Ref. Ares(2024)4012968 - 04/06/2024

COMISIA EUROPEANĂ

Serviciul Juridic

Bruxelles, X mai 2024
sj.c(2024)4262312

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
SECȚIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL
DOSAR NR.458/36/2020
Bd. Octavian Goga nr. 2, Tronson I, sectorul 3, București
e-mail: scaf@iccj.ro

Obiect: Avizul Comisiei Europene în dosarul nr. 458/36/2020 Canal Sea Services S.R.L v. Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor

Ca urmare a cererii Dvs. adresată Comisiei Europene la data de 18 decembrie 2023, înregistrată la data de 10 ianuarie 2024, Comisia are onoarea de a vă transmite, în temeiul dispozițiilor articolului 29 alineatul (1) din Regulamentul (EU) 2015/1589 al Consiliului de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene („Regulamentul de procedură")[1] și a Comunicării Comisiei privind aplicarea normelor referitoare la ajutoarele de stat de către instanțele naționale[2] („Comunicarea privind asigurarea respectării normelor"), avizul său cu privire la calificarea unor măsuri naționale stabilite prin Ordinul Ministerului Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor nr. 991/2020 pentru stabilirea porturilor și căilor navigabile interioare pentru care serviciul de pilotaj al navelor maritime și fluvio-maritime este obligatoriu și a modului de derulare a acestui serviciu („Ordinul nr. 991/2020") drept ajutor de stat, potrivit articolului 107 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene („TFUE").

[1] Regulamentul (UE) 2015/1589 al Consiliului din 13 iulie 2015 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO L 248, 24.9.2015, p. 9).

[2] Comunicarea Comisiei privind asigurarea respectării normelor în materie de ajutoare de stat de către instanțele naționale (2021/C 305/01) C/2021/5372 (JO C 305, 30.7.2021, p. 1).

I. INTRODUCERE

1. În conformitate cu articolul 29 alineatul (1) din Regulamentul de procedură și potrivit Comunicării privind asigurarea respectării normelor, avizele Comisiei nu sunt obligatorii pentru instanța națională[3]. Numai instanțele Uniunii pot oferi o interpretare cu caracter obligatoriu a normelor Uniunii privind ajutoarele de stat. Prin urmare, avizul Comisiei nu aduce atingere posibilității sau obligației instanței naționale de a solicita Curții de Justiție a Uniunii Europene („CJUE") pronunțarea unei decizii preliminare privind interpretarea sau validitatea dreptului Uniunii în conformitate cu articolul 267 din TFUE[4].

II. SITUAȚIA DE FAPT, CADRUL LEGAL ȘI ÎNTREBAREA ADRESATĂ COMISIEI EUROPENE

a) Situația de fapt

2. În temeiul Ordonanței Guvernului nr. 22/1999[5], serviciul de pilotaj este asigurat de administrațiile portuare. Articolul 50 alineatul (1) din acest act prevede modalitățile de furnizare a acestui serviciu, respectiv (i) prin intermediul corpului piloților aparținând administrației portuare; (ii) de către operatori economici specializați autorizați pe baza unui contract încheiat în mod nediscriminatoriu între administrația portuară și operatorii economici respectivi; (iii) prin concesionarea serviciului de pilotaj, în condițiile legii, de către administrația portuară operatorilor economici specializați. În conformitate cu articolul 50 alineatul (6) din aceeași ordonanță, modalitatea efectivă de prestare a serviciilor de pilotaj se aprobă prin ordin al ministrului transporturilor.

3. În anul 2012, Ministerul Transporturilor a emis Ordinul nr. 1008/2012[6], potrivit căruia pilotajul în porturile Galați, Brăila, Sulina, Tulcea și Constanța urma să fie furnizat prin intermediul operatorilor economici specializați, pe baza unor contracte de prestări servicii, încheiate în mod nediscriminatoriu între operatorii specializați și administrațiile portuare. În anul 2017, acest ordin a fost modificat prin Ordinul nr. 708/2017. Potrivit acestor

---

3 Comunicarea privind asigurarea respectării normelor, punctul 117.

4 Comunicarea privind asigurarea respectării normelor, punctul 102.

5 Ordonanța Guvernului nr. 22/1999 privind administrarea porturilor şi a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi şi pe căile navigabile interioare, cu modificările și completările ulterioare.

6 Ordinul Ministerului Transportului și Infrastructurii nr. 1008/2012 pentru stabilirea modului de derulare a serviciului de pilotaj al navelor maritime.

modificări, serviciul de pilotaj în porturile Sulina, Brăila, Tulcea și Galaţi urma să se realizeze doar prin intermediul corpului propriu de piloți al Administrației Fluviale a Dunării de Jos Galați („AFDJ Galați”).

4. Ordinul nr. 1008/2012, cu modificările ulterioare, a fost abrogat prin Ordinul nr. 991/2020, care face obiectul prezentei cauze naționale. Prin acest ordin, Ministerul Transporturilor a eliminat posibilitatea ca întreprinderile private să poată obține autorizații de prestare liberă a serviciilor de pilotaj pentru navele maritime și fluvio-maritime. În special, articolele 1, 2 și 3 din Ordinul nr. 991/2020 au stabilit că serviciul de pilotaj al navelor maritime și fluviale constituie un serviciu obligatoriu în anumite porturi (Constanța, Brăila, Galați, Tulcea și Sulina) și în anumite circumstanțe. În special, aceste dispoziții prevăd că astfel de servicii de pilotaj sunt furnizate doar prin intermediul corpului propriu al piloților al administrațiilor portuare AFDJ Galați, Compania Națională Administrația Porturilor Maritime S.A. Constanța („APM Constanța”) și Administrația Canalelor Navigabile S.A. („ACN”), fiecare pentru porturile/zonele din propria competență.

5. S.C. Canal Sea Services S.R.L. („Canal Sea”) este o societate autorizată să furnizeze serviciul public de pilotaj al navelor maritime în conformitate cu normele de drept internațional și cu regimul de navigație pe Dunăre. Canal Sea a operat servicii de pilotaj pe tronsonul românesc al Dunării, între portul Sulina și portul comercial Brăila (km 175) și în porturile situate pe acest tronson (Sulina, Tulcea, Galați și Brăila) până în luna iulie 2017, deținând licența PNM nr. 78-GL, pe baza contractului nr. 68/29-06-2012 pentru prestarea de servicii de pilotaj încheiat cu AFDJ Galați în baza Ordinului nr. 1008/2012.

6. La începutul anului 2017, AFDJ Galați a lansat o procedură publică de achiziții publice, la care Canal Sea a participat[7].

7. După mai puțin de șase luni, în urma adoptării Ordinului nr. 708/2017, au fost reziliate toate contractele existente pentru prestarea de servicii de pilotaj cu operatorii specializați, inclusiv cel încheiat între AFDJ Galați și Canal Sea. De atunci, serviciile de pilotaj sunt furnizate exclusiv de AFDJ Galați[8].

---

[7] Obiectivul acestei licitații publice nu este pe deplin clar din documentele prezentate, dar Comisia înțelege că pe baza acesteia urmau să fie încheiate contracte de furnizare a serviciilor de pilotaj în porturile/zonele din competența AFDJ Galați.

[8] În plângerea adresată Comisiei, Canal Sea consideră că exclusivitatea pentru furnizarea de servicii de pilotaj a fost acordată prin Ordinul nr. 708/2017 și ulterior doar confirmată prin Ordinul nr. 991/2020. În cererea de

8. Ordinul nr. 991/2020 a consacrat această situație și a extins aceeași modalitate de furnizare a serviciilor de pilotaj exclusiv prin intermediul administrațiilor portuare, care exclude operatorii privați, pentru toate navele maritime și fluvio-maritime în zonele aferente porturilor Constanța, Brăila, Galați, Tulcea și Sulina.

