Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PAOLA MENGOZZIHO
přednesené dne 16. března 2016 [1]

Věc C-2/15

DHL Express (Austria) GmbH
proti
Post-Control-Kommission

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Verwaltungsgerichtshof (správní soud, Rakousko)]

„Řízení o předběžné otázce — Volný pohyb služeb — Poštovní služby v Evropské unii — Právní úprava členského státu, která ukládá všem poskytovatelům poštovních služeb, aby přispívali na provozní náklady regulačního orgánu poštovního odvětví“

1. Umožňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby [2], naposledy změněná [3] směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES ze dne 20. února 2008 [4] (dále jen „směrnice 97/67“), členským státům, aby ukládaly všem poskytovatelům poštovních služeb povinnost přispívat k financování národního regulačního orgánu poštovního odvětví? O to v tomto řízení o předběžné otázce jde.

I – **Právní rámec**

A – *Směrnice 2008/6*

2. Bod 27 odůvodnění směrnice 2008/6 uvádí, že „[j]e-li stanoveno zřízení vyrovnávacího fondu, lze od poskytovatelů poštovních služeb vyžadovat, aby k financování všeobecných služeb přispívali. S cílem stanovit, kterým podnikům může být uložena povinnost přispívat do vyrovnávacího fondu, by členské státy měly posoudit, zda služby poskytované těmito podniky mohou být z hlediska uživatele považovány za služby spadající do oblasti všeobecných služeb, neboť jsou v dostatečné míře zaměnitelné se všeobecnými službami, a to s ohledem na povahu dotčených služeb, včetně hlediska přidané hodnoty, jakož i zamýšlený účel a stanovení cen. Tyto služby nemusí nutně zahrnovat veškeré vlastnosti všeobecných služeb, jako je každodenní dodávání [zásilek] nebo pokrytí celého území státu“.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Úř. věst. 1998, L 15, s. 14; Zvl. vyd. 06/03, s. 71.

3 — Před směrnicí 2008/6 byla směrnice 97/67 pozměněna rovněž směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2002/39/ES ze dne 10. června 2002 (Úř. věst. L 176, s. 21; Zvl. vyd. 06/04, s. 316), a nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1882/2003 ze dne 29. září 2003 (Úř. věst. L 284, s. 1).

4 — Úř. věst. L 52, s. 3.

3. Bod 28 odůvodnění směrnice 2008/6 připomíná, že „[č]lenské státy by pro dosažení souladu se zásadou přiměřenosti při určování příspěvku těchto podniků na náklady související s poskytováním všeobecných služeb v daném členském státě měly používat transparentní a nediskriminační kritéria, jako například podíl těchto podniků na činnostech spadajících do oblasti všeobecných služeb v tomto členském státě. Členské státy mohou vyžadovat od těch poskytovatelů, na něž se vztahuje povinnost přispívat do vyrovnávacího fondu, aby pro zajištění fungování fondu zavedli náležitě oddělené účty“.

4. Bod 47 odůvodnění směrnice 2008/6 uvádí, že „[n]árodní regulační orgány budou pravděpodobně nadále hrát klíčovou roli, zejména v těch členských státech, kde je ještě třeba dokončit přechod ke konkurenčnímu prostředí. V souladu se zásadou oddělení regulačních a provozních funkcí by členské státy měly zaručit nezávislost národních regulačních orgánů, a zajistit tak nestrannost jejich rozhodování. Tímto požadavkem nezávislosti není dotčena institucionální autonomie a ústavní povinnosti členských států ani zásada neutrality s ohledem na úpravu vlastnictví uplatňovanou v členských státech, jak je stanovena v [článku 345 SFEU]. Národním regulačním orgánům by měly být poskytnuty veškeré zdroje ve smyslu personálního zajištění, odbornosti a finančních prostředků, které jsou nezbytné k plnění jejich úkolů“.

