WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 15 listopada 2007 r. *

W sprawie C-162/06

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunal Supremo (Hiszpania) postanowieniem z dnia 7 marca 2006 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 27 marca 2006 r., w postępowaniu:

International Mail Spain SL, dawniej TNT Express Worldwide Spain SL,

przeciwko

Administración del Estado,

Correos,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann (sprawozdawca), prezes izby, A. Tizzano, R. Schintgen, A. Borg Barthet i M. Ilešič, sędziowie,

* Język postępowania: hiszpański.

rzecznik generalny: M. Poiares Maduro,
sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 marca 2007 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu International Mail Spain SL przez R. Ballesteros Pomar, abogada,

— w imieniu rządu hiszpańskiego przez F. Díeza Morena, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu belgijskiego przez A. Hubert, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez R. Vidala Puiga i K. Simonssona, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 8 maja 2007 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 7 ust. 2 dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (Dz.U. 1998, L 15, str. 14).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu toczącego się pomiędzy International Mail Spain SL (zwaną dalej „International Mail"), dawniej TNT Express Worldwide Spain SL, a Administración del Estado i Correos w przedmiocie decyzji z dnia 16 czerwca 1999 r. wydanej przez Secretaría General de Comunicaciones (Ministerio de Fomento) (sekretariat generalny ds. łączności ministerstwa rozwoju, zwany dalej „sekretariatem generalnym ds. łączności"), nakładającej na International Mail karę za świadczenie usług pocztowych zastrzeżonych dla operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne bez zgody tego ostatniego.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

3 Dyrektywa 97/67 ustanawia, zgodnie ze swym art. 1, wspólne reguły dotyczące świadczenia pocztowych usług powszechnych w ramach Wspólnoty Europejskiej i kryteriów definiujących usługi, które mogą być zastrzeżone dla operatorów świadczących usługi powszechne.

4 Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej dyrektywy państwa członkowskie zapewniają, by użytkownicy korzystali z prawa do usług powszechnych obejmujących ciągłe świadczenie usług pocztowych o określonej jakości we wszystkich punktach na swoich obszarach, po przystępnych cenach, dla wszystkich użytkowników. Zgodnie z ust. 7 usługi powszechne obejmują usługi zarówno w obrocie krajowym, jak i zagranicznym.

5 Artykuł 7 dyrektywy, znajdujący się w rozdziale 3, zatytułowanym „Harmonizacja usług, które mogą być zastrzeżone", stanowi:

„1. W zakresie koniecznym do utrzymywania usług powszechnych usługi, które mogą być zastrzeżone przez każde państwo członkowskie dla operatora/operatorów świadczącego/świadczących usługi powszechne, obejmują przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie krajowej korespondencji, zarówno za pomocą usługi przyspieszonego doręczenia, jak i zwykłej, której cena jest niższa niż pięciokrotność publicznej opłaty za przesyłkę z korespondencją w pierwszym przedziale wagowym najszybszej kategorii znormalizowanej, jeżeli taka kategoria istnieje, pod warunkiem iż ważą one poniżej 350 gramów […].

2. W zakresie koniecznym do zapewnienia utrzymania usług powszechnych przesyłki w obrocie zagranicznym [poczta zagraniczna] i direct mail mogą nadal być zastrzeżone w ramach limitów cenowych i wagowych określonych w ust. 1.

3. Kolejnym krokiem w kierunku zbudowania rynku wewnętrznego usług pocztowych będzie podjęcie decyzji przez Parlament Europejski i Radę, najpóźniej do 1 stycznia 2000 r. i bez naruszania kompetencji Komisji, w sprawie dalszej stopniowej i kontrolowanej liberalizacji rynku pocztowego, w szczególności w zakresie liberalizacji przesyłek w obrocie zagranicznym [poczty zagranicznej] i direct mail, a także w zakresie dalszych przeglądów limitów cenowych i wagowych, która wejdzie w życie

od 1 stycznia 2003 r., biorąc pod uwagę trendy rozwojowe, w szczególności rozwój ekonomiczny, społeczny i techniczny, zaistniałe do tego terminu, a także biorąc pod uwagę finansową równowagę operatora/operatorów świadczącego/świadczących usługi powszechne oraz biorąc pod uwagę dalsze promowanie celów niniejszej dyrektywy.