9. Canal Sea a depus o acțiune în fața instanțelor naționale prin care a solicitat anularea acestui ordin (care este obiectul prezentei cauze înaintea Înaltei Curți de Casație și Justiție), considerând, printre altele, că acordă un ajutor de stat interzis prin intermediul articolului 107 (1) din TFUE administrațiilor portuare care au primit dreptul exclusiv de a furniza servicii de pilotaj în porturile pe care le administrează.

anulare a Ordinului nr. 991/2020, care face obiectul prezentei cereri, Canal Sea confirmă faptul că Ordinul nr. 708/2017 modificase deja funcționarea serviciului de pilotaj.

c) Procedura în fața instanței naționale și principalele argumente ale părților în litigiul național

15. În cererea de anulare formulată în fața instanței naționale, Canal Sea invocă mai multe motive pentru care Ordinul nr. 991/2020 trebuie anulat. Printre altele, aceasta susține că acest ordin trebuie considerat ca acordând un ajutor de stat ilegal în favoarea APM Constanța, AFDJ Galați și ACN, având în vedere că dreptul exclusiv privind furnizarea serviciilor de pilotaj:

a) este acordat unor întreprinderi care își desfășoară activitatea pe o piață deschisă concurenței;

b) creează un avantaj economic sau financiar pentru APM Constanța, AFDJ Galați și ACN, deoarece le consolidează poziția pe piață;

c) implică resurse de stat și este imputabil statului, având în vedere că din referatul de aprobare a Ordinului nr. 991/2020 reiese că scopul principal al modificării a fost creșterea rentabilității întreprinderilor de stat în detrimentul întreprinderilor private[11]. Astfel, Ordinul nr. 991/2020 ar implica resurse publice, având în vedere că serviciile de pilotaj sunt plătite și din bugetul întreprinderilor publice deținute integral de Ministerul Transporturilor[12]. În cele din urmă, bugetul întreprinderilor de stat este adoptat prin hotărâri ale Guvernului, care prevăd, de asemenea, sumele pentru serviciile de pilotaj[13];

---

[11] Canal Sea susține că rentabilitatea serviciului de pilotaj a fost demonstrată prin Decizia Consiliul Concurenței nr. 51/2016.

[12] Canal Sea consideră, de asemenea, că instanțele naționale au stabilit implicarea resurselor publice în operarea serviciilor de pilotaj: a) Curtea de Apel Galați a stabilit, cu autoritate de lucru judecat prin Decizia nr. 3125/2017 pronunțată în dosarul nr. 4657/121/2014, că sunt implicate și gestionate resurse publice de stat, fiind obligatorie respectarea procedurii de achiziții publice; și b) Tribunalul București, prin Decizia nr. 3316/2016, a confirmat amenda primită de AFDJ Galați de către Autoritatea Națională de Reglementare pentru Monitorizarea Achizițiilor Publice pentru nerespectarea procedurilor de achiziție publică.

[13] Canal Sea arată că au fost acordate subvenții din resurse bugetare APM Constanța, AFDJ Galați și ACN. De exemplu, Ordinul nr. 708/2017 a inclus în buget, din resursele financiare gestionate de stat, angajarea de

d) măsura este *de facto* selectivă, întrucât prestarea de servicii de pilotaj a fost încredințată exclusiv APM Constanța, AFDJ Galați și ACN;

e) măsura denaturează sau amenință să denatureze concurența și afectează schimburile comerciale dintre statele membre, ceea ce poate fi prezumat în conformitate cu jurisprudența instanțelor Uniunii.

16. Canal Sea consideră, de asemenea, că[14]:

a) nu există nicio disfuncționalitate a pieței și reiese din referatul de aprobare a Ordinului nr. 991/2020 că instituirea unui monopol în favoarea APM Constanța, AFDJ Galați și ACN a fost determinată de motive de presupusă oportunitate, fără efectuarea unor studii de specialitate, fără notificarea Comisiei în conformitate cu articolul 108 alineatul (3) TFUE și fără consultarea Consiliului Concurenței din România;

b) Ordinul nr. 991/2020 a fost emis fără să fi existat un interes public superior care să justifice modificarea modului în care funcționează serviciul de pilotaj al navelor maritime și de navigație interioară și fără o motivare adecvată;

c) emiterea Ordinului nr. 991/2020 ar fi încălcat, de asemenea, dispozițiile naționale privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, precum și dispozițiile legislației UE[15].

17. Pe de altă parte, Ministerul Transporturilor susține că, în porturile europene, serviciile de pilotaj sunt considerate servicii de interes public, care nu pot face obiectul unui sistem concurențial și sunt furnizate de administrațiile portuare sau de o singură asociație

---

personal specializat, respectiv 40 de piloți, iar bugetul pentru anul 2017 al AFDJ Galați a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 264/2017.

[14] Printre alte argumente, Canal Sea invocă o încălcare a principiului încrederii legitime. Astfel, AFDJ Galați și Ministerul Transporturilor ar fi creat impresia că raportul juridic dintre părți, constând în contractul de prestări de servicii cu operatorii economici autorizați să efectueze serviciul de pilotaj de nave maritime și fluvio-maritime, în vigoare începând cu 1 iulie 2012, pentru o perioadă de 5 ani, ar fi prelungit în condiții identice. Potrivit Canal Sea, autoritățile române nu au comunicat într-un termen rezonabil, cu cel puțin 6 luni înainte, modificarea prestării serviciului, a condițiilor de funcționare a acestuia și nici monopolizarea serviciului și închiderea pieței pentru a permite prestatorilor de servicii privați să se adapteze sau să introducă acțiuni în justiție în vederea unei posibile protecții jurisdicționale. În plus, AFDJ Galați ar fi desfășurat toate procedurile de achiziție publică pentru încheierea unui nou contract pentru o perioadă de 5 ani începând cu 1 iulie 2017, iar Canal Sea a fost pe deplin convinsă că raportul juridic va continua în același mod după finalizarea procedurii.

[15] De exemplu, Directiva (UE) 2018/958 a Parlamentului European și a Consiliului din 28 iunie 2018 privind efectuarea unui test de proporționalitate înainte de adoptarea unor noi reglementări referitoare la profesii (JO L 173, 9.7.2018, p. 25).

profesională (compusă exclusiv din piloți). În special, Ministerul Transporturilor arată următoarele:

a) adoptarea Ordinului nr. 991/2020 a fost precedată de o dezbatere publică. Potrivit acestei dezbateri, experiența din ultimii ani și analizele experților au arătat că, în cadrul serviciilor de pilotaj competitive, siguranța navigației este afectată și că piloții trebuie să acționeze cu integritate deplină, fără presiuni comerciale, pentru a putea asigura securitatea și continuitatea serviciului, concurența împiedicând realizarea unui serviciu eficient și sporind costurile totale de furnizare a acestuia;

b) la adoptarea Ordinului nr. 991/2020 s-a ținut seama, de asemenea, de preocupările exprimate de Asociația europeană a piloților maritimi (APEM), precum și de dispozițiile capitolului II din Regulamentul (UE) 2017/352.[16] În conformitate cu acest regulament, accesul la piața furnizării de servicii portuare în porturile maritime poate fi supus „*a) cerințelor minime pentru furnizarea de servicii portuare; (b) limitarea numărului de furnizori; [...]*”[17]. Limitările respective trebuie să respecte anumite cerințe prevăzute în capitolul II din Regulamentul (UE) 2017/352. Cu toate acestea, în temeiul articolului 10 din Regulamentul (UE) 2017/352, pilotajul ar fi exceptat de la aplicarea capitolului II și „*Statele membre pot decide să aplice prezentul capitol [...] pilotajului. Statele membre informează Comisia cu privire la o astfel de decizie.*” Prin urmare, în ceea ce privește serviciile de pilotaj, statele membre ar fi suverane să decidă cu privire la organizarea și punerea lor în aplicare, fără ca acest lucru să constituie o încălcare a normelor în materie de concurență sau o încălcare a regulamentului sau să implice ajutoare de stat[18]. Ministerul Transporturilor consideră că motivul acestei derogări de la aplicarea capitolului II din Regulamentul (UE) 2017/352 este faptul că pilotajul furnizează industriei de transport maritim un serviciu esențial și unic care, dacă ar fi deschis concurenței, ar pune în pericol siguranța și securitatea maritimă, protecția mediului și eficiența porturilor;

---

16 Regulamentul (UE) 2017/352 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 februarie 2017 de stabilire a unui cadru privind furnizarea de servicii portuare și a normelor comune privind transparența financiară a porturilor (JO L 57, 3.3.2017, p. 1).