B – *Směrnice 97/67*

5. Článek 2 směrnice 97/67 zní takto:

„Pro účely této směrnice se

1) ‚poštovními službami‘ rozumí služby zahrnující výběr, třídění, přepravu a dodávání poštovních zásilek;

1a) ‚poskytovatelem poštovních služeb‘ rozumí podnik poskytující jednu nebo více poštovních služeb;

[…]

13) ‚poskytovatelem všeobecných služeb‘ rozumí veřejný nebo soukromý poskytovatel poštovních služeb poskytující všeobecné poštovní služby nebo jejich část v členském státě, jehož totožnost byla sdělena Komisi v souladu s článkem 4;

14) ‚oprávněními‘ rozumí každé povolení ve formě ‚všeobecného oprávnění‘ nebo ‚individuální licence‘ podle níže uvedených definic, které stanoví práva a povinnosti specifické pro poštovní odvětví a dovoluje podnikům poskytovat poštovní služby a případně vytvářet nebo provozovat své sítě pro poskytování těchto služeb:

— ‚všeobecným oprávněním‘ se rozumí oprávnění, bez ohledu na to, zda je regulováno ‚hromadnou licencí‘ nebo obecnými právními předpisy, a bez ohledu na to, zda tato regulace vyžaduje registrační nebo deklarační postupy, které neukládá danému podniku povinnost obdržet výslovné rozhodnutí od národního regulačního orgánu před uplatněním práv z oprávnění plynoucích,

— ‚individuální licencí‘ se rozumí oprávnění udělené národním regulačním orgánem, které dává poskytovateli poštovních služeb specifická práva nebo které podřizuje provoz tohoto podniku zvláštním povinnostem podle potřeby doplňujícím všeobecné oprávnění, pokud poskytovatel poštovních služeb nemá právo uplatňovat daná práva, dokud neobdrží rozhodnutí národního regulačního orgánu;

[…]

18) ‚národním regulačním orgánem' rozumí orgán nebo orgány v každém členském státě, které členský stát pověří, mezi jiným, regulačními funkcemi spadajícími do oblasti působnosti této směrnice;

[…]"

6. Článek 9 směrnice 97/67 zní takto:

„1. Pro služby, které nespadají do oblasti všeobecných služeb, mohou členské státy zavést všeobecná oprávnění v rozsahu nezbytném pro zaručení souladu se základními požadavky.

2. Pro služby, které spadají do oblasti všeobecných služeb, mohou členské státy zavést schvalovací postupy včetně individuálních licencí v rozsahu nezbytném pro zaručení souladu se základními požadavky a k zajištění poskytování všeobecných služeb.Udělení oprávnění může

— být podmíněno povinnostmi všeobecných služeb,

— pokud je to nezbytné a opodstatněné, uložit požadavky na kvalitu, dostupnost a výkon odpovídajících služeb,

— být ve vhodných případech vázáno na povinnost finančního příspěvku do mechanismu rozdělení nákladů uvedeného v článku 7, je-li poskytování všeobecných služeb spojeno s čistými náklady a představuje pro poskytovatele všeobecných služeb určeného či určené podle článku 4 nespravedlivou zátěž,

— být ve vhodných případech vázáno na povinnost finančního příspěvku na provozní náklady národního regulačního orgánu podle článku 22,

— ve vhodných případech podléhat povinnosti dodržovat pracovní podmínky stanovené vnitrostátními právními předpisy nebo tuto povinnost uložit.

Povinnosti a požadavky uvedené v první odrážce a v článku 3 lze stanovit pouze určeným poskytovatelům všeobecných služeb.

[…]

3. Postupy, povinnosti a požadavky uvedené v odstavcích 1 a 2 jsou transparentní, přístupné, nediskriminační, přiměřené, přesné a jednoznačné, jsou předem zveřejňovány a založeny na objektivních kritériích. Členské státy zajistí, aby důvody pro odmítnutí vydání nebo odnětí oprávnění jako celku nebo jeho části byly sděleny žadateli, a zavedou opravné prostředky."

C – *Rakouské právo*

1. PMG

7. Článek 24 odst. 1 Bundesgesetz über die Regulierung des Postmarktes (spolkový zákon regulující trh poštovních služeb) [5] (dále jen „PMG") stanoví, že „[k]aždá osoba má právo nabídnout a poskytovat poštovní služby za podmínek stanovených tímto spolkovým zákonem".

5 — BGBl. I, č. 123/2009, ve znění zveřejněném v BGBl. I, č. 111/2010.