[…]".

6 Motywy 16 i 19 dyrektywy 97/67 brzmią następująco:

„(16) Utrzymanie pewnego zakresu usług, które mogą być zastrzeżone, zgodnie z postanowieniami traktatu [WE] oraz bez naruszania zasad zastosowania tych postanowień w stosunku do konkurencji, wydaje się uzasadnione ze względu na konieczność zapewnienia prowadzenia działalności w zakresie usług powszechnych na podstawie zrównoważonych finansowo warunków […];

[…]

(19) Można zezwolić na okres tymczasowy, by direct mail i przesyłki w obrocie zagranicznym [poczta zagraniczna] nadal należały do obszaru zastrzeżonego z określonymi granicami cenowymi i wagowymi […]".

7 Dyrektywa 97/67 weszła w życie w dniu 10 lutego 1998 r., a termin jej wdrożenia upłynął dla państw członkowskich w dniu 10 lutego 1999 r., zgodnie z art. 24 akapit 1.

8 Artykuł 1 pkt 1 dyrektywy 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. zmieniającej dyrektywę 97/67 w zakresie dalszego otwarcia na konkurencję wspólnotowych usług pocztowych (Dz.U. L 176, str. 21) zastąpił art. 7 dyrektywy 97/67, nadając mu następujące brzmienie:

„1. W zakresie koniecznym do utrzymywania usług powszechnych państwa członkowskie mogą w dalszym ciągu zastrzegać usługi dla operatora(-ów) świadczącego(-ych) usługi powszechne. Usługi te są ograniczone do przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania krajowej korespondencji, jak i korespondencji przychodzącej z zagranicy, zarówno za pomocą usługi przyspieszonego doręczenia, jak i zwykłej, w ramach obu następujących limitów wagowych i cenowych. Limit wagowy wynosi 100 gramów od dnia 1 stycznia 2003 r. i 50 gramów od dnia 1 stycznia 2006 r. Te limity wagowe nie mają zastosowania od dnia 1 stycznia 2003 r., jeśli cena jest wyższa lub równa trzykrotności publicznej opłaty za przesyłkę z korespondencją w pierwszym przedziale wagowym najszybszej kategorii, i od dnia 1 stycznia 2006 r., jeśli cena jest wyższa lub równa dwuipółkrotności tej opłaty.

[…]

W zakresie koniecznym do zapewnienia świadczenia usług powszechnych »direct mail« może nadal być zastrzeżone w ramach tych samych limitów wagowych i cenowych.

W zakresie koniecznym do zapewnienia świadczenia usług powszechnych, na przykład gdy niektóre sektory działalności pocztowej są już zliberalizowane lub z uwagi na specyficzne cechy typowe dla usług pocztowych w państwie członkowskim, poczta wychodząca za granicę może być w dalszym ciągu zastrzeżona w obrębie tych samych wagowych i cenowych limitów.

[…]

3. Komisja zakończy przyszłe badania, które oszacują w stosunku do każdego państwa członkowskiego wpływ, jaki wywrze na usługi powszechne pełne zakończenie transformacji pocztowego rynku wewnętrznego w 2009 r. W oparciu o wnioski wynikające z badań Komisja przedłoży Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do dnia 31 grudnia 2006 r. sprawozdanie wraz z propozycją potwierdzającą, stosownie do potrzeb, datę 2009 r. jako termin pełnego zakończenia transformacji pocztowego rynku wewnętrznego lub określającą inne kroki wynikające z wniosków z przeprowadzonych badań".

9 Motywy 15–17, 20, 22 i 23 dyrektywy 2002/39 brzmią następująco:

„(15) Należy zagwarantować, żeby dalsze fazy otwarcia rynku były zarówno istotne, jak i możliwe do osiągnięcia w praktyce dla państw członkowskich, a także żeby podtrzymywały ciągłość usługi powszechnej.