17 Articolul 3 (Organizarea serviciilor portuare) din Regulamentul (UE) 2017/352 (care face parte din capitolul II).

18 Cu toate acestea, Canal Sea susține că, dimpotrivă, pentru a limita numărul de furnizori de servicii de pilotaj, România ar fi trebuit să informeze/să notifice Comisiei intenția de a aplica dispozițiile capitolului II din Regulamentul (UE) 2017/352.

c) Ordinul nr. 991/2020 a fost emis în aplicarea unor dispoziții ale Ordonanței Guvernului nr. 22/1999, care ar prevedea în mod expres obligația de a furniza servicii de pilotaj de către administrațiile portuare. În conformitate cu articolul 50 alineatul (1) și alineatul (6) din Ordonanța Guvernului nr. 22/1999, prestarea serviciilor de pilotaj poate fi efectuată (i) prin corpul de piloți aparținând administrației portuare; (ii) prin operatorii economici specializați autorizați pe baza unui contract încheiat în mod nediscriminatoriu între administrația portuară și operatorii economici respectivi; sau (iii) prin concesionarea serviciului de pilotaj de către administrația portuară operatorilor economici specializați, în condițiile legii. Astfel, Ordinul nr. 991/2020 nu ar favoriza administrația portuară, ci ar pune în aplicare dispoziții legale exprese, și anume articolul 50 alineatul (1) și alineatul (6) din Ordonanța Guvernului nr. 22/1999, cu scopul de a asigura aplicarea legii și de a spori siguranța navigației.

18. În plus, potrivit Ministerului Transporturilor, Ordinul nr. 991/2020 respectă normele privind ajutoarele de stat, deoarece nu este îndeplinită condiția ca beneficiarul să fie o întreprindere (care desfășoară o activitate economică). În ceea ce privește natura pilotajului ca activitate neeconomică a autorității publice, Ministerul Transporturilor consideră că practica Comisiei este coerentă în această privință[19].

19. Prin urmare, potrivit Ministerului Transporturilor, Ordinul nr. 991/2020 restabilește un echilibru just între cerințele de interes public general și imperativele de protejare a drepturilor individuale în aplicarea dispozițiilor Regulamentului (UE) 2017/352 prin care se stabilește că statele membre sunt suverane să decidă cu privire la modul de organizare și prestare a serviciilor de pilotaj, inclusiv modul în care acestea sunt prestate, exclusiv și direct de către autoritatea portuară. În consecință, întrucât Ordinul nr. 991/2020 nu ar implica niciun ajutor de stat, nu ar exista nicio obligație de notificare prealabilă către Comisie, iar România nu ar fi încălcat articolul 108 alineatul (3) din TFUE.

---

[19] Ministerul Transporturilor se referă la Decizia Comisiei din 27 iulie 2017, *Impozitarea porturilor în Franța*, SA.38398, Franța (JO C 332, 14.12.2017, p. 24), care prevede la considerentul (44): „*Comisia nu contestă faptul că porturilor le pot fi delegate sarcini de putere publică sau neeconomice, cum ar fi controlul și siguranța traficului maritim sau supravegherea antipoluare sau că, atunci când îndeplinesc aceste sarcini, porturile nu sunt întreprinderi în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE. Comisia precizează în această privință că scutirea de la plata impozitului pe profit vizată de prezenta procedură nu ar putea, prin urmare, să constituie un ajutor de stat decât în cazul în care aceasta se referă la venituri generate de activități economice. În schimb, faptul că o entitate desfășoară una sau mai multe activități de putere publică sau neeconomice nu este suficient pentru a exclude, în general, calificarea drept „întreprindere”. Un port va fi considerat o „întreprindere” dacă – și în măsura în care desfășoară de fapt una sau mai multe activități economice*”.

20. Având în vedere cele de mai sus, pentru a se putea pronunța cu privire la cererea de anulare a Ordinului nr. 991/2020, Înalta Curte de Casație și Justiție a solicitat avizul Comisiei cu privire la argumentele privind ajutorul de stat prezentate de Canal Sea și de Ministerul Transporturilor. În special, Înalta Curte de Casație și Justiție a solicitat avizul Comisiei cu privire la următoarea întrebare:

„*Dacă măsura luată de Statul Român, prin Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor, în cuprinsul Ordinului nr. 991/2020, prin care a fost închisă piața serviciilor de pilotaj maritim existentă până la data de 31.12.2020, aceste servicii urmând a fi prestate în mod exclusiv prin Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime" S.A. Constanța, Regia autonomă Administrația Fluvială a Dunării de Jos Galați și Compania Națională Administrația Canalelor Navigabile S.A., poate fi considerată ajutor de stat în sensul art. 107 alin. (1) din TFUE?*"

III. AVIZUL COMISIEI

a) Observații preliminare

21. O instanță națională poate fi investită cu soluționarea unor litigii cu privire la interpretarea și aplicarea noțiunii de ajutor, prevăzută la articolul 107 alineatul (1) TFUE, în special în scopul de a stabili dacă o măsură de stat ar fi trebuit sau nu ar fi trebuit să fie supusă procedurii de control prealabil prevăzute la articolul 108 alineatul (3) TFUE și, dacă este cazul, de a verifica dacă statul membru în cauză a respectat această obligație[20].

22. Calificarea ca ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE presupune întrunirea a patru condiții, și anume să existe o intervenție a statului sau prin intermediul resurselor de stat, această intervenție să fie susceptibilă să afecteze schimburile comerciale între statele membre, să acorde un avantaj selectiv beneficiarului său și să denatureze sau să amenințe să denatureze concurența[21].

23. Comisia consideră că, în cauza de față, elementele prevăzute de articolul 107 alineatul (1) care necesită o atenție deosebită sunt cele privind (i) noțiunea de întreprindere și de activitate economică; și (ii) denaturarea concurenței.

---

[20] A se vedea în acest sens hotărârea Curții în cauza C-672/13 *OTP Bank Nyrt*, EU:C:2015:185, punctele 31 și 38, hotărârea Curții în cauza C-39/94 *SFEI*, EU:C:1996:285, punctul 49.

[21] A se vedea în acest sens hotărârea Curții în cauza C-262/12 *Vent De Colère!*, EU:C:2013:851, punctul 15 și jurisprudența citată la acest punct.