8. Článek 25 odst. 1 PMG stanoví, že „poskytovatelé poštovních služeb jsou před zahájením, změnou nebo ukončením provozu povinni ohlásit regulačnímu orgánu plánované poskytování poštovních služeb, provozní změny a ukončení poskytování služeb. […]“

9. Článek 26 odst. 1 PMG uvádí, že „[p]rofesionální přeprava listovních zásilek do hmotnosti 50 g na účet třetích osob musí být předmětem koncese“.

10. Článek 37 odst. 2 PMG stanoví, že „[r]egulačním orgánem podle tohoto zákona a podle směrnice [97/67] je, co se týče úkolů stanovených v článku 40, Post-Control-Kommission, a co se týče všech ostatních úkolů, Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH)“.

2. KOG

11. Článek 34 odst. 3 Bundesgesetz über die Einrichtung einer Kommunikationsbehörde Austria („KommAustria“) und eines Bundeskommunikationssenates [spolkový zákon týkající se zřízení orgánu „Austria“ pověřeného komunikacemi („KommAustria“) a spolkové rady pro komunikace] [6] (dále jen „KOG“) stanoví, že „finanční příspěvky jsou stanoveny a vybírány na základě vztahu mezi obchodním obratem každého poplatníka a celkovým obchodním obratem specifickým pro toto odvětví, přičemž výpočet se opírá o veškerý tuzemský obchodní obrat realizovaný při poskytování telekomunikačních služeb“.

12. Článek 34a KOG zní takto:

„(1) Financování nákladů, které nese RTR-GmbH při výkonu úkolů […] týkajících se ‚poštovního‘ odvětví, je zajištěno na jedné straně finančními příspěvky a na druhé straně spolkovými rozpočtovými prostředky. Peněžitá podpora ze spolkového rozpočtu v roční výši 200 000 eur je vyplacena RTR-GmbH ve dvou stejných splátkách […] Celková výše ostatních nákladů RTR-GmbH pocházející z finančních příspěvků může dosáhnout nejvýše 550 000 eur ročně.

(2) Finanční příspěvky pocházejí z ‚poštovního odvětví‘. ‚Poštovní odvětví‘ zahrnuje poskytovatele poštovních služeb, kteří mají povinnost ohlášení podle článku 25 [PMG], nebo jsou držiteli koncese na základě článku 26 téhož zákona.

(3) Článek 34 odst. 3 až 15 se použije analogicky, přičemž se výrazy ‚Telekom-Control-Kommission‘ nahrazují výrazy ‚Post-Control-Kommission‘.“

II – **Spor v původním řízení a předběžné otázky**

13. DHL Express (Austria) GmbH (dále jen „DHL Express“), rakouská pobočka skupiny Deutsche Post DHL, je podnikem působícím v odvětví zasilatelských služeb a expresních kurýrních služeb a z tohoto titulu zajišťuje zejména výběr, třídění, přepravu a dodávání balíků až do hmotnosti 31,5 kg a tiskovin a dokumentů a tyto služby jsou spojeny s řadou výkonů s přidanou hodnotou (týkajících se například záruky dodržení určitých lhůt při dodání, obalů a sledování zásilek).

14. Na základě rozhodnutí ze dne 23. dubna 2012 Post-Control-Kommission (komise pro kontrolu poštovních služeb, dále jen „PCK“) požadovala po společnosti DHL Express příspěvek na financování RTR-GmbH za období od 1. července do 31. prosince 2011. PCK měla ve svém rozhodnutí za to, že společnost DHL Express je povinna finančně přispívat na činnost regulačního orgánu poštovního odvětví. Rakouské právní předpisy totiž stanoví kromě částečného financování z veřejných prostředků rovněž povinnost všech poskytovatelů poštovních služeb platit příspěvky bez ohledu na to, zda jsou

6 — BGBl. I, č. 32/2001, ve znění zveřejněném v BGBl. I, č. 50/2010.

pověřeni prováděním všeobecných služeb, či nikoli. PCK tedy vypočetla na základě předběžného ročního obchodního obratu společnosti DHL Express za rok 2011 podíl této společnosti na obchodním obratu celého poštovního odvětví a poté stanovila, jakým podílem má společnost DHL Express financovat RTR-GmbH.

