



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

9 octombrie 2014*

„Trimitere preliminară — Rețele și servicii de comunicații electronice — Directiva 2002/22/CE — Articolul 32 — Servicii suplimentare obligatorii — Mecanism de compensare a costurilor legate de furnizarea acestor servicii — Noțiunea «instanță» în sensul articolului 267 TFUE — Necompetența Curții”

În cauza C-222/13,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Teleklagenævnet (Danemarca), prin decizia din 22 aprilie 2013, primită de Curte la 25 aprilie 2013, în procedura

TDC A/S

împotriva

Erhvervsstyrelsen,

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul M. Ilešič, președinte de cameră, domnul A. Ó Caoimh, doamna C. Toader și domnii E. Jarašiūnas (raportor) și C. G. Fernlund, judecători,

avocat general: domnul Y. Bot,

grefier: doamna C. Strömholm, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 19 martie 2014,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru TDC A/S, de O. Spiermann, avocat;
- pentru Erhvervsstyrelsen, de J. Pinborg, avocat;
- pentru guvernul danez, inițial de V. Pasternak Jørgensen, ulterior de C. Thorning, în calitate de agenți, asistați de J. Pinborg și de P. Biering, advokater;
- pentru Comisia Europeană, inițial de M. Simonsen, ulterior de L. Nicolae și de G. Conte, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 12 iunie 2014,

* Limba de procedură: daneza.

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolului 32 din Directiva 2002/22/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații (directiva privind serviciul universal) (JO L 108, p. 51, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 213), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/136/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 (JO L 337, p. 11, denumită în continuare „Directiva privind serviciul universal”).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între TDC A/S (denumită în continuare „TDC”), pe de o parte, și Erhvervsstyrelsen (Oficiul danez al întreprinderilor), pe de altă parte, având ca obiect respingerea unei cereri de compensare a costurilor legate de furnizarea serviciilor suplimentare obligatorii.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Articolul 1 din Directiva privind serviciul universal, intitulat „Obiectul și domeniul de aplicare”, prevede la alineatul (1):

„În cadrul definit de Directiva 2002/21/CE [a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații (directiva-cadru) (JO L 108, p. 51, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 213)], prezenta directivă se referă la furnizarea de rețele și servicii de comunicații electronice utilizatorilor finali. Scopul este asigurarea de servicii de bună calitate accesibile publicului în toată [Uniunea Europeană], printr-o concurență și opțiuni efective, și de a trata cazurile în care nevoile utilizatorilor finali nu sunt îndeplinite în mod satisfăcător de către piață. Directiva prevede, de asemenea, o serie de dispoziții privind anumite aspecte referitoare la echipamentul terminal, inclusiv dispoziții destinate a facilita accesul utilizatorilor finali cu handicap.”

- 4 Articolul 32 din Directiva privind serviciul universal, intitulat „Servicii suplimentare obligatorii”, prevede:

„Statele membre pot decide să introducă servicii suplimentare accesibile publicului, diferite de serviciile care țin de obligațiile de servicii universale definite în capitolul II, pe teritoriul lor național, dar, în acest caz, nu se poate impune niciun mecanism de compensare care implică participarea anumitor întreprinderi.”

Dreptul danez

- 5 Legea privind concurența și consumul pe piața telecomunicațiilor (Lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet), aplicabilă litigiului principal, a transpus în dreptul danez Directiva privind serviciul universal.
- 6 Potrivit Teleklagenævnet (Comisia pentru Soluționarea Plângerilor din Domeniul Telecomunicațiilor), articolul 16 alineatul (2) din legea menționată, în versiunea codificată prin Ordinul nr. 780 din 28 iunie 2007 și modificată prin Legea nr. 1412 din 27 decembrie 2008 (denumită în continuare „Legea din 2007”), prevedea că următoarele servicii trebuiau asigurate prin desemnarea unuia sau a

mai mulți operatori de servicii universale: telefonie fixă, servicii de rețele numerice cu integrare de servicii (ISDN), linii închiriate, servicii destinate persoanelor cu handicap, servicii de informații telefonice și servicii de securitate.