24. În ceea ce privește celelalte elemente prevăzute de această dispoziție, Comisia observă că Ordinul nr. 991/2020 este o măsură imputabilă statului, deoarece a fost adoptat de Ministerul Transporturilor, care este o autoritate publică. De asemenea, nu pare să fie disputat faptul că respectivul act acordă drepturi exclusive APM Constanța, AFDJ Galați și ACN cu privire la furnizarea serviciului de pilotaj în porturile/zonele pe care le gestionează. Or, acordarea de drepturi exclusive fără o remunerație adecvată în conformitate cu nivelul pieței poate constitui o renunțare la venituri de stat (precum și acordarea unui avantaj)[22]. În ceea ce privește selectivitatea, Comisia observă că serviciul de pilotaj cu privire la anumite zone/porturi a fost rezervat acestor entități prin Ordinul nr. 991/2020, fiecare entitate având un monopol pentru fiecare zonă/port. Având în vedere că ar fi vorba despre ajutoare individuale acordate celor trei entități, potrivit jurisprudenței, existența avantajului permite, în principiu, să se prezume selectivitatea măsurii[23]. De asemenea, o astfel de măsură poate afecta schimburile comerciale între statele membre, ținând seama că furnizori din alte state membre pot fi interesați să furnizeze astfel de servicii în România, iar serviciile de pilotaj sunt obligatorii pentru toate navele maritime și fluvio-maritime care tranzitează porturile respective.

25. În cele ce urmează, Comisia va analiza în detaliu elementele de la punctul 23.

b) Noțiunea de întreprindere și exercitarea prerogativelor de putere publică

26. Instanțele Uniunii au susținut în mod constant că orice activitate care constă în oferirea de bunuri și servicii pe o piață este o activitate economică[24].

27. Existența sau nu a unei piețe pentru anumite servicii poate depinde de modul în care serviciile respective sunt organizate în statul membru în cauză și, prin urmare, poate varia de la un stat membru la altul. De asemenea, în funcție de opțiunile politice sau de evoluțiile economice, clasificarea unei anumite activități ca activitate economică sau neeconomică poate varia în timp. Decizia unei autorități publice de a nu permite unor terțe părți să furnizeze un serviciu, spre exemplu deoarece furnizează serviciul respectiv prin intermediul unui operator intern, nu exclude însă existența unei activități economice.

---

22 Comunicarea Comisiei C/2016/2946 privind noțiunea de ajutor de stat astfel cum este menționată la articolul 107 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene („Comunicarea privind noțiunea de ajutor") (JO C 262, 19.7.2016, p. 1), punctul 53.

23 Comunicarea privind noțiunea de ajutor, punctul 121. A se vedea de asemenea cauza C-15/14 P, *Comisia v MOL*, EU:C:2015:362, punctul 60; cauza C-270/15 P, *Regatul Belgiei v Comisia*, EU:C:2016:489, punctul 49; cauza T-314/15 *Grecia v Comisia*, EU:T:2017:903, punctul 79.

24 Comunicarea privind noțiunea de ajutor, punctul 12.

Chiar dacă există o închidere a pieței, poate exista o activitate economică atunci când alți operatori ar fi dispuși și capabili să furnizeze serviciul respectiv pe piața respectivă[25].

28. Potrivit jurisprudenței, nu prezintă caracter economic activitățile legate de exercitarea prerogativelor de autoritate publică, astfel încât activitățile menționate nu intră în domeniul de aplicare al normelor în materie de ajutoare de stat. Faptul că o entitate dispune, pentru exercitarea unei părți din activitățile sale, de prerogative de putere publică nu împiedică, însă, calificarea acesteia drept întreprindere în măsura în care desfășoară alte activități de natură economică. În măsura în care o entitate publică desfășoară o activitate economică ce poate fi disociată de exercitarea prerogativelor sale de putere publică, entitatea respectivă acționează, în ceea ce privește această activitate, în calitate de întreprindere. Astfel, în materie de ajutoare de stat, statutul juridic al unei entități în dreptul național este lipsit de relevanță în ceea ce privește calificarea acesteia din urmă drept întreprindere. Chiar și un organ care este integrat în administrația statului cu care se confundă în aceeași persoană juridică poate fi calificat drept întreprindere[26].

29. În cauza de față, Ministerul Transporturilor susține că presupușii beneficiari ai ajutorului (și anume APM Constanța, AFDJ Galați și ACN) nu desfășoară o activitate economică, ci exercită prerogative de putere publică atunci când furnizează servicii de pilotaj. Ministerul pare a se întemeia în acest sens pe punctul 17 litera (c) din Comunicarea privind noțiunea de ajutor, potrivit căruia „*Articolul 107 alineatul (1) [TFUE] nu se aplică în cazul în care statul acționează „prin exercitarea puterii publice” sau în cazul în care entitățile publice acționează „în calitatea lor de autorități publice”. Se poate considera că o entitate acționează prin exercitarea prerogativelor de autoritate publică în cazul în care activitatea respectivă face parte din funcțiile esențiale ale statului sau este legată de acele funcții, prin natura sa, prin obiectivul său și prin normele care se aplică în cazul acesteia. În general, cu excepția cazului în care statul membru în cauză a decis să introducă mecanisme de piață, activitățile care fac parte în mod intrinsec din prerogativele autorității oficiale și care sunt exercitate de stat nu constituie activități economice. Exemple de astfel de activități sunt următoarele*: *[...] c) <u>controlul și siguranța traficului maritim</u>*”.

---

[25] Comunicarea privind noțiunea de ajutor, punctele 13 și 14.

[26] A se vedea în acest sens recent cauza T-166/21 *Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale v Comisia*, EU:T:2023:862, punctele 67-69 și jurisprudența citată.

30. Cu toate acestea, Comisia consideră că trebuie realizată o diferențiere între activitățile de control și de asigurare a siguranței traficului maritim și furnizarea efectivă a unor servicii pe o piață care trebuie să respectele normele de siguranță a traficului maritim sau care contribuie la realizarea în condiții de siguranță a traficului.

31. Potrivit jurisprudenței, intră în sfera unor astfel de activități de control o misiune care constă în verificarea faptului că întreprinderile interesate vor putea furniza operațiunile portuare pe care le propun în conformitate cu cerințele legale. Exercitarea unor astfel de sarcini este, în principiu, o prerogativă de putere publică fără caracter lucrativ[27]. Prin urmare, realizând o paralelă cu cauza de față, controlul modului de furnizare a serviciilor de pilotaj de către alte întreprinderi ar putea constitui o prerogativă de putere publică.

32. Într-o decizie anterioară privind porturile belgiene, Comisia a considerat activitățile de control al traficului maritim și de siguranță ca fiind activități ale autorității publice (deci neeconomice) având în vedere că respectivele activități nu au generat venituri[28].

33. Însă, situația este diferită în cauza de față. Într-adevăr, Canal Sea reclamă faptul că furnizarea serviciilor de pilotaj este o activitate remunerată, această activitate fiind o activitate economică profitabilă și că a furnizat astfel de servicii, împreună cu alți operatori, cel puțin până în anul 2017.

34. În ceea ce privește istoria legislativă a reglementării serviciilor de pilotaj la nivelul Uniunii, Comisia observă că nu s-a considerat util ca pilotajul să fie inclus în domeniul de aplicare al propunerii de directivă privind accesul la piața serviciilor portuare[29] (care a fost retrasă în 2006 din cauza lipsei consensului). Expunerea de motive preciza că „*se pune un accent deosebit pe importanța esențială a particularităților serviciului* [de pilotaj]. *Aceste particularități, în special obligațiile de serviciu public și considerentele de siguranță*

---

[27] A se vedea în acest sens recent cauza T-166/21 *Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale v Comisia*, EU:T:2023:862, punctul 100 și jurisprudența citată.