15. Společnost DHL Express podala proti tomuto rozhodnutí žalobu k Verwaltungsgerichtshof (správní soud). Tvrdí, že neposkytuje žádné služby, které by byly součástí všeobecných služeb ve smyslu směrnice 97/67, a že čl. 9 odst. 2 této směrnice omezuje možnost členských států uložit poskytovatelům z poštovního odvětví povinnost přispívat na financování národního regulačního orgánu, který je pověřen regulací uvedeného odvětví, pouze na ty poskytovatele, kteří poskytují služby v oblasti všeobecných služeb. Vnitrostátní právní předpis, který ukládá všem poskytovatelům poštovních služeb bez rozdílu povinnost přispívat na uvedené financování, je tedy podle této společnosti v rozporu s uvedenou směrnicí.

16. Verwaltungsgerichtshof (správní soud) se za těchto podmínek, když se setkal s problémem týkajícím se výkladu unijního práva, rozhodl přerušit řízení a rozhodnutím, které došlo do kanceláře Soudního dvora dne 7. ledna 2015, položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Brání směrnice [97/67] ve znění směrnice [2008/6], zejména její článek 9, vnitrostátní právní úpravě, podle níž jsou poskytovatelé poštovních služeb povinni přispívat k financování provozních nákladů národního regulačního orgánu nezávisle na tom, zda poskytují služby, které jsou součástí všeobecných služeb?

2) V případě kladné odpovědi na první otázku:

   a) Je pro vznik povinnosti financování dostatečné, pokud dotčený poskytovatel poskytuje poštovní služby, které je nutno podle vnitrostátní právní úpravy kvalifikovat jako služby, jež jsou součástí všeobecných služeb, které ale jdou nad rámec minimálního rozsahu takových služeb uloženého touto směrnicí?

   b) Je třeba při stanovení podílu příslušného podniku na finančních příspěvcích postupovat stejným způsobem, jako při stanovení finančních příspěvků do vyrovnávacího fondu podle čl. 7 odst. 4 uvedené směrnice?

   c) Vyžaduje povinnost dodržování zásad nediskriminace a přiměřenosti uvedených v čl. 7 odst. 5 uvedené směrnice a přihlédnutí k ‚zaměnitelnosti se [všeobecnými službami]' ve smyslu [bodu 27 odůvodnění] směrnice [2008/6], aby byly podíly z obratu připadající na služby s přidanou hodnotou, to znamená poštovní služby, které nespadají do oblasti všeobecných služeb, avšak se všeobecnými službami souvisejí, od celkového obratu odečteny a nebyly při stanovení tohoto podílu zohledněny?“

III – **Řízení před Soudním dvorem**

17. K této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podaly písemné vyjádření žalobkyně ve věci v původním řízení, žalovaná ve věci v původním řízení, rakouská, belgická, španělská, francouzská a norská vláda, jakož i Evropská komise.

IV – **Právní analýza**

A – *K první předběžné otázce*

18. V první předběžné otázce položené Soudnímu dvoru se předkládající soud v podstatě táže, zda směrnice 97/67 brání tomu, aby členské státy ukládaly všem poskytovatelům služeb v poštovním odvětví povinnost přispívat na financování regulačního orgánu pověřeného regulací tohoto odvětví.

1. Tvrzení žalobkyně ve věci v původním řízení

19. Společnost DHL Express, kterou v její argumentaci podporuje francouzská vláda, tvrdí, že jak znění, tak systematika článku 9 směrnice 97/67 ukládá výklad čl. 9 odst. 2 druhého pododstavce čtvrté odrážky uvedené směrnice v tom smyslu, že členské státy mohou uložit tento příspěvek pouze podnikům, které poskytují služby spadající do oblasti všeobecných služeb.