(16) Ogólne obniżki do 100 gramów w roku 2003 i 50 gramów w roku 2006 limitu wagi usług, które mogą być zastrzeżone dla operatorów świadczących usługi powszechne, połączone z pełnym otwarciem na konkurencję poczty wychodzącej za granicę, z dopuszczalnymi wyjątkami w niezbędnym rozmiarze, aby zapewnić świadczenie usługi powszechnej, są przykładem stosunkowo prostych, kontrolowanych, niemniej jednak istotnych faz.

(17) […] przesyłki z korespondencją wychodzące za granicę [o wadze] poniżej 50-gramowego limitu wagi przynoszą średnio około dalszych 3% ogólnych dochodów operatorów świadczących usługi powszechne.

[…]

(20) Poczta wychodząca za granicę stanowi średnio 3% ogólnych dochodów pocztowych. Otwarcie tej części rynku we wszystkich państwach członkowskich, z wyjątkami, których wymaga zapewnienie dostarczenia usługi powszechnej, pozwoliłoby różnym operatorom pocztowym zbierać, sortować i przewozić całą pocztę wychodzącą za granicę.

[…]

(22) Wyznaczenie harmonogramu, skierowanego na podjęcie dalszych kroków do pełnego urzeczywistnienia wewnętrznego rynku usług pocztowych, jest ważne zarówno dla długoterminowej żywotności usługi powszechnej, jak i dalszego rozwoju nowoczesnej i wydajnej poczty.

(23) Należy w dalszym ciągu umożliwiać państwom członkowskim zastrzeganie niektórych usług pocztowych dla ich operatorów świadczących usługi powszechne. Takie rozwiązania umożliwią operatorom usług powszechnych zakończenie procesu przystosowywania ich działalności oraz personelu do warunków większej konkurencji bez naruszania ich równowagi finansowej i tym samym bez zagrożenia dla bezpieczeństwa usługi powszechnej".

10 Dyrektywa 2002/39 weszła w życie w dniu 5 lipca 2002 r., a termin transpozycji dla państw członkowskich upłynął w dniu 31 grudnia 2002 r.

Uregulowania krajowe

11 Dyrektywa 97/67 została transponowana do hiszpańskiego porządku prawnego przez Ley 24/1998 del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales (ustawę o powszechnych usługach pocztowych i liberalizacji usług pocztowych) z dnia 13 lipca 1998 r. (zwaną dalej „ustawą 24/1998"). Artykuł 18 ust. 1 lit. c) tej ustawy w brzmieniu obowiązującym w chwili, gdy miały miejsce okoliczności faktyczne sprawy przed sądem krajowym, stanowi:

„Na podstawie art. 128 ust. 2 konstytucji i na warunkach określonych w następnym rozdziale zastrzega się na zasadzie wyłączności na rzecz operatora, któremu powierzono świadczenie powszechnych usług pocztowych, świadczenie następujących usług wchodzących w zakres tych usług powszechnych:

[…]

c) usługi poczty wychodzącej za granicę i przychodzącej z zagranicy w zakresie listów i kartek pocztowych w tych samych limitach cenowych i wagowych co określone w pkt b). Usługami poczty zagranicznej w rozumieniu niniejszej ustawy są usługi pochodzące z innych państw lub do nich przeznaczone".

Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

12 International Mail Spain SL świadczył zagraniczne usługi pocztowe w zakresie kartek pocztowych w głównych hiszpańskich miejscowościach turystycznych. W tym celu przedsiębiorstwo to umieszczało w hotelach, na kampingach, w apartamentowcach, supermarketach itp. skrzynki pocztowe, do których użytkownicy mogli wrzucać pocztówki adresowane za granicę, opatrzone naklejkami sprzedawanymi w tych samych punktach co pocztówki.