[28] A se vedea Decizia Comisiei din 16 octombrie 2002, *Subventions aux régies portuaires pour l'exécution de mission relevant de la puissance publique*, SA.14043 – Belgique, considerentul (16), la care se precizează că activitățile referitoare la controlul și siguranța traficului maritim „*nu generează niciun fel de venituri din partea utilizatorilor portuari și, prin însăși natura lor, nu sunt susceptibile să genereze venituri. Prin urmare, aceste sarcini țin de autoritatea publică*". Cu toate acestea, trebuie remarcat faptul că Comisia a luat în considerare faptul că activitățile desfășurate de „régies portuaires*"* care au constat în exercitarea prerogativelor de autoritate publică nu erau incluse în Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind accesul la piața serviciilor portuare, care viza liberalizarea serviciilor portuare, toate fiind considerate servicii „comerciale" care generează venituri pentru furnizor.

[29] Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind accesul la piața serviciilor portuare, COM/2004/0654 final – COD 2004/0240.

maritimă legate de pilotaj, au fost recunoscute de Parlamentul European, Consiliu și Comisie în timpul discutării propunerii inițiale. Acesta este motivul pentru care au considerat că autorizațiile de pilotaj pot fi supuse unor criterii deosebit de stricte legate de obligațiile de serviciu public și de siguranța maritimă; acest lucru ar putea viza în special cunoașterea explicită și capacitatea de navigație pentru zonele locale de operare. În acest scop, autoritățile competente pot, de la caz la caz, fie să rezerve pentru ele însele, fie să acorde în mod direct un drept exclusiv unei organizații pentru furnizarea de servicii de pilotaj într-un port. Prin urmare, este permisă adoptarea unor soluții specifice portului"[30] (subl. ns). Într-adevăr, articolul 14 din propunerea de directivă privind accesul la piața serviciilor portuare propunea un regim specific pentru pilotaj din cauza siguranței maritime și a cerințelor de serviciu public[31]. Cu toate acestea, această propunere nu excludea faptul că serviciile de pilotaj pot fi furnizate ca servicii comerciale, pe o piață, în concurență cu alte servicii. Dimpotrivă, faptul că se puteau acorda autorizații în condiții restrictive arată că aceste servicii puteau fi furnizate pe o piață, de mai mulți furnizori.

35. În urma retragerii propunerii de directivă, cadrul juridic pentru furnizarea de servicii portuare a fost stabilit prin Regulamentul (UE) 2017/352. Acest regulament vizează liberalizarea serviciilor portuare fie în interiorul zonei portuare, fie pe căile navigabile de acces la port și se aplică, de asemenea, pilotajului[32]. Cu toate acestea, considerentul (39) prevede că „*În conformitate cu Rezoluția A.960 a Organizației Maritime Internaționale, fiecare zonă de pilotaj necesită experiență foarte specializată și cunoștințe locale din partea pilotului. Mai mult decât atât pilotajul este în general obligatoriu și adesea organizat sau furnizat chiar de către statele membre. În plus, Directiva 2009/16/CE a Parlamentului European și a Consiliului conferă un rol piloților în raportarea către autoritățile competente a deficiențelor evidente care pot prejudicia navigarea în siguranță a navei sau care pot constitui o amenințare pentru mediul marin sau pot dăuna acestuia. În plus, atunci când condițiile de siguranță permit acest lucru, este important*

---

30 A se vedea expunerea de motive a Propunerii de directivă privind accesul la piața serviciilor portuare, § 3, pag. 5-6.

31 Expunerea de motive a propunerii de directivă privind accesul la piața serviciilor portuare, p. 9. A se vedea, de asemenea, considerentul 37: „*importanța deosebită a serviciilor de pilotaj pentru siguranța traficului maritim și, prin urmare, pentru protecția mediului în regiunile deosebit de vulnerabile necesită aplicarea unor norme specifice*"; și articolul 14: „*În ceea ce privește serviciul de pilotaj, statele membre pot supune acordarea autorizației menționate la articolul 7* [pentru furnizarea de servicii portuare într-un port] *unor criterii deosebit de stricte privind siguranța maritimă și cerințe de serviciu public*".

32 Cu excepția serviciilor de pilotaj de mare adâncime. A se vedea articolul 1 alineatul (2) litera (f) și considerentul 8 din Regulamentul (UE) 2017/352.

ca toate statele membre să încurajeze utilizarea certificatelor de exceptare de la pilotaj sau a unor mecanisme echivalente cu scopul de a îmbunătăți eficiența în porturi, în special pentru a stimula transportul maritim pe distanțe scurte. Pentru a preveni eventuale conflicte de interese între astfel de funcții de interes public și considerații de ordin comercial, capitolul II din prezentul regulament nu ar trebui să se aplice în cazul pilotajului. Cu toate acestea, statele membre ar trebui să dispună în continuare de libertatea de a decide să aplice capitolul II în cazul pilotajului. În cazul în care hotărăsc să facă acest lucru, Comisia ar trebui să fie informată în mod corespunzător, pentru a se asigura distribuirea de informații relevante"[33]. (subl. ns). Prin urmare, posibilitatea statelor membre de a excepta pilotajul de la capitolul II din regulament, care definește un cadru pentru furnizarea de servicii portuare, poate fi atribuită modului de organizare a serviciilor de pilotaj în unele state membre, care poate implica, într-adevăr, în unele cazuri, exercitarea unor prerogative de putere publică.

36. Aceasta nu înseamnă însă că furnizarea serviciilor de pilotaj nu poate avea caracter comercial. Dimpotrivă, faptul că acestor servicii li se pot aplica prevederile capitolului II din acest regulament, privind furnizarea de către mai mulți operatori, cu respectarea anumitor condiții, arată că serviciile de pilotaj pot fi servicii cu caracter comercial. Faptul că serviciile de pilotaj pot avea caracter comercial, deși pot fi expuse mai puțin concurenței, este recunoscută de regulament. Astfel, articolul 12 din regulament prevede că taxele pentru serviciile de pilotaj care nu sunt expuse unei concurențe reale se stabilesc în mod transparent, obiectiv și nediscriminatoriu și sunt proporționale cu costul serviciului furnizat. În orice caz, potrivit unei jurisprudențe constante, considerentele unui act al Uniunii nu au o valoare juridică obligatorie și nu pot fi invocate în mod util pentru a deroga de la înseși dispozițiile actului în cauză[34].

37. În același timp, Curtea de Justiție a considerat deja că serviciile de pilotaj obligatorii pot fi servicii cu caracter comercial, fiind furnizate contra unei remunerații[35], iar

---

[33] A se vedea, de asemenea, considerentul (46) din Regulamentul (UE) 2017/352 *„Taxele de servicii portuare aplicate de furnizorii de servicii portuare în temeiul obligațiilor de serviciu public și taxele pentru serviciile de pilotaj care nu sunt expuse concurenței efective ar putea implica un risc mai mare de abuz de preț în cazurile în care există o putere de monopol. Pentru aceste servicii, ar trebui stabilite măsuri pentru a se asigura că tarifele sunt stabilite în mod transparent, obiectiv și nediscriminatoriu și sunt proporționale cu costul serviciului furnizat*".

[34] A se vedea cauza T-818/14 *BSCA v Comisia*, EU:T:2018:33, punctul 114 și jurisprudența citată.

[35] Cu toate acestea, simplul fapt că un produs sau un serviciu furnizat de un organism public care este legat de exercitarea de către acesta din urmă a unor prerogative de putere publică este furnizat în schimbul unei remunerații prevăzute de lege nu este suficient pentru a califica activitatea exercitată drept activitate

întreprinderile care le furnizează sunt supuse regulilor de concurență, chiar dacă le-a fost încredințat un drept exclusiv[36].