20. Článek 9 směrnice 97/67 z hlediska doslovného znění stanoví podmínky, kterými se řídí poskytování poštovních služeb a přístup k síti obecně. Jeho odstavec 2 je konkrétně a výhradně věnován službám spadajícím do oblasti všeobecných služeb. Článek 9 odst. 2 druhý pododstavec směrnice 97/67 stanoví, že udělení oprávnění může být podmíněno dodržováním povinností uvedených v různých odrážkách. Výraz „oprávnění“ je přitom výrazem, který odkazuje na režim, jenž se použije pouze pro podniky, které jsou pověřeny službami spadajícími do oblasti všeobecných služeb. Ze systematického hlediska je dále třeba učinit paralelu mezi povinností přispívat na financování regulačního orgánu, který je pověřen regulací poštovního odvětví, jež je stanovena v čl. 9 odst. 2 druhém pododstavci čtvrté odrážce směrnice 97/67, a povinností finančně přispívat do vyrovnávacího fondu stanovené v čl. 9 odst. 2 druhém pododstavci třetí odrážce uvedené směrnice. Osobní oblast působnosti posledně uvedené povinnosti je uvedena v bodech 27 a 28 odůvodnění směrnice 2008/6, z nichž vyplývá, že se vztahuje pouze na podniky, které poskytují služby spadající do oblasti všeobecných služeb. To je ostatně i přístup zastávaný samotnou Komisí. Vzhledem k tomu, že čl. 9 odst. 2 druhý pododstavec třetí odrážka směrnice 97/67 se týká pouze podniků, které poskytují služby spadající do oblasti všeobecných služeb, měl by být stejný závěr učiněn i pro ostatní skutečnosti uvedené v čl. 9 odst. 2 druhém pododstavci, tedy včetně povinnosti přispívat na financování regulačního orgánu pověřeného regulací poštovního odvětví. Samotný čl. 9 odst. 2 třetí pododstavec směrnice 97/67 potvrzuje, že druhý pododstavec uvedeného článku je skutečně věnován povinnostem, které se mohou týkat podniků poskytujících služby spadající do oblasti všeobecných služeb bez ohledu na to, zda jsou určeny [7], či nikoli.

2. Analýza

21. Z opakující se judikatury Soudního dvora vyplývá, že pokud doslovný výklad není obzvláště jasný, co se týče smyslu ustanovení unijního práva obsaženého ve směrnici, je třeba zohlednit pro účely výkladu uvedeného ustanovení i jeho kontext, obecnou systematiku a účel směrnice, jejíž je součástí [8].

22. Souhlasím s žalobkyní ve věci v původním řízení, že článek 9 směrnice 97/67 je ustanovením, které má nízkou redakční kvalitu, a jeho výklad, držíme-li se jeho doslovného znění, vede k nejasnostem. Soudní dvůr bude tedy podle mého názoru muset provést skutečnou rekonstrukci, neboť znění článku 9 směrnice 97/67 není zdaleka takové, aby usnadnilo jeho okamžité pochopení.

7 — Podle článku 4 směrnice 97/67.

8 — Viz zejména rozsudek CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, bod 55 a citovaná judikatura).

23. Tato operace je nezbytná tím spíše, že v současné době, a podle toho, co naznačují písemnosti Komise, ukládá 18 členských států všem poskytovatelům poštovních služeb povinnost přispívat na financování národního regulačního orgánu [9].

24. Abych odhalil skutečnou oblast působnosti čl. 9 odst. 2 druhého pododstavce čtvrté odrážky směrnice 97/67, zahájím přezkum uvedeného ustanovení nejprve analýzou jeho znění, poté analýzou jeho systematiky, kterou se pokusím objasnit, a krátce se vrátím k historickému vývoji tohoto ustanovení. Následně pak připomenu, jaké jsou úkoly národního regulačního orgánu pověřeného regulací poštovního odvětví, a vysvětlím, proč jsem stále přesvědčen o tom, že analogie, kterou se žalobkyně ve věci v původním znění pokusila vytvořit mezi způsoby financování uvedeného orgánu a způsoby financování vyrovnávacího fondu, je nepřípustná.

a) Doslovný, systematický a historický výklad

25. Článek 9 směrnice 97/67 je zařazen do kapitoly uvedené směrnice, která je věnována podmínkám, jimiž se řídí poskytování poštovních služeb a přístup k síti. Uvedený článek je rozdělen na tři odstavce.