13 Sekretariat generalny ds. łączności uznał, że świadczenie tych usług stanowi poważne wykroczenie administracyjne z art. 41 ust. 3 lit. a) w związku z art. 41 ust. 2 lit. b) ustawy 24/1998, polegające na „świadczeniu usług pocztowych zastrzeżonych dla operatora świadczącego powszechne usługi pocztowe bez zgody tego ostatniego, co stanowi zagrożenie dla świadczonych przez tego operatora usług".

14 Decyzją z dnia 16 czerwca 1999 r. sekretariat generalny ds. łączności nałożył na International Mail grzywnę w wysokości 10 mln ESP i nakazał jej zaprzestanie oferowania i świadczenia usług pocztowych tego samego rodzaju co usługi zastrzeżone dla operatora upoważnionego do zapewnienia świadczenia pocztowych usług powszechnych oraz usunięcie wszystkich skrzynek pocztowych i informacji dotyczących tych usług.

15 Ponieważ Tribunal Superior de Justicia de Madrid oddalił skargę wniesioną przez International Mail na tę decyzję, orzekając między innymi, że ustawa 24/1998 jest zgodna z dyrektywą 97/67, spółka ta wniosła odwołanie do Tribunal Supremo.

16 Zdaniem tego sądu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu zależy w znacznej mierze od wykładni, którą należy stosować do art. 7 ust. 2 dyrektywy 97/67. Gdyby bowiem art. 18 ust. 1 lit. c) ustawy 24/1998 nie spełniał warunków określonych we wspomnianym przepisie wspólnotowym, naruszenie tego rodzaju normy krajowej przez prywatne podmioty gospodarcze nie mogłoby uzasadniać nałożenia takiej kary administracyjnej, jaką nałożono na International Mail. Wątpliwości tego sądu co do właściwej wykładni art. 7 dyrektywy 97/67 wynikają w szczególności z jego nowego brzmienia, nadanego mu przez dyrektywę 2002/39.

17 W tych okolicznościach Tribunal Supremo postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 7 ust. 2 dyrektywy 97/67 […], który umożliwia państwom członkowskim zaliczenie do zastrzeżonych usług pocztowych poczty zagranicznej, zezwala tym państwom członkowskim na ustanowienie rzeczonego zastrzeżenia jedynie gdy wykażą, że jego brak stanowiłby zagrożenie dla równowagi finansowej operatora świadczącego usługi powszechne, czy też przeciwnie, mogą one utrzymać je również z innych względów, w tym ze względów praktycznych związanych z ogólną sytuacją sektora pocztowego, włączając w to ich dogodność z punktu widzenia stopnia liberalizacji tego sektora, istniejącego w chwili podjęcia decyzji o zastrzeżeniu?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

W przedmiocie dopuszczalności

18 Rząd hiszpański uważa, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny, gdyż dotyczy on faktycznie ważności uregulowania krajowego,

a nie wykładni uregulowania wspólnotowego. Zadając Trybunałowi to pytanie, sąd krajowy prosi go bowiem w rzeczywistości o dokonanie oceny, czy art. 18 ust. 1 lit. c) ustawy 24/1998 jest zgodny z dyrektywą 97/67, czy też ów krajowy przepis wykracza poza wyznaczone w tej dyrektywie granice.

19 W tym względzie należy przypomnieć, że zadaniem Trybunału w postępowaniu w trybie art. 234 WE nie jest orzekanie w przedmiocie zgodności norm prawa krajowego z przepisami prawa wspólnotowego (zob. w szczególności wyroki z dnia 7 lipca 1994 r. w sprawie C-130/93 Lamaire, Rec. str. I-3215, pkt 10, i z dnia 19 września 2006 r. w sprawie C-506/04 Wilson, Zb.Orz. str. I-8613, pkt 34). Poza tym w ramach systemu współpracy sądowej ustanowionego w tym artykule interpretacja przepisów prawa krajowego należy do sądów państw członkowskich, a nie do Trybunału (zob. w szczególności wyrok z dnia 12 października 1993 r. w sprawie C-37/92 Vanacker i Lesage, Rec. str. I-4947, pkt 7, oraz ww. wyrok w sprawie Wilson, pkt 34).