38. În plus, într-o cauză privind natura activităților desfășurate de administratorul unui aeroport, Tribunalul a arătat că sistemele care contribuie la siguranța aterizării nu contribuie la controlul și la supravegherea spațiului aerian (și prin urmare nu intră în sfera prerogativelor de putere publică), ci contribuie la furnizarea de servicii pe care aeroportul le oferă, în context concurențial, companiilor aeriene ca parte a activității sale generale, care este o activitate economică[37]. Comisia observă că se poate realiza o paralelă între această situație și cea a unui administrator al unui port care oferă companiilor maritime servicii de pilotaj care contribuie la realizarea în siguranță a traficului într-o anumită zonă care ține de respectivul port.

39. Prin urmare, revine instanței naționale sarcina de a evalua (i) statutul fiecăruia dintre presupușii beneficiari (și anume, dacă sunt întreprinderi publice care exercită și activități economice sau exercită doar atribuții de putere publică), (ii) în cazul în care furnizează și activități economice și neeconomice, dacă prerogativele de putere publică pot fi disociate de activitățile de natură economică, (iii) dacă furnizarea serviciilor de pilotaj ar putea fi considerată o exercitare a prerogativelor de putere publică de către presupușii beneficiari sau acestora le-a fost acordat un drept exclusiv de furnizare a unui serviciu pe o piață, ținând seama de caracteristicile serviciilor de pilotaj furnizate, inclusiv de modul de stabilire a remunerațiilor și dacă există operatori dispuși sau capabili să le furnizeze cu respectarea anumitor condiții de siguranță.

40. La aprecierea acestor aspecte, instanța națională ar trebui să ia în considerare și că dacă un anumit serviciu este prestat in house nu are nicio relevanță pentru natura economică a activității[38]. Comisia observă de asemenea că serviciile de pilotaj au fost operate anterior de întreprinderi private până când statul român a re-monopolizat piața având în vedere presupusa necesitate de siguranță a navigației. Astfel, pare că furnizarea acestor servicii

---

economică și entitatea care o exercită drept întreprindere (a se vedea în acest cauza T-166/21 *Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale v Comisia*, EU:T:2023:862, punctul 114 și jurisprudența citată). Potrivit jurisprudenței, pot exista astfel de situații, spre exemplu, în cazurile în care autoritatea nu are niciun control asupra cuantumului remunerației, metodelor de stabilire a acesteia sau utilizării fondurilor (cauza T-347/09, *Germania/Comisia*, EU:T:2013:418, punctul 30 și jurisprudența citată).

36 A se vedea cauza C-18/93 *Corsica Ferries Italia Srl v Corpo dei Piloti del Porto di Genova*, EU:C:1994:195.

37 A se vedea cauza T-818/14 *BSCA v Comisia*, EU:T:2018:33, punctul 102 și următoarele și jurisprudența citată.

38 Comunicarea privind noțiunea de ajutor, punctul 11.

în România nu este indisolubil legată de exercitarea unor prerogative de putere publică. De asemenea, furnizarea acestor servicii pare fi realizată cu titlu oneros și nu rezultă din informațiile disponibile că remunerația pentru aceste servicii nu ar fi controlată de întreprinderile respective. Comisia înțelege și că există operatori interesați să furnizeze servicii de pilotaj, cel puțin în porturile din competența AFDJ Galați. În plus, cele trei entități cărora le-au fost încredințate drepturi exclusive par a fi organizate ca întreprinderi publice, care au drept obiectiv, în general, realizarea unui profit. Prin urmare, pe baza informațiilor disponibile în cauza de față, în opinia Comisiei, prima facie, administrațiile portuare desfășoară o activitate economică atunci când furnizează serviciul de pilotaj în zonele care se află în competența acestora.

41. Având în vedere elementele de mai sus, în cazul în care se va considera că furnizarea serviciului de pilotaj constituie o activitate economică, realizată de întreprinderi, este necesar să se analizeze dacă măsura instituită prin Ordinul nr. 991/2020 denaturează concurența.

42. Pe de altă parte, dacă instanța națională va considera totuși că furnizarea serviciilor de pilotaj de către cele trei entități intră în sfera prerogativelor de putere publică, Ordinul nr. 991/2020 nu intră în scopul articolului 107 alineatul (1) din TFUE, având în vedere că presupușii beneficiari ai ajutorului exercită o activitate neeconomică.

c) Instituirea unui monopol legal – distorsionarea concurenței

43. În conformitate cu punctul 188 din Comunicarea privind noțiunea de ajutor, „*[f]aptul că autoritățile atribuie un serviciu public unui prestator intern (chiar dacă aveau libertatea de a încredința acest serviciu unor terți) nu exclude, ca atare, o posibilă denaturare a concurenței. Cu toate acestea, o posibilă denaturare a concurenței este exclusă dacă se îndeplinesc următoarele condiții cumulative:*

(a) un serviciu face obiectul unui monopol legal (stabilit în conformitate cu dreptul Uniunii);

(b) monopolul legal nu exclude doar concurența de pe piață, ci și pentru piață, în sensul că acesta exclude orice concurență posibilă pentru a deveni furnizorul exclusiv al serviciului în cauză;

(c) serviciul nu este în concurență cu alte servicii; și

(d) în cazul în care furnizorul de servicii desfășoară activități pe o altă piață (geografică sau a produsului) care este deschisă concurenței, subvențiile încrucișate trebuie excluse. Acest lucru necesită utilizarea unor conturi separate, alocarea corespunzătoare a costurilor și a veniturilor, iar finanțarea publică furnizată pentru serviciul care face obiectul monopolului legal nu poate aduce beneficii altor activități."

44. Cu titlu de exemplu, o evaluare detaliată a condițiilor menționate anterior a fost efectuată în Decizia Comisiei din 12 iulie 2021 în cazul SA.48706 – *Presupus ajutor de stat în favoarea RVV și Nordwasser GmbH*.[39]

45. Instanța națională are sarcina de a verifica dacă aceste condiții au fost îndeplinite în mod cumulativ și de a determina dacă există o denaturare a concurenței, care este una dintre condițiile pentru ca o măsură să constituie un ajutor de stat. În cele ce urmează, Comisia se va referi la aplicarea acestor condiții în speță.

(i) Existența unui monopol legal, stabilit cu respectarea dreptului Uniunii

46. În conformitate cu practica decizională a Comisiei, instanța națională va trebui mai întâi să evalueze dacă a fost instituit un monopol legal în conformitate cu legislația UE. Astfel, potrivit Comunicării privind noțiunea de ajutor, „*un anumit serviciu este rezervat prin lege sau prin măsuri de reglementare unui furnizor exclusiv, cu o interdicție clară pentru orice alt operator de a furniza un astfel de serviciu (nici măcar pentru a satisface o posibilă cerere reziduală din partea anumitor grupuri de clienți). Cu toate acestea, simplul fapt că prestarea unui serviciu public este încredințată unei anumite întreprinderi nu înseamnă că o astfel de întreprindere beneficiază de un monopol legal*"[40]. În plus, decizia de a închide o piață trebuie luată de autoritățile sau entitățile publice competente, în conformitate cu competențele stabilite la nivel național și aceste entități trebuie să acționeze în conformitate cu legislația Uniunii.

47. În opinia Comisiei, Ordinul nr. 991/2020 constituie o măsură de reglementare care a rezervat în mod exclusiv APM Constanța, AFDJ Galați și ACN furnizarea serviciului de pilotaj în anumite zone/porturi. În al doilea rând, instanța națională ar trebuie să cerceteze dacă susținerile Canal Sea privind faptul că măsura nu a respectat dispozițiile obligatorii

---

[39] Decizia Comisiei C(2021) 1736 final din 18 martie 2021 – *Presupus ajutor în favoarea RVV și Nordwasser GmbH*, SA.48706 – Germania (JO C 317, 6.8.2021, p. 3), considerentul (48) și următoarele.