26. První odstavec článku 9 směrnice 97/67 uvádí, že pro služby, které nespadají do oblasti všeobecných služeb, mohou členské státy zavést „všeobecná oprávnění“. Článek 9 odst. 2 první pododstavec uvedené směrnice stanoví, že pro služby, které spadají do oblasti všeobecných služeb, mohou členské státy zavést „schvalovací postupy včetně individuálních licencí“. Druhý pododstavec uvedeného odstavce stanoví, že udělení „oprávnění“ může být podmíněno dodržováním různých podmínek, které jsou uvedeny v pěti různých odrážkách tohoto pododstavce.

27. Vzhledem k tomu, že seznam různých podmínek, jimiž může být podmíněno udělení „oprávnění“, je uveden ve druhém odstavci článku 9, a vzhledem k tomu, že tento odstavec v prvním pododstavci odkazuje na „služby spadající do oblasti všeobecných služeb“, bylo by z toho možno *prima facie* vyvodit, že „povinnost finančního příspěvku na provozní náklady národního regulačního orgánu“, která je stanovena v čl. 9 odst. 2 druhém pododstavci čtvrté odrážce směrnice 97/67, může být uložena pouze poskytovatelům služeb spadajících do oblasti všeobecných služeb.

28. Je však zajímavé si povšimnout, že čl. 9 odst. 2 druhý pododstavec směrnice 97/67 odkazuje na pojem „oprávnění“ bez dalšího upřesnění. Tento pododstavec tedy není možno vykládat izolovaně, ale naopak s ohledem na čl. 2 bod 14 směrnice 97/67, který definuje výraz „oprávnění“. Ze znění tohoto článku přitom vyplývá, že se jedná o generický výraz, kterým se rozumí „každé povolení ve formě ‚všeobecného oprávnění‘ nebo ‚individuální licence‘ […], které stanoví práva a povinnosti specifické pro poštovní odvětví a dovoluje podnikům poskytovat poštovní služby a případně vytvářet nebo provozovat sítě pro poskytování těchto služeb“ [10]. Bod 22 odůvodnění nebo čl. 9 odst. 3 směrnice 97/67 jsou dalšími příklady, kdy normotvůrce používá výraz „oprávnění“ [11] v generickém významu.

29. Doslovný výklad, který navrhuje žalobkyně ve věci v původním řízení, se mi tedy zdá příliš restriktivní.

9 — A to bez ohledu na to, jakou má tento příspěvek podobu. Španělská vláda představila mechanismus typický pro Španělské království. Požadovaný příspěvek má podobu daně nebo poplatku vybíraného při zápisu nebo při obnovení zápisu do rejstříku podniků poskytujících poštovní služby.

10 — Článek 2 bod 14 směrnice 97/67 dále uvádí definice dvou zvláštních kategorií „oprávnění“, kterými jsou všeobecná oprávnění a individuální licence (viz bod 5 tohoto stanoviska).

11 — Podle tohoto bodu odůvodnění „členské státy musí být schopny regulovat na svém území pomocí vhodných schvalovacích postupů poskytování poštovních služeb, které nejsou vyhrazeny poskytovatelům všeobecných služeb […]“.

30. Na podporu tvrzení společnosti DHL Expres nelze vyvodit žádný argument ani z čl. 9 odst. 2 třetího pododstavce směrnice 97/67, podle něhož „povinnosti a požadavky uvedené v první odrážce [čl. 9 odst. 2 druhého pododstavce uvedené směrnice] a v článku 3 lze stanovit pouze určeným poskytovatelům všeobecných služeb“. S ohledem na systematiku článku 9 směrnice 97/67 vnímaného jako celek by totiž omezení ostatních odrážek čl. 9 odst. 2 druhého pododstavce uvedené směrnice nemělo žádný smysl.

31. Věnujme se znovu jednotlivým dotčeným odrážkám.

32. První odrážka se řídí čl. 9 odst. 2 třetím pododstavcem směrnice 97/67, který jsem právě citoval. Povinnosti všeobecných služeb mohou být zjevně uloženy pouze určeným poskytovatelům všeobecných služeb podle čl. 4 odst. 2 této směrnice.