20 Natomiast rolą Trybunału jest dostarczyć sądowi krajowemu wszystkich elementów wykładni prawa wspólnotowego, które mogą być mu pomocne w dokonaniu oceny zgodności norm prawa krajowego z ustawodawstwem wspólnotowym (zob. w szczególności ww. wyroki w sprawie Lamaire, pkt 10 i Wilson, pkt 35).

21 W związku z tym należy odrzucić argumentację rządu hiszpańskiego, tym bardziej że w przedłożonym przez sąd krajowy pytaniu wyraźnie chodzi o wykładnię przepisu prawa wspólnotowego.

22 Rząd hiszpański utrzymuje również, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny ze względu na to, że nie jest on użyteczny, a ponadto

jest sformułowany w sposób hipotetyczny. Trybunał może bowiem wypowiedzieć się w kwestii zasadności zastrzeżenia poczty zagranicznej dla operatora odpowiedzialnego za świadczenie pocztowych usług powszechnych jedynie w sposób abstrakcyjny i ogólny, lecz nie byłby w stanie ocenić, czy powierzenie świadczenia takich usług, przewidziane w art. 18 ust. 1 lit. c) ustawy 24/1998 jest zasadne, czy też przeciwnie, wykracza poza granice określone w art. 7 ust. 2 dyrektywy 97/67, gdyż nie jest on właściwy do dokonania tego rodzaju oceny.

23 W tym względzie należy przypomnieć, że w ramach postępowania, o którym mowa w art. 234 WE, wyłącznie do sądu krajowego, przed którym toczy się spór i który wobec tego musi przyjąć na siebie odpowiedzialność za wydane orzeczenie, należy ocena, w świetle konkretnych okoliczności sprawy, zarówno niezbędności orzeczenia prejudycjalnego do wydania wyroku, jak i istotnego charakteru pytań skierowanych do Trybunału. W związku z tym jeśli postawione pytania dotyczą wykładni prawa wspólnotowego, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia (zob. w szczególności wyrok Trybunału z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-119/05 Lucchini, dotychczas Zb.Orz. str. I-6199, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

24 Ponadto sam fakt, że Trybunał miałby się wypowiedzieć w sposób abstrakcyjny i ogólny, nie może powodować niedopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Jedną z podstawowych cech sytemu współpracy sądowej ustanowionego przez art. 234 WE jest bowiem to, że Trybunał odpowiada w sposób raczej abstrakcyjny i ogólny na zadane mu pytanie dotyczące wykładni prawa wspólnotowego, zaś zadaniem sądu krajowego jest rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu z uwzględnieniem odpowiedzi Trybunału.

25 Zatem wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy uznać za dopuszczalny.

Co do istoty sprawy

26 Poprzez swoje pytanie sąd krajowy dąży w istocie do ustalenia, czy art. 7 ust. 2 dyrektywy 97/67 należy interpretować w ten sposób, że dopuszcza on, by państwa członkowskie zastrzegały pocztę zagraniczną dla operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne, jedynie jeżeli wykażą, że bez tego zastrzeżenia zagrożona byłaby jego równowaga finansowa, czy może inne względy dotyczące ogólnej sytuacji na rynku usług pocztowych, w tym zwykłe względy praktyczne, są wystarczające do uzasadnienia takiego zastrzeżenia.

27 Artykuł 7 ust. 2 dyrektywy 97/67 dopuszcza utrzymywanie przez państwa członkowskie zastrzeżenia poczty zagranicznej na rzecz podmiotu świadczącego pocztowe usługi powszechne, w ramach określonych limitów cenowych i wagowych, „w zakresie koniecznym do zapewnienia utrzymywania usług powszechnych". Ten sam warunek ma z resztą zastosowanie, zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2, do możliwości zastrzeżenia na rzecz podmiotu świadczącego pocztowe usługi powszechne, w ramach określonych limitów cenowych i wagowych, przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania krajowej korespondencji oraz direct mail.