- 7 Din decizia de trimitere rezultă de asemenea că articolul 20 din Legea din 2007 cuprindea norme privind compensarea pierderilor din cadrul furnizării serviciului universal. Aceste norme au fost preluate în termeni identici în esență cu cei din acest articol în Legea nr. 169 privind rețelele și serviciile de comunicații electronice (lov nr. 169 om elektroniske kommunikationsnet og –tjenester) din 3 martie 2011 (denumită în continuare „Legea nr. 169”).
- 8 În urma notificării unei scrisori de punere în întârziere și a unui aviz motivat, adresate de Comisia Europeană Regatului Danemarcei, Legea nr. 169 a fost modificată prin Legea nr. 250 din 31 martie 2012, iar aceasta prevede în prezent posibilitatea întreprinderii vizate de a obține acoperirea pierderilor apărute după 1 aprilie 2012 în cadrul serviciului de siguranță și de urgență maritimă, fără deducerea profiturilor realizate prin intermediul altor servicii în legătură cu obligația de serviciu universal a acestei întreprinderi.

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 9 TDC, care, până la privatizarea din anul 1997, a fost deținută de stat, este principalul operator în sectorul serviciilor de comunicații electronice din Danemarca.
- 10 Din anul 1998, TDC are obligația să asigure, în Danemarca și în Groenlanda, servicii de siguranță și de urgență maritimă care permit navelor să solicite asistență în caz de nevoie. Pe de altă parte, TDC asigură în Danemarca servicii care țin de obligațiile de serviciu universal, în sensul capitolului II din Directiva privind serviciul universal, în special servicii telefonice de bază.
- 11 În temeiul Legii din 2007, TDC putea încasa de la stat o compensație pentru costul net legat de respectivele servicii de siguranță și de urgență maritimă numai dacă obligațiile de serviciu universal și serviciile suplimentare obligatorii, în ansamblu, erau deficitare.
- 12 Susținând că această lege nu este conformă cu articolul 32 din Directiva privind serviciul universal, TDC a depus o plângere la Comisie. După mai multe schimburi de opinii cu autoritățile daneze și cu TDC, Comisia a adresat Regatului Danemarcei o scrisoare de punere în întârziere și un aviz motivat, la 27 ianuarie 2011 și, respectiv, la 29 septembrie 2011.
- 13 Astfel cum reiese din decizia de trimitere, Regatul Danemarcei a hotărât să modifice reglementarea daneză în cauză începând cu 1 aprilie 2012. De la această dată, statul trebuie să suporte costul serviciilor de siguranță și de urgență maritimă asigurate în Danemarca și în Groenlanda. Prin urmare, Comisia a renunțat să introducă o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva acestui stat membru.
- 14 În urma modificărilor amintite, reglementarea daneză prevede compensarea de către stat a costului net al serviciilor de siguranță și de urgență maritimă, indiferent dacă celelalte obligații de serviciu universal dau naștere unui profit sau unor pierderi.
- 15 La 29 iulie 2011, TDC a solicitat Erhvervsstyrelsen compensarea cheltuielilor legate de furnizarea serviciilor de siguranță și de urgență maritimă efectuate în anul 2010. La 26 septembrie 2011, această întreprindere a formulat o cerere identică pentru anii 2007-2009.
- 16 La 24 noiembrie 2011, Erhvervsstyrelsen a respins cererile de compensare a cheltuielilor, cu motivarea, printre altele, că creanța pentru 2007 era prescrisă, că termenul de formulare a unei astfel de cereri pentru anii 2008 și 2009 expirase, iar Legea din 2007 în vigoare la momentul respectiv nu îi permitea

să admită cererea de compensare aferentă anului 2010 fără deducerea profiturilor rezultate din servicii incluse în obligațiile de serviciu universal în sensul capitolului II din Directiva privind serviciul universal.

17 TDC a formulat apel împotriva deciziilor Erhvervsstyrelsen de respingere a cererilor sale, în fața Teleklagenævnet, care, prin decizia din 17 septembrie 2012, a menținut deciziile Erhvervsstyrelsen privind cererile de compensare referitoare la anii 2007-2009.

