:C:1990:313) (sublinierea noastră).

¹⁵² Hotărârea din 15 mai 1986 (222/84, EU:C:1986:206, punctul 56).

¹⁵³ A se vedea punctul 54 din prezentele concluzii.

¹⁵⁴ A se vedea punctul 58 și următoarele din prezentele concluzii.

¹⁵⁵ A se vedea Hotărârea din 4 decembrie 1997, *Kampelmann și alții* (C-253/96-C-258/96, EU:C:1997:585), și punctul 58 din prezentele concluzii.

¹⁵⁶ A se vedea Hotărârea din 14 septembrie 2000, *Collino și Chiappero* (C-343/98, EU:C:2000:441), și punctele 59 și 60 din prezentele concluzii.

societatea de drept privat care gestionează autostrăzile naționale¹⁵⁷, organizațiile de asistență socială¹⁵⁸, un spital din sectorul public¹⁵⁹, un birou local care se ocupa de cazurile de securitate socială¹⁶⁰ și serviciul de curierat al unui stat membru¹⁶¹ aveau toate misiuni publice. Din elementele de fapt disponibile, astfel cum sunt acestea consemnate în hotărâri, nu reiese cu atâta claritate dacă aceste organisme au beneficiat în mod necesar și de puteri exorbitante. În Hotărârea Portgás¹⁶², Curtea a precizat în mod expres că faptul de a fi beneficiat de drepturi speciale sau exclusive în temeiul unui contract de concesiune *nu* însemna că organismul în cauză beneficia în mod obligatoriu de puteri exorbitante și a retrimis această chestiune specifică instanței naționale pentru o analiză suplimentară¹⁶³.

137. În al treilea rând, deși anumite puteri adiționale pot fi adesea necesare pentru a îndeplini o misiune publică, nu este clar dacă acestea vor fi întotdeauna necesare. Acest lucru poate fi înțeles mult mai clar în contextul SIEG. În multe sectoare ale economiei (cum ar fi, de exemplu, sectorul telecomunicațiilor, al apei, al gazelor și al energiei electrice), statul poate acorda în prezent drepturi speciale sau exclusive¹⁶⁴.

138. Concluzionăm că a impune organismului în cauză să dețină și „puteri exorbitante” pentru a constitui o emanație a statului nu este necesar și, prin urmare, este nejustificat.

139. Este însă important să se precizeze că nu orice persoană sau organism care desfășoară activități de interes public va constitui o emanație a statului. În această privință vom formula observațiile ce urmează.

140. În primul rând, trebuie să existe un „organism”, noțiune prin care ne referim la o persoană juridică. O persoană fizică nu poate constitui o emanație a statului.

141. În al doilea rând, în cazul în care un organism îndeplinește o varietate de funcții, dintre care unele reprezintă o misiune care i-a fost încredințată de stat, iar altele nu reprezintă o astfel de misiune, acesta poate constitui o emanație a statului numai în raport cu prima categorie de activități. Prin urmare, în acest caz, abordarea pe care o susținem diferă de cea adoptată de Curte în cauzele privind achizițiile publice¹⁶⁵. În timp ce un organism care reprezintă o „autoritate contractantă” potrivit normelor privind achizițiile publice trebuie, prin urmare, să monitorizeze și să respecte întotdeauna acest

157

A se vedea Hotărârea din 5 februarie 2004, *Rieser Internationale Transporte* (C-157/02, EU:C:2004:76), și punctele 61-63 din prezentele concluzii. La punctul 12 din hotărârea menționată se arată că Asfinag era autorizată, în temeiul contractului încheiat între aceasta și statul austriac (contract descris drept „licență” sau, alternativ, drept „contact”), „să perceapă, în nume propriu și pe cont propriu, taxe de trecere și taxe legate de drepturile de utilizare în scopul de a-și recupera cheltuielile”. Analiza ulterioară efectuată de Curte s-a axat pe controlul statului (punctul 25) și pe faptul că Asfinag „nu este autorizată să stabilească, din proprie inițiativă, cuantumul taxelor de trecere care trebuie perceput. Acest cuantum este stabilit prin lege” (punctul 26). Curtea a concluzionat imediat că Asfinag era o emanație a statului, *fără* a identifica însă ce fel de puteri exorbitante deținea (punctul 27).