28 Należy przede wszystkim stwierdzić, że użycie wyrazu „konieczny" nie pozwala uzasadnić tego zastrzeżenia zwykłymi względami praktycznymi.

29 Powody, które skłoniły wspólnotowego ustawodawcę do dopuszczenia takiego zastrzeżenia, są wyszczególnione w motywie 16 dyrektywy 97/67, który stanowi, że „utrzymanie pewnego zakresu usług, które mogą być zastrzeżone, zgodnie z postanowieniami traktatu oraz bez naruszania zasad zastosowania tych postanowień w stosunku do konkurencji, wydaje się uzasadnione ze względu na konieczność zapewnienia prowadzenia działalności w zakresie usług powszechnych na podstawie zrównoważonych finansowo warunków".

30 W tym samym kontekście, jeśli chodzi w szczególności o direct mail i pocztę zagraniczną, w motywie 19 dyrektywy 97/67 ustawodawca wspólnotowy stwierdził, że „można zezwolić na okres tymczasowy, by direct mail i przesyłki w obrocie zagranicznym [poczta zagraniczna] nadal należały do obszaru zastrzeżonego […]".

31 Artykuł 7 ust. 2 dyrektywy 97/67 ma więc na celu zagwarantowanie utrzymania pocztowych usług powszechnych, w szczególności poprzez udostępnienie środków koniecznych do tego, by mogły one działać na zrównoważonych finansowo warunkach.

32 Wykładnia ta znajduje ponadto potwierdzenie w okoliczności, że równowaga finansowa operatora pocztowych usług powszechnych jest jednym z podstawowych kryteriów, które na mocy art. 7 ust. 3 tej dyrektywy powinny być wzięte pod uwagę przez Parlament i Radę przy podejmowaniu w przyszłości decyzji dotyczącej dalszej stopniowej i kontrolowanej liberalizacji rynku pocztowego, w szczególności w zakresie liberalizacji poczty zagranicznej.

33 Kryterium równowagi finansowej zostało już uwzględnione w orzecznictwie Trybunału z dziedziny usług pocztowych przed wejściem w życie dyrektywy 97/67, konkretnie w odniesieniu do art. 90 traktatu WE (obecnie art. 86 WE).

34 W myśl tego orzecznictwa państwa członkowskie mogą udzielać operatorowi pocztowych usług powszechnych, jako przedsiębiorstwu, któremu powierzono zarządzanie usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym, wyłączne prawa mogące ograniczyć, a nawet wykluczyć konkurencję, o ile jest to niezbędne, by umożliwić mu realizowanie jego zadań użyteczności publicznej, a w szczególności korzystanie z warunków akceptowalnych z gospodarczego punktu widzenia (zob. wyrok z dnia 19 maja 1993 r. w sprawie C-320/91 Corbeau, Rec. str. I-2533, pkt 14–16).

35 W tym względzie z tego samego orzecznictwa wynika, że nie jest konieczne, by równowaga finansowa lub rentowność przedsiębiorstwa odpowiedzialnego za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym były zagrożone. Wystarczy, by wobec braku spornych praw realizacja szczególnych zadań zleconych przedsiębiorstwu nie powiodła się lub by utrzymanie tych praw było niezbędne do umożliwienia ich właścicielowi spełnienia zleconych mu zadań świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym na warunkach akceptowalnych z gospodarczego punktu widzenia (wyrok z dnia 17 maja 2001 r. w sprawie C-340/99 TNT Traco, Rec. str. I-4109, pkt 54).

36 W związku z tym Trybunał stwierdził, że leżący po stronie podmiotu, któremu powierzono to zadanie, obowiązek zapewnienia świadczenia swych usług na warunkach równowagi gospodarczej wymaga, by istniała możliwość kompensacji między rentownymi i mniej rentownymi sektorami działalności, a zatem uzasadnia ograniczenie konkurencji ze strony poszczególnych przedsiębiorstw w zakresie sektorów opłacalnych z gospodarczego punktu widzenia (ww. wyrok w sprawie Corbeau, pkt 17).