33. Druhá odrážka stanoví možnost podmínit „oprávnění“ požadavky týkajícími se kvality, dostupnosti a výkonu odpovídajících služeb. Nic nebrání tomu, aby tyto podmínky byly vyžadovány ode všech poskytovatelů poštovních služeb. V tomto ohledu uvádím, že čl. 9 odst. 1 směrnice 97/67 stanoví, že členské státy mohou zavést všeobecná oprávnění pro služby, které nespadají do oblasti všeobecných služeb, pokud to považují za nezbytné „pro zaručení souladu se základními požadavky“. Tyto požadavky stanovené v čl. 2 bodu 19 směrnice 97/67 se vztahují na „obecné neekonomické aspekty, které mohou členský stát přimět k zavedení podmínek pro poskytování *poštovních služeb*“ [12], mimo jiné například na listovní tajemství. Mohu přitom zcela připustit, že to, že se ve všeobecném oprávnění, jež zastřešuje toto odvětví, uloží poskytovatelům poštovních služeb – a to i když nejsou všeobecné – povinnost dodržovat určité normy, pokud jde o kvalitu, dostupnost nebo výkon uvedených služeb, může přispívat k zachování a udržování základních požadavků.

34. Třetí odrážka se týká možnosti podmínit „oprávnění“ dodržováním povinnosti finančně přispívat do vyrovnávacího fondu, jehož zřízení stanoví čl. 7 odst. 4 směrnice 97/67. K této povinnosti se ve své analýze vrátím později, ale již nyní se kloním k tomu, že vzhledem k vazbě, kterou normotvůrce *výslovně* [13] vytváří mezi touto povinností a výhradně poskytovateli služeb spadajících do oblasti všeobecných služeb, musí být tato odrážka vykládána tak, že se v zásadě netýká všech poskytovatelů poštovních služeb.

35. Čtvrtá odrážka je odrážkou, jíž se týká tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Směrnice 97/67 neobsahuje žádné výslovné ustanovení, které by umožňovalo dospět k závěru, že se její oblast působnosti omezuje pouze na podniky, které poskytují služby spadající do oblasti všeobecných služeb.

36. Pátá odrážka stanoví možnost vázat udělení „oprávnění“ na povinnost dodržovat pracovní podmínky stanovené vnitrostátními právními předpisy. Těžko mohu uvěřit, že by i taková možnost byla striktně omezena pouze na podniky, které poskytují služby spadající do oblasti všeobecných služeb. I zde by restriktivní výklad navrhovaný žalobkyní ve věci v původním řízení vedl k domněnce, že členské státy nejsou oprávněny vyžadovat, aby podniky, jejichž činnost se řídí všeobecnými oprávněními, tedy oprávněními vydanými za účelem poskytování poštovních služeb, které nespadají do oblasti všeobecných služeb, dodržovaly pracovní podmínky stanovené vnitrostátními právními předpisy. Pátou odrážku je kromě toho stejně jako druhou odrážku třeba vykládat společně s čl. 9 odst. 1 a s čl. 2 bodem 19 směrnice 97/67. Tento posledně jmenovaný bod přitom výslovně uvádí jako základní požadavek „dodržování pracovních podmínek“.

12 — Kurziva doplněna autorem tohoto stanoviska. Odkaz na poskytování poštovních služeb obecně je důležitý.

13 — Viz zejména bod 27 odůvodnění směrnice 2008/6. Pokud jde o irelevantnost analogie mezi způsobem financování fondu a způsobem financování národního regulačního orgánu, viz body 49 a násl. tohoto stanoviska.

37. Výkladu čl. 9 odst. 2 druhého pododstavce směrnice 97/67, který by nutně neomezoval možnost členských států podmínit udělení oprávnění dodržováním povinností, které jsou v něm uvedeny, pouze na poskytovatele služeb spadajících do oblasti všeobecných služeb, pokud není výslovně uvedeno jinak, historická analýza uvedeného ustanovení neodporuje.

38. Komise poskytla ve svých písemnostech určité informace o podmínkách, za nichž si Rada Evropské unie z podnětu Irska přála zavést čl. 9 odst. 2 druhý pododstavec čtvrtou odrážku směrnice 97/67. Stejně jako Komise mám spíše za to, že normotvůrce Evropské unie chtěl členským státům otevřít možnost dodatečného financování a nezávaznost uvedených možností svědčí ve prospěch spíše širokého výkladu příslušných ustanovení. Rovněž uvádím, že v originální směrnici, tedy ve směrnici 97/67 v původním znění, již normotvůrce vnímal výraz „oprávnění“ v jeho generickém významu, přičemž změny zavedené směrnicí 2008/6 neměly vliv na původní definici výrazu „oprávnění“ [14].