158

A se vedea Ordonanța din 26 mai 2005, *Sozialhilfverband Rohrbach* (C-297/03, EU:C:2005:315), și punctul 64 din prezentele concluzii.

159

A se vedea Hotărârea din 7 septembrie 2006, *Vassallo* (C-180/04, EU:C:2006:518), și punctul 65 din prezentele concluzii.

160

A se vedea Hotărârea din 24 ianuarie 2012, *Dominguez* (C-282/10, EU:C:2012:33), și punctul 67 din prezentele concluzii.

161

A se vedea Hotărârea din 12 decembrie 2013, *Carratú* (C-361/12, EU:C:2013:830), și punctul 68 din prezentele concluzii.

162

A se vedea Hotărârea din 12 decembrie 2013, *Portgás* (C-425/12, EU:C:2013:829). A se vedea în plus punctele 69-76 din prezentele concluzii.

163

Hotărârea din 12 decembrie 2013, *Portgás* (C-425/12, EU:C:2013:829, punctele 30 și 31).

164

A se vedea punctul 112 din prezentele concluzii.

165

A se vedea punctul 98 din prezentele concluzii.

domeniu specific al dreptului Uniunii¹⁶⁶, un organism care reprezintă o emanație a statului în temeiul efectului direct vertical al directivelor are, în mod potențial, o cantitate mult mai vastă și mai puțin clar definită de dispozițiile de drept al Uniunii care pot fi invocate împotriva acestuia de către un particular. Prin urmare, este neadecvat ca în acest caz să adoptăm o abordare de tipul „once caught, always caught” („prins o dată, prins de fiecare dată).

142. În al treilea rând, misiunea astfel încredințată trebuie să constituie activitatea principală a organismului în discuție sau, dacă este cazul, a părții din organismul în cauză.

143. În al patrulea rând, organismul în cauză trebuie să desfășoare o activitate care este întreprinsă în interes public. Aceasta trebuie să reprezinte o misiune care a fost încredințată organismului de către statul membru în cauză și care, dacă nu ar fi îndeplinită de respectivul organism, ar fi întreprinsă de statul însuși.

144. În această privință, noțiunea „misiune” cuprinde activități care sunt întreprinse în alt scopuri decât în scopuri pur comerciale. Cu alte cuvinte, trebuie să existe un element cu caracter de serviciu public. Astfel, furnizarea unui serviciu poștal național, cu obligația de a livra corespondența la fiecare adresă națională, s-ar încadra în această categorie, în timp ce punerea la dispoziție a unui serviciu de distribuție local în scopul exclusiv de a obține profit nu s-ar încadra în această categorie.

145. Trebuie să adăugăm că ceea ce poate constitui o misiune îndeplinită în interes public poate varia de la un stat membru la altul¹⁶⁷. Astfel, de exemplu, un stat membru poate considera că este obligația sa să se asigure că toți cetățenii săi sunt conectați la o rețea de comunicații în bandă largă prin fibră optică, în timp ce alt stat membru ar putea ajunge la concluzia că acest lucru reprezintă o chestiune care depinde întru totul de forțele pieței. În primul caz, organismul însărcinat cu această misiune va constitui o emanație a statului. În cel din urmă caz, întreprinderea din sectorul privat care furnizează același serviciu nu va constitui o emanație a statului.

146. Considerăm că, pentru a asigura securitatea juridică atât pentru organismul în cauză, cât și pentru particularii care ar dori să introducă o acțiune împotriva acestuia, misiunea publică trebuie să fie clar definită ca atare de cadrul legislativ sau de reglementare relevant.