37 Orzecznictwo to, odnoszące się do prawa pierwotnego, ma również istotne znaczenie w okolicznościach sprawy przed sądem krajowym, tym bardziej że dyrektywa 97/67 kilkukrotnie wyraźnie przypomina, że przy udzielaniu prawa wyłącznego należy przestrzegać zasad traktatowych.

38 A więc art. 4 dyrektywy 97/67 stanowi, że „każde państwo członkowskie określi zgodnie z prawem Wspólnoty obowiązki i prawa przypisane operatorowi/operatorom świadczącemu/świadczącym usługi powszechne i poda je do wiadomości publicznej". Podobnie motyw 16 dyrektywy, a także motyw 41, w którym mowa jest o tym, że dyrektywa ta „nie wywiera wpływu na zastosowanie postanowień traktatu, a w szczególności jego postanowień w sprawie konkurencji i swobody świadczenia usług" podkreślają, że reguły te, w szczególności dotyczące konkurencji, powinny być przestrzegane.

39 Ze wspomnianego w pkt 33–36 niniejszego wyroku orzecznictwa odnoszącego się do prawa pierwotnego wynika, że kryterium równowagi finansowej pocztowych usług powszechnych może być w sposób uprawniony brane pod uwagę przez państwo członkowskie przy podejmowaniu decyzji o zastrzeżeniu poczty zagranicznej oraz że kryterium to powinno być co do zasady, jak podnosi rzecznik generalny w pkt 26–31 opinii, stosowane przy uwzględnieniu jedynie tych usług, które są pocztowymi usługami powszechnymi, a nie innej działalności prowadzonej ewentualnie przez operatora tych usług. Może się bowiem zdarzyć, że operator ten prowadzi również inną działalność gospodarczą, która nie powinna korzystać z subsydiowania krzyżowego pochodzącego z zastrzeżonych usług.

40 Jednakże z orzecznictwa tego wynika również, że zawarty w art. 7 ust. 2 dyrektywy 97/67 warunek nie może zostać sprowadzony jedynie do aspektu finansowego, ponieważ nie można wykluczyć, że istnieją inne powody, dla których zgodnie z art. 86 ust. 2 WE państwa członkowskie mogą zdecydować się na zastrzeżenie poczty zagranicznej, w celu zapewnienia powodzenia realizacji szczególnego zadania zleconego operatorowi pocztowych usług powszechnych.

41 Tymczasem takie względy, jak dogodność, odnoszące się do ogólnej sytuacji panującej w sektorze usług pocztowych, w tym związane ze stopniem liberalizacji tego sektora w chwili podejmowania decyzji na temat poczty zagranicznej, nie są wystarczające do uzasadnienia zastrzeżenia poczty zagranicznej, chyba że wobec braku takiego zastrzeżenia realizacja pocztowych usług powszechnych nie powiodłaby się lub że zastrzeżenie to byłoby niezbędne do tego, by usługi te były świadczone na warunkach akceptowalnych z gospodarczego punktu widzenia.

42 Należy zatem stwierdzić, że zarówno brzmienie art. 7 ust. 2 dyrektywy 97/67, jak i cel tego przepisu, stoją na przeszkodzie temu, by decyzja o zastrzeżeniu poczty zagranicznej dla operatora pocztowych usług powszechnych była uzasadniona zwykłymi względami dogodności.

43 Zmiana art. 7 dyrektywy 97/67 dokonana przez dyrektywę 2002/39 (zwana dalej „dyrektywą 97/67 z późn. zm."), do której sąd krajowy w sposób wyraźny się odwołuje w celu uzasadnienia swojej decyzji o wystąpieniu do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym, nie powoduje utraty ważności tej interpretacji.

44 Należy bowiem przypomnieć, że art. 7 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 97/67 z późn. zm. stanowi, że „w zakresie koniecznym do zapewnienia świadczenia usług powszechnych, na przykład gdy niektóre sektory działalności pocztowej są już zliberalizowane lub z uwagi na specyficzne cechy typowe dla usług pocztowych w państwie członkowskim, poczta wychodząca za granicę może być w dalszym ciągu zastrzeżona w obrębie tych samych wagowych i cenowych limitów".