18 În ceea ce privește cererea de compensare referitoare la anul 2010, Teleklagenævnet a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Directiva [privind serviciul universal], în special articolul 32 din aceasta, se opune adoptării de către un stat membru a unor norme potrivit cărora o întreprindere nu are dreptul la acoperirea de către statul membru a costului net al furnizării unui serviciu suplimentar obligatoriu care nu este inclus în capitolul II din această directivă în măsura în care profiturile întreprinderii rezultate din alte servicii, care sunt incluse în obligația de serviciu universal a întreprinderii potrivit capitolului II din această directivă, depășesc pierderile legate de furnizarea serviciului suplimentar obligatoriu?
- 2) Directiva privind serviciul universal se opune adoptării de către un stat membru a unor norme potrivit cărora întreprinderile au dreptul la acoperirea de către statul membru a costului net al furnizării unor servicii suplimentare obligatorii care nu sunt incluse în capitolul II din această directivă numai în cazul în care costul net constituie o îndatorire nejustificată pentru întreprinderile în discuție?
- 3) Dacă răspunsul la a doua întrebare este negativ, poate statul membru să decidă că nu există nicio îndatorire nejustificată legată de furnizarea unui serviciu suplimentar obligatoriu care nu este inclus în capitolul II [din Directiva privind serviciul universal] dacă întreprinderea, în ansamblul său, a obținut un profit din furnizarea tuturor acelor servicii pentru care există obligația de serviciu universal, inclusiv din furnizarea de servicii pe care întreprinderea le-ar fi furnizat și în cazul în care nu ar fi fost operator de serviciu universal?
- 4) Directiva privind serviciul universal se opune adoptării de către un stat membru a unor norme potrivit cărora costul net suportat de o întreprindere desemnată legat de furnizarea serviciului universal, în conformitate cu capitolul II din această directivă, trebuie calculat pe baza tuturor veniturilor și a costurilor legate de furnizarea serviciului în discuție, inclusiv a veniturilor și a costurilor pe care întreprinderea le-ar fi înregistrat și în cazul în care nu ar fi fost operator de serviciu universal?
- 5) Are incidență asupra răspunsurilor la prima-a patra întrebare împrejurarea că un serviciu suplimentar obligatoriu trebuie să fie asigurat în Groenlanda, care, potrivit anexei II la [Tratatul FUE], este o țară sau un teritoriu de peste mări, atunci când administrarea sa este încredințată de autoritățile daneze unei întreprinderi stabilite în Danemarca, iar această întreprindere nu are alte activități în Groenlanda?
- 6) Care este relevanța articolului 107 alineatul (1) [TFUE], a articolului 108 alineatul (3) TFUE, precum și a Deciziei [2012/21/UE] a Comisiei din 20 decembrie 2011 privind aplicarea articolului 106 alineatul (2) din [TFUE] în cazul ajutoarelor de stat sub formă de compensații pentru obligația de serviciu public acordate anumitor întreprinderi cărora le-a fost încredințată prestarea unui serviciu de interes economic general [(JO 2012, L 7, p. 3)] pentru răspunsurile la prima-a cincea întrebare?

- 7) Care este relevanța principiului denaturării minime a concurenței, conținut, printre altele, în articolul 1 alineatul (2), în articolul 3 alineatul (2) și în considerentele (4), (18), (23) și (26), precum și în anexa IV partea B la Directiva privind serviciul universal pentru răspunsurile la prima-a cincea întrebare?
- 8) Dacă dispozițiile Directivei privind serviciul universal se opun unor regimuri naționale precum cele la care se referă prima, a doua și a patra întrebare, atunci aceste prevederi sau interdicții au efect direct?”