147. În consecință, propunem Curții să răspundă la cea de a treia întrebare în sensul că criteriile enunțate în răspunsul la cea de a doua întrebare se aplică și atunci când un stat membru a transferat o marjă largă de responsabilitate unui organism, aparent în scopul îndeplinirii obligațiilor care îi revin în temeiul dreptului Uniunii. Nu este necesar ca respectivul organism să dețină puteri exorbitante în raport cu cele care rezultă din normele obișnuite aplicabile în relațiile dintre particulari.

¹⁶⁶

A se vedea în acest sens Hotărârea din 3 octombrie 2000, *University of Cambridge* (C-380/98, EU:C:2000:529, punctul 40).

¹⁶⁷

A se vedea punctul 90 din prezentele concluzii.

Post-scriptum

148. Procesul de pregătire a prezentelor concluzii și de propunere a unui răspuns la cele trei întrebări adresate s-a desfășurat în mod inevitabil în contextul chestiunii (controversate) dacă, în Hotărârea Faccini Dori¹⁶⁸, Curtea a avut dreptate atunci când a decis să nu accepte efectul orizontal direct¹⁶⁹, împotriva recomandării avocatului general Lenz în acea cauză¹⁷⁰ și a raționamentului prezentat de alți doi avocați generali în cauze anterioare¹⁷¹. Ipoteza de lucru de la care am plecat a fost că Curtea nu va considera că prezentele concluzii constituie locul potrivit pentru a redeschide această dezbatere.

149. Totuși, considerăm că este necesar să se arate că, în măsura în care *forma juridică* a pârâtului a fost lipsită de relevanță – și aceasta încă de la pronunțarea Hotărârii Foster înseși – pentru chestiunea dacă respectivul pârât constituie o emanație a statului, Curtea a admis deja că un organism de drept privat poate fi obligat să pună în aplicare, la cererea unui alt particular, drepturile cu efect direct cuprinse într-o directivă. În realitate, procedând astfel, Curtea a acceptat deja o formă limitată a efectului direct orizontal.

150. Există – în esență – trei abordări care pot fi (și care au fost) utilizate pentru a acoperi lacuna creată de lipsa unui efect direct orizontal general: i) o abordare largă a ceea ce constituie o emanație a statului, ii) aplicarea în întregime a principiului „*interprétation conforme*” și iii) în ultimă instanță, răspunderea statului pentru prejudicii. Din perspectiva acordării unei protecții eficiente drepturilor particularilor, situația de față este mai puțin decât satisfăcătoare. Aceasta generează complicații pentru reclamanți și incertitudine pentru pârâți. Am dori să ne alăturăm avocaților generali menționați anterior în a invita Curtea să reanalizeze și să revizuiască în mod critic justificările invocate în Hotărârea Faccini Dori¹⁷² pentru respingerea efectului direct orizontal¹⁷³.

168

Hotărârea din 14 iulie 1994 (C-91/92, EU:C:1994:292).

169

Pentru a da câteva exemple dintre numeroasele studii critice cu privire la această jurisprudență, a se vedea Tridimas, T., „*Black, White and Shades of Grey: Horizontality Revisited*” (2002), 21 Y. B. E. L., p. 327; Dashwood, A., „*From Van Duyn to Mangold via Marshall: reducing Direct Effect to Absurdity*” (2006-7), 9 C. Y. E. L. S., p. 81; Dougan, M., „*When worlds collide! Competing Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy*” (2007) 44 C. M. L. Rev., p. 931; Craig, P., „*The Legal Effects of Directives: Policy, Rules and Exceptions*” (2009) 34 E. L. Rev., p. 349, și de Moi, M., „*Dominguez: A Deafening Silence*” (2012) vol. 8, *European Constitutional Law Review*, p. 280.