45 Jak podnosi Komisja Wspólnot Europejskich w uwagach na piśmie, w szczególności z motywów 22 i 23 dyrektywy 2002/39 wynika, że art. 7 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 97/67 z późn. zm. ma na celu, podobnie jak art. 7 ust. 2 dyrektywy 97/67, by nie została naruszona równowaga finansowa pocztowych usług powszechnych, a zatem by świadczenie tych usług powszechnych nie było zagrożone.

46 Ponadto, jak również podnosi Komisja, niezgodna z celem dyrektywy 2002/39, polegającym na dalszym stopniowym i kontrolowanym otwieraniu usług pocztowych na konkurencję, byłaby taka wykładnia art. 7 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 97/67 z późn. zm., która zwiększałaby zakres swobody decyzyjnej przysługującej państwom członkowskim.

47 W rzeczywistości, jak podnosi rzecznik generalny w pkt 36 opinii, motyw 16 dyrektywy 2002/39, zgodnie z którym „pełn[e] otwarcie […] na konkurencję poczty wychodzącej za granicę, z dopuszczalnymi wyjątkami w niezbędnym rozmiarze, aby zapewnić świadczenie usługi powszechnej, są [jest] przykładem stosunkowo prostych, kontrolowanych, niemniej jednak istotnych faz", w związku z motywami 15, 17 i 20 tej dyrektywy jasno wskazuje na wyjątkowy charakter możliwości zastrzeżenia poczty wychodzącej za granicę, o której mowa w art. 7 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 97/67 z późn. zm.

48 Zatem przykłady podane w art. 7 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 97/67 z późn. zm. są jedynie, jak podnosi rzecznik generalny w pkt 33 opinii, wskazówkami, którymi można się kierować przy ocenie dotyczącej przyznawania praw specjalnych operatorowi pocztowych usług powszechnych, takich jak zastrzeżenie poczty zagranicznej, nie mogą one jednak mieć wpływu na to, jak należy interpretować art. 7 ust. 2 dyrektywy 97/67.

49 Jeśli chodzi o ciężar dowodu w przedmiocie tego, czy zastrzeżenie poczty zagranicznej dla operatora tej usługi jest niezbędne dla utrzymania pocztowych usług powszechnych, z brzmienia art. 7 ust. 2 dyrektywy 97/67 wynika, że zadanie to spoczywa na państwie członkowskim, które korzysta z możliwości dokonania takiego zastrzeżenia, lub ewentualnie na operatorze. Wykładnia ta znajduje poparcie w fakcie, że w ramach art. 86 ust. 2 WE to na państwie członkowskim lub na przedsiębiorstwie powołującym się na to postanowienie spoczywa obowiązek wykazania, że spełnia warunki do jego zastosowania (ww. wyrok w sprawie TNT Traco, pkt 59).

50 W świetle powyższego na zadane pytanie należy odpowiedzieć, że art. 7 ust. 2 dyrektywy 97/67 należy interpretować w ten sposób, iż pozwala on państwom członkowskim na zastrzeganie poczty zagranicznej dla operatora pocztowych usług powszechnych jedynie wówczas, gdy wykażą one, że:

— wobec braku takiego zastrzeżenia realizacja tych usług powszechnych nie powiodłaby się lub

— zastrzeżenie to jest niezbędne do tego, by usługi te były świadczone na warunkach akceptowalnych z gospodarczego punktu widzenia.

W przedmiocie kosztów

51 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 7 ust. 2 dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego

usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług należy interpretować w ten sposób, iż pozwala on państwom członkowskim na zastrzeganie poczty zagranicznej dla operatora pocztowych usług powszechnych jedynie wówczas, gdy wykażą one, że:

— wobec braku takiego zastrzeżenia realizacja tych usług powszechnych nie powiodłaby się lub

— zastrzeżenie to jest niezbędne do tego, by usługi te były świadczone na warunkach akceptowalnych z gospodarczego punktu widzenia.

Podpisy