Cu privire la competența Curții

- 19 Comisia a contestat caracterul de instanță, în sensul articolului 267 TFUE, al Teleklagenævnet, arătând că acest organism nu îndeplinește toate criteriile stabilite în jurisprudența Curții pentru a fi calificat drept instanță. Comisia subliniază, pe de o parte, că sesizarea acestui organism nu este obligatorie, acțiunile introduse împotriva deciziilor luate de Erhvervsstyrelsen putând fi formulate fie în fața Teleklagenævnet, fie direct în fața instanțelor. Pe de altă parte, reglementarea daneză nu ar prevedea garanții specifice în ceea ce privește revocarea membrilor Teleklagenævnet sau anularea numirii acestora și, în consecință, această reglementare nu ar fi de natură să împiedice intervențiile sau presiunile nejustificate din partea puterii executive asupra membrilor acestui organism.
- 20 În decizia de trimitere, Teleklagenævnet consideră că îndeplinește criteriile stabilite în jurisprudența Curții pentru a califica un organism dintr-un stat membru drept instanță, în sensul articolului 267 TFUE.
- 21 În primul rând, Teleklagenævnet arată că este un organism public permanent de soluționare a litigiilor, instituit prin Legea nr. 169, și că, prin Ordinul nr. 383 din 21 aprilie 2011, sunt stabilite condițiile sale de funcționare.
- 22 În al doilea rând, acesta precizează că soluționează în mod definitiv în materie administrativă căile de atac îndreptate împotriva deciziilor luate de Erhvervsstyrelsen și că deciziile sale sunt obligatorii pentru părți, sub rezerva exercitării unei acțiuni la instanțele judecătorești în termen de opt săptămâni. În principiu, Erhvervsstyrelsen nu ar putea introduce acțiuni în fața instanțelor judecătorești împotriva deciziilor luate de Teleklagenævnet.
- 23 În al treilea rând, Teleklagenævnet arată că membrii săi sunt numiți de ministrul întreprinderii și dezvoltării pe o durată de patru ani, cu posibilitatea de reînnoire a mandatului. Acest ministru ar putea desemna, dintre membrii săi, un jurist ca vicepreședinte, care ar putea înlocui președintele în cazul în care acesta este împiedicat să își exercite funcția sau în caz de recuzare. Membrii ar fi independenți în raport cu administrația pe plan personal și profesional și nu ar fi supuși autorității acestui ministru. Teleklagenævnet s-ar compune dintr-un președinte, care trebuie să fie jurist, și din patru-șase alți membri. Acesta ar statua cu majoritate simplă, iar în caz de egalitate, votul președintelui ar prevala.
- 24 În al patrulea rând, Teleklagenævnet menționează că procedura în fața sa este exclusiv scrisă, dar că trebuie să se asigure că părțile au posibilitatea de a prezenta observații pentru a clarifica toate circumstanțele relevante ale cauzei, în conformitate cu principiul contradictorialității.
- 25 Prin urmare, Teleklagenævnet ar fi instituit prin lege, ar fi stabilit cu caracter permanent, membrii săi ar oferi toate garanțiile de independență, jurisdicția sa ar avea un caracter obligatoriu, ar aplica norme de drept, precum și o procedură similară celei urmate în fața instanțelor ordinare, cu respectarea principiului contradictorialității.