170

Concluziile din 9 februarie 1994 (C-91/92, EU:C:1994:45, punctul 47).

171

A se vedea Concluziile avocatului general van Gerven prezentate la 26 ianuarie 1993 în cauza *Marshall II* (C-271/91, EU:C:1993:30, punctul 12) și Concluziile avocatului general Jacobs prezentate la 27 ianuarie 1994 în cauza *Vaneetveld* (C-316/93, EU:C:1994:32, punctul 15 și urm). Mai recent, avocatul general Trstenjak a reanalizat aspectele importante în diverse secțiuni din cuprinsul Concluziilor sale din 8 septembrie 2011 prezentate în cauza *Dominguez* (C-282/10, EU:C:2011:559).

172

Hotărârea din 14 iulie 1994 (C-91/92, EU:C:1994:292).

173

În această privință ne însușim în totalitate observațiile avocatului general Jacobs de la punctele 30 și 31 din Concluziile prezentate în cauza *Vaneetveld* (C-316/93, EU:C:1994:32), citate integral la nota de subsol 33.

Concluzie

151. În lumina tuturor considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Supreme Court of Ireland (Curtea Supremă, Irlanda) după cum urmează:

- „1) Criteriile stabilite în Hotărârea Foster și alții¹⁷⁴ cu privire la ceea ce constituie o emanație a statului în scopul efectului direct vertical al directivelor se găsesc la punctul 18, iar nu la punctul 20 din hotărârea pronunțată în respectiva cauză. Criteriile formulate la acest punct nu trebuie să fie interpretate nici în mod cumulativ, nici în mod separat. Acestea cuprind mai degrabă o enumerare neexhaustivă a elementelor care pot fi relevante pentru o astfel de apreciere.
- 2) La stabilirea aspectului dacă un anumit pârât constituie o emanație a statului în scopul efectului direct vertical al directivelor, instanța națională trebuie să ia în considerare următoarele criterii:
- i) forma juridică a organismului în cauză este irelevantă;
 - ii) nu este necesar ca statul să fie în situația de a exercita zilnic controlul sau supravegherea activităților respectivului organism;
 - iii) în cazul în care statul deține sau controlează organismul în cauză, acest organism trebuie considerat a fi o emanație a statului, fără a fi necesar să se mai analizeze dacă sunt îndeplinite alte criterii;
 - iv) orice autoritate municipală, regională ori locală sau orice organism echivalent trebuie considerate în mod automat o emanație a statului;
 - v) nu este necesar ca organismul în cauză să fie finanțat de către stat;
 - vi) în cazul în care statul a încredințat organismului în cauză sarcina de a îndeplini un serviciu public pe care, în alte condiții, statul însuși ar fi trebuit să îl îndeplinească în mod direct și a atribuit acestui organism o anumită formă de competențe suplimentare care să îi permită să își îndeplinească misiunea în mod eficient, organismul în cauză trebuie, în orice caz, să fie considerat o emanație a statului.

În desfășurarea analizei efectuate, instanța națională trebuie să țină seama de principiul fundamental subiacent potrivit căruia un particular poate invoca împotriva statului dispozițiile precise și necondiționate ale unei directive, indiferent de calitatea în care acționează acesta, deoarece este necesar să se evite ca statul să se poată prevala de propria neîndeplinire a obligației de a respecta dreptul Uniunii.

- 3) Criteriile enunțate în răspunsul la cea a doua întrebare se aplică și atunci când un stat membru a transferat o largă marjă de responsabilitate unui organism, aparent în scopul îndeplinirii obligațiilor care îi revin în temeiul dreptului Uniunii. Nu este necesar ca respectivul organism să dețină puteri exorbitante în raport cu cele care rezultă din normele obișnuite aplicabile în relațiile dintre particulari.”

¹⁷⁴

Hotărârea din 12 iulie 1990 (C-188/89, EU:C:1990:313).