[40] Nota de subsol 272 din Comunicarea privind noțiunea de ajutor. A se vedea în acest sens și Decizia Comisiei C(2002)2622 din 17 iulie 2002 în cazul N 356/2002 – Regatul Unit – *Network Rail* (JO C 232, 28.9.2002, p. 2), considerentele (75)-(77).

privind normele legislative tehnice de elaborare a actelor normative[41] și procedurile naționale în domeniul ajutoarelor de stat[42] sunt corecte. Instanța națională trebuie prin urmare să determine dacă încredințarea dreptului exclusiv celor trei entități a avut loc cu respectarea dreptului național.

48. În plus, respectarea dreptului Uniunii este deosebit de importantă în speță. Potrivit practicii Comisiei, un monopol legal trebuie instituit cu respectarea libertăților fundamentale privind piața internă. Comisia a arătat că, potrivit jurisprudenței, astfel de măsuri pot constitui restricții ale unor libertăți, care pot fi justificate doar dacă sunt îndeplinite anumite condiții, dezvoltate de CJUE[43].

49. În acest sens, Comisia observă în primul rând că serviciile de pilotaj sunt servicii în domeniul transporturilor maritime. Acestor servicii li se aplică pe deplin dreptul de stabilire, prevăzut la articolul 49 din TFUE. Pe de altă parte, în ceea ce privește libera circulație a serviciilor, aceasta este reglementată pe baza măsurilor adoptate în temeiul articolului 100 alineatul (2) din TFUE. Pe baza acestei dispoziții, Uniunea a adoptat Regulamentul (UE) 2017/352.

50. Ministerul Transporturilor consideră că instituirea unor drepturi exclusive pentru serviciile de pilotaj este justificată deoarece statele membre pot decide să nu aplice dispozițiile capitolului II din acest regulament serviciilor de pilotaj. Cu toate acestea, dacă statul membru decide să nu aplice aceste norme pilotajului[44], aceste servicii rămân totuși supuse dispozițiilor tratatului, în special articolului 49, iar stabilirea unui monopol legal trebuie să respecte acest articol[45].

51. În această privință, din jurisprudența CJUE rezultă că o reglementare națională care supune exercitarea unei activități economice unui regim de exclusivitate în favoarea unui

---

41 Articolul 7 din Legea nr. nr.24/2000, care impune, *printre altele*, o evaluare preliminară a impactului.

42 Procedura prevăzută la articolul 7 alineatul (9) și următoarele din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2014 privind procedurile naționale în domeniul ajutoarelor de stat, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996.

43 A se vedea considerentul (67) și următoarele din Decizia Comisiei din 18 martie 2021 – *Presupus ajutor în favoarea RVV și Nordwasser GmbH*, SA.48706 – Germania.

44 Situație ce trebuie stabilită în speță de către instanța națională. Dacă statul membru a decis să aplice capitolul II din regulament serviciilor de pilotaj, instanța națională trebuie să aprecieze dacă stabilirea dreptului exclusiv a respectat în special dispozițiile articolelor 6 și 8 din Regulamentul (UE) 2017/352. Comisia își exprimă totuși dubiile că aceste dispoziții ar fi fost respectate în speță.

45 A se vedea în acest sens hotărârea Curții în cauza C-576/13 *Comisia/Spania*, EU:C:2014:2430, punctele 36-38 și jurisprudența citată.

singur operator public sau privat este printre altele susceptibilă să constituie o restricție privind atât libertatea de stabilire, cât și libera prestare a serviciilor, cu privire la care ar trebui în acest caz să se aprecieze dacă poate fi justificată printr-un motiv imperativ de interes general și, eventual, dacă este de natură să garanteze realizarea obiectivului urmărit și nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv[46].

52. În acest sens, furnizorii din alte state membre ar putea fi interesați să se stabilească în România pentru a oferi servicii de pilotaj. În plus, având în vedere că dispozițiile Ordinului nr. 991/2020 se aplică *erga omnes*, ar putea fi afectate atât întreprinderile din România, cât şi cele din alte state membre. De asemenea, modalitatea de furnizare a serviciilor de pilotaj ar putea afecta furnizarea serviciilor de transport maritim[47].

53. Dacă instanța națională va considera că aplicarea libertății de stabilire este relevantă în speță, aceasta trebuie să determine dacă monopolul stabilit in favoarea APM Constanța, AFDJ Galați și ACN cu privire la serviciile de pilotaj este permis, adică dacă această măsură instituie un obstacol nejustificat cu privire la intrarea pe piață, adică dacă această restricție este justificată de un motiv legitim[48] și proporțională cu acesta. Comisia observă că asigurarea siguranței maritime ar putea constitui un motiv legitim care ar putea justifica stabilirea unor restricții. În ceea ce privește însă proporționalitatea, Comisia se întreabă dacă nu ar putea exista măsuri mai puțin restrictive care să permită atingerea unui astfel de obiectiv, precum impunerea obținerii unor autorizații de către întreprinderi sau piloți sau stabilirea unor norme stricte ce trebuie respectate în furnizarea unor astfel de servicii.

54. În ceea ce privește susținerile Canal Sea privind încălcarea Directivei (UE) 2018/958 prin faptul că nu a fost efectuat niciun studiu sau analiză în ceea ce privește impactul asupra profesiei de pilot de nave maritime, Comisia observă că statele membre aveau obligația de a adopta măsurile de transpunere a acestei directive până la data de 30 iulie 2020. Având în vedere că Ordinul nr. 991/2020 a intrat în vigoare la data de 1 ianuarie 2021, instanța națională ar trebui să determine dacă respectă dispozițiile acestei directive.

(ii) Excluderea concurenței nu numai pe piață, ci și pentru piață

---

[46] A se vedea cauza C-394/21 *Bursa Română de Mărfuri*, EU:C:2023:146, punctul 47 și jurisprudența citată.

[47] A se vedea cauza C-18/93 *Corsica Ferries Italia Srl v Corpo dei Piloti del Porto di Genova*, EU:C:1994:195.

[48] A se vedea în acest sens hotărârea Curții în cauza C-179/14 *Comisia/Ungaria*, EU:C:2016:108, punctul 165 și jurisprudența citată.

55. Potrivit Comunicării privind noțiunea de ajutor, trebuie să se evalueze dacă monopolul legal exclude nu numai concurența pe piață, ci și pentru piață, în măsura în care exclude orice concurență posibilă între diferite entități pentru a deveni furnizorul exclusiv al serviciului în cauză. În cazul în care un contract este atribuit printr-o procedură competitivă, există concurență pentru piață[49].

56. Astfel cum reiese din hotărârile *INPS* și *Arriva Italia,* în general, un monopol legal nu poate fi stabilit doar pe baza faptului că autoritățile competente au decis să încheie un contract prin intermediul unei atribuiri directe, cu excepția cazului în care acestea erau obligate să atribuie exploatarea serviciilor în cauză exclusiv unei întreprinderi prin acte cu putere de lege sau acte administrative. Numai într-un astfel de caz, s-ar putea considera că nu exista concurență pentru piață. În cazul în care autoritățile relevante își păstrează dreptul de a licita serviciile în cauză, nu se poate concluziona că a fost exclusă concurența pentru piață[50].

57. În speță, nu a avut loc nicio procedură competitivă pentru încredințarea drepturilor exclusive APM Constanța, AFDJ Galați și ACN.