- 26 Guvernul danez, drept răspuns la o întrebare adresată de Curte, susține că Teleklagenævnet trebuie calificat drept instanță în sensul articolului 267 TFUE. Acesta subliniază că organismul menționat îndeplinește criteriile privind originea legală, permanența și aplicarea normelor de drept. Guvernul arată totodată că, deși, într-adevăr, reglementarea daneză nu definește în mod specific condițiile de revocare a membrilor acestui organism, ei sunt protejați împotriva unei revocări arbitrare și abuzive în conformitate cu normele generale de drept administrativ și de drept al muncii. În cadrul ședinței, guvernul danez a subliniat că persoana care deține competența de numire a membrilor respectivi, și anume ministrul întreprinderii și dezvoltării, are și competența de revocare a acestora.
- 27 Trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, pentru a aprecia dacă organul de trimitere are caracterul unei „instanțe” în sensul articolului 267 TFUE, aspect care ține doar de dreptul Uniunii, Curtea ia în considerare un ansamblu de elemente, precum originea legală a organului, caracterul său permanent, caracterul obligatoriu al competenței sale, natura contradictorie a procedurii, aplicarea de către organ a normelor de drept, precum și independența acestuia (a se vedea în special Hotărârea Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, punctul 38, și Ordonanța Merck Canada, C-555/13, EU:C:2014:92, punctul 16).
- 28 Trebuie analizat în primul rând criteriul privind independența Teleklagenævnet.
- 29 Noțiunea de independență, care este inerentă activității de judecată, implică înainte de toate calitatea de terț a instanței în cauză în raport cu autoritatea care a adoptat decizia atacată (Hotărârea RTL Belgium, C-517/09, EU:C:2010:821, punctul 38 și jurisprudența citată).
- 30 Această noțiune cuprinde două aspecte. Primul aspect, extern, presupune ca instanța să fie protejată de intervenții sau de presiuni exterioare susceptibile să pună în pericol independența membrilor săi în ceea ce privește judecarea litigiilor cu care sunt sesizați (a se vedea în acest sens Hotărârea Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, punctul 51, precum și Hotărârea Torresi, C-58/13 și C-59/13, EU:C:2014:2088, punctul 18).
- 31 Al doilea aspect, intern, este legat de noțiunea de imparțialitate și vizează echidistanța în raport cu părțile în litigiu și cu interesele lor din perspectiva obiectului acestuia. Acest aspect impune respectarea obiectivității și lipsa oricărui interes în soluționarea litigiului în afara strictei aplicări a normei de drept (Hotărârea Wilson, EU:C:2006:587, punctul 52 și jurisprudența citată).
- 32 Aceste garanții de independență și de imparțialitate postulează existența unor norme, în special în ceea ce privește compunerea instanței, numirea, durata funcției, precum și cauzele de abținere, de recuzare și de revocare a membrilor săi, care să permită înlăturarea oricărei îndoieli legitime, în percepția justițiabililor, referitoare la impenetrabilitatea instanței respective în privința unor elemente exterioare și la imparțialitatea sa în raport cu interesele care se înfruntă (Hotărârea Wilson, EU:C:2006:587, punctul 53 și jurisprudența citată). Pentru a considera îndeplinită condiția referitoare la independența organismului de trimitere, jurisprudența impune în special existența unor dispoziții legislative exprese care să prevadă cazurile de revocare a membrilor acestui organism (Hotărârea D. și A., C-175/11, EU:C:2013:45, punctul 97, și Ordonanța Pilato, C-109/07, EU:C:2008:274, punctul 24 și jurisprudența citată).
- 33 În speță, în ceea ce privește normele de numire a membrilor Teleklagenævnet, trebuie arătat că din observațiile prezentate de guvernul danez rezultă printre altele că aceștia sunt numiți de ministrul întreprinderii și dezvoltării pe o durată de patru ani, cu posibilitatea de reînnoire a mandatului.
- 34 În ceea ce privește problema revocării membrilor Teleklagenævnet, guvernul danez a confirmat în ședință că aceștia pot fi înlăturați din funcție de ministrul respectiv, care deține de asemenea și competența de numire.

- 35 Or, din decizia de trimitere și din observațiile prezentate de guvernul danez rezultă că, deși reglementarea daneză prevede o procedură specifică în ceea ce privește revocarea judecătorilor de la instanțele judecătorești, membrii Teleklagenævnet pot fi revocați și că condițiile privind revocarea lor nu fac obiectul unei reglementări specifice, fiind aplicabile numai normele generale de drept administrativ și de drept al muncii în cazul revocării abuzive.
- 36 Astfel, nu rezultă că revocarea membrilor Teleklagenævnet este supusă unor garanții speciale care să permită înlăturarea oricărei îndoieli legitime referitoare la independența acestui organism (a se vedea prin analogie Ordonanța Pilato, EU:C:2008:274, punctul 28).
- 37 Pe de altă parte, după cum reiese din dosarul aflat la dispoziția Curții, împotriva deciziilor Teleklagenævnet se poate formula acțiune la instanțele judecătorești. În cazul introducerii unei astfel de acțiuni, Teleklagenævnet are calitatea de pârât. Această participare a Teleklagenævnet la o procedură de contestare a propriei decizii implică faptul că, atunci când adoptă decizia respectivă, Teleklagenævnet nu are calitatea de terț în raport cu interesele prezente în cauză și nu deține imparțialitatea necesară (a se vedea în acest sens Hotărârea RTL Belgium, EU:C:2010:821, punctul 47). Această organizare a sistemului căilor de atac împotriva unei decizii a Teleklagenævnet evidențiază caracterul nejurisdicțional al deciziilor adoptate de acest organism (a se vedea prin analogie Ordonanța MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, punctul 19).
- 38 Rezultă din ansamblul considerațiilor care precedă că, fără a fi necesar să se examineze dacă Teleklagenævnet îndeplinește celelalte criterii care permit să se aprecieze dacă acest organism are caracter de instanță, în sensul articolului 267 TFUE, trebuie să se constate că Curtea nu are competența să răspundă la întrebările adresate.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

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

Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu este competentă să răspundă la întrebările adresate Teleklagenævnet (Danemarca) prin decizia din 22 aprilie 2013.

Semnături