58. Cu toate acestea, nu rezultă din informațiile disponibile că ar exista vreo obligație legală sau de reglementare de a acorda dreptul exclusiv privind serviciile de pilotaj celor trei entități. Dimpotrivă, pare că autoritățile române ar fi fost libere să acorde aceste drepturi altor furnizori. Într-adevăr, legislația națională[51] prevede diferite modalități de furnizare a serviciilor de pilotaj care pot fi utilizate alternativ sau complementar. Ministerul Transporturilor, la adoptarea Ordinului nr. 991/2020, și-a exercitat marja de discreție prevăzută de Ordonanța Guvernului nr. 22/1999, stabilind că serviciile de pilotaj în anumite zone/porturi se furnizează doar de către cele trei entități, prin excluderea oricăror alte modalități de furnizare a acestor servicii. Prin urmare, încredințarea unor drepturi exclusive administrațiilor portuare constituia o posibilitate, nu o obligație legală sau de reglementare.

---

49 Comunicarea privind noțiunea de ajutor, nota de subsol 273.

50 Hotărârea Curții în cauza C-659/17, *INPS*, EU:C:2019:633, punctul 38; Hotărârea Curții în cauza C-385/18, *Arriva Italia,* EU:C:2019:1121, punctul 58 și jurisprudența citată. A se vedea, de asemenea, considerentul (81) și următoarele din Decizia Comisiei din 12 iulie 2021 – *Presupus ajutor în favoarea RVV și Nordwasser GmbH,* SA.48706 – Germania.

51 Articolul 50 alineatul (1) din Ordonanța Guvernului nr. 22/1999. A se vedea și articolul 50 alineatul (2) din ordonanță care pare a stabili că furnizarea serviciilor de către administrațiile portuare are loc în cazul în care nu există operatori autorizați sau există o imposibilitate de furnizare a serviciilor concesionate.

(iii) Lipsa concurenței cu alte servicii

59. În ceea ce privește al treilea criteriu pentru existența unui monopol legal, serviciul de pilotaj nu poate fi în concurență cu alte servicii pe piețele pe care sunt furnizate[52].

60. Revine instanței naționale sarcina de a verifica dacă alte servicii ar fi în concurență cu furnizarea de servicii de pilotaj în zonele/porturile relevante.

(iv) Absența subvenționării încrucișate

61. În ceea ce privește al patrulea criteriu, este de competența instanței naționale să evalueze dacă presupușii beneficiari ai ajutorului (APM Constanța, AFDJ Galați și ACN) sunt activi pe alte piețe care sunt deschise concurenței.

62. Într-un astfel de caz, aceștia trebuie să dispună de un sistem de contabilitate separată care să excludă subvenționarea încrucișată a serviciilor sau produselor furnizate pe alte piețe. Un astfel de sistem nu ar fi necesar doar în cazul în care celelalte activități furnizate de beneficiari au un caracter auxiliar și sunt minore din punct de vedere economic.[53] Comisia nu are la dispoziție informațiile necesare pentru a analiza respectarea acestei condiții.

IV. CONCLUZIE

63. Având în vedere cele de mai sus, pe baza informațiilor disponibile, Comisia consideră că:

a) Ordinul nr. 991/2020 a acordat APM Constanța, AFDJ Galați și ACN un drept exclusiv de furnizare a serviciilor de pilotaj în anumite zone/porturi;

b) O astfel de măsura (i) este acordată din resurse de stat, (ii) imputabilă statului, (iii) oferă un avantaj selectiv beneficiarilor și (iv) poate afecta comerțul dintre statele membre.

c) Este pentru instanța națională să determine dacă activitatea de furnizare a serviciilor de pilotaj constituie o activitate economică și dacă denaturează concurența.

64. Pentru a evalua dacă serviciile de pilotaj constituie o activitate economică, instanța națională ar trebui să verifice statutul fiecăruia dintre presupușii beneficiari (și anume, dacă sunt întreprinderi publice care exercită și activități economice sau exercită doar prerogative de putere publică), (ii) în măsura în care furnizează și activități economice și

---

[52] A se vedea Decizia Comisiei din 12 iulie 2021 – *Presupus ajutor în favoarea RVV și Nordwasser GmbH*, SA.48706 – Germania, considerentele (88)-(90).

[53] A se vedea Decizia Comisiei din 12 iulie 2021 – *Presupus ajutor în favoarea RVV și Nordwasser GmbH*, SA.48706 – Germania, considerentul (92).

neeconomice, dacă prerogativele de putere publică pot fi disociate de activitățile de natură economică, (iii) dacă furnizarea serviciilor de pilotaj ar putea fi considerată o exercitare a prerogativelor de putere publică de către presupușii beneficiari sau acestora le-a fost acordat un drept exclusiv de furnizare a unui serviciu pe o piață, ținând seama de caracteristicile serviciilor de pilotaj furnizate, inclusiv de modul de stabilire a remunerațiilor și dacă există operatori dispuși sau capabili să le furnizeze cu respectarea anumitor condiții de siguranță.

65. În cazul în care instanța națională consideră că serviciile de pilotaj din România constituie o activitate economică, aceasta ar trebui să stabilească dacă măsura denaturează concurența, în special dacă sunt îndeplinite în mod cumulativ condițiile prevăzute la punctul 188 din Comunicarea privind noțiunea de ajutor. În acest sens, instanța națională ar trebui să verifice dacă monopolul legal instituit în favoarea celor trei entități respectă legislația națională și dreptul Uniunii, dacă este exclusă concurența nu numai pe piață, ci și pentru piață, dacă serviciile respective sunt în concurență cu alte servicii și dacă este exclus riscul subvenționării încrucișate.

V. PUBLICAREA

66. În temeiul punctului 130 din Comunicarea privind asigurarea respectării normelor, Comisia poate pune avizele sale la dispoziția publicului pe pagina sa de internet.

67. Din acest motiv, Înalta Curte de Casație și Justiție este rugată să își dea acordul pentru publicarea prezentului aviz. În cazul în care avizul conține informații considerate confidențiale, inclusiv secrete profesionale și date protejate de RGPD[54] („Informații confidențiale”), Înalta Curte de Casație și Justiție este rugată să furnizeze serviciilor Comisiei o versiune neconfidențială a acestuia sau să indice care părți ale avizului ar conține informații confidențiale.

68. Comisia ar fi recunoscătoare dacă Înalta Curte de Casație și Justiție ar putea răspunde cât mai curând posibil, de preferință în termen de 2 luni de la data transmiterii prezentului aviz, la următoarea adresă de e-mail: COMP-AMICUS-STATE-AID@ec.europa.eu, menționând numărul de dosar **SA.108667 (2024/NC) – Căi de navigație pe Dunăre**. În

[54] Regulamentul (UE) 2018/1725 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2018 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii și privind libera circulație a acestor date (JO L 295, 21.11.2018, p. 39).

cazul unor obiecții, Înalta Curte de Casație și Justiție este rugată să își prezinte motivele pentru acest refuz.

69. Pe lângă publicarea preconizată a avizului, Comisia intenționează, de asemenea, să publice pe pagina sa de internet întreaga hotărâre a Înaltei Curți de Casație și Justiție, atunci când aceasta este disponibilă, eliminând informațiile confidențiale sau să includă un link către pagina națională unde aceasta este publicată, pentru a oferi informații mai ample publicului și pentru a face schimb de bune practici cu alte jurisdicții. În acest scop, Comisia solicită Înaltei Curți de Casație și Justiție să transmită hotărârea sau, în cazul în care aceasta a fost publicată pe o pagină de internet națională, linkul către această pagină. Cu toate acestea, în cazul în care legislația națională nu prevede o astfel de publicare, Înalta Curte de Casație și Justiție este rugată să informeze serviciile Comisiei cât mai curând posibil, iar Comisia va publica doar avizul.

Am convingerea că observațiile furnizate mai sus vor fi utile pentru soluționarea cazului de față.

Cu stimă,

Electronically signed on 29/05/2024 17:54 (UTC+02) in accordance with Article 11 of Commission Decision (EU) 2021/2121