39. Kromě těchto skutečností, které se týkají znění, systému a historického vývoje článku 9 směrnice 97/67, analýza úkolů svěřených národním regulačním orgánům v poštovním odvětví ukazuje, že unijní normotvůrce měl v úmyslu neomezovat jejich úlohu pouze na poštovní služby spadající do oblasti všeobecných služeb.

b) Úkoly svěřené národním regulačním orgánům

40. Článek 9 odst. 2 druhý pododstavec čtvrtá odrážka směrnice 97/67 umožňuje členským státům využít možnost zavázat poskytovatele poštovních služeb, aby přispívali na financování národního regulačního orgánu. Článek 22 odst. 1 směrnice 97/67 stanoví, že členské státy určí „jeden nebo více národních regulačních orgánů *pro poštovní odvětví*“ [15]. Článek 22 odst. 2 uvedené směrnice ještě upřesňuje jejich úkoly. Podle tohoto ustanovení je „[*z*]*vláštním* úkolem národních regulačních orgánů […] zajišťovat soulad s povinnostmi vyplývajícími z této směrnice, zejména zavedením postupů sledování a regulace pro zajištění poskytování všeobecných služeb“ [16]. Tento úkol ve spojení se všeobecnými službami však není výlučný, neboť čl. 22 odst. 2 směrnice 97/67 dále uvádí, že národní regulační orgány „[m]ohou být rovněž pověřeny zajišťováním souladu s pravidly hospodářské soutěže v poštovním odvětví“. Tyto orgány hrají rovněž důležitou úlohu při shromažďování informací za účelem ověřování a pro statistické účely [17]. Povinnost poskytovatelů poštovních služeb sdělovat tyto informace národním regulačním orgánům přitom není ani v této oblasti omezena pouze na poskytovatele služeb spadajících do oblasti všeobecných služeb [18], jak to již bylo uvedeno v důvodové zprávě ke směrnici 2008/6 [19].

41. Je-li úkolem národních regulačních orgánů dále zajistit dodržování povinností vyplývajících ze směrnice, je vhodné připomenout, že článek 1 směrnice 97/67, který definuje cíl a oblast působnosti této směrnice, stanoví zejména v první odrážce, že tato směrnice stanoví společná pravidla pro poskytování poštovních služeb, které jsou míněny obecně.

14 — Viz čl. 2 bod 14 směrnice 97/67 v původním znění.

15 — Kurziva doplněna autorem tohoto stanoviska.

16 — Kurziva doplněna autorem tohoto stanoviska.

17 — Viz článek 22a směrnice 97/67.

18 — Například čl. 22a odst. 2 směrnice 97/67.

19 — V oddílu III odst. 2) bodu viii) odůvodnění Rady ke společnému postoji (ES) č. 19/2007, který Rada přijala dne 8. listopadu 2007 (Úř. věst. C 307E, s. 22), Rada připomněla, že „[n]árodní regulační orgány jsou zaměřeny na sledování *poštovních trhů*, a to i prostřednictvím odpovídající informovanosti ze strany *všech subjektů* na trhu“ (kurziva doplněna autorem tohoto stanoviska).

42. Je třeba rovněž připomenout, že směrnice 2008/6, kterou se zásadně mění směrnice 97/67, znamená změnu paradigmatu pojetí poštovního odvětví ve Společenství. Unijní zákonodárce chce přijetím směrnice 2008/6 „učinit poslední krok k úplnému otevření trhu odstraněním veškerých zbývajících platných výlučných či zvláštních práv pro poskytovatele poštovních služeb a veškerých dalších překážek k poskytování poštovních služeb“ [20]. Znamená to konec monopolního pojetí a postupný nástup volné hospodářské soutěže [21].

43. Národní regulační orgány se musí k této změně paradigmatu připojit. V bodě 47 odůvodnění směrnice 2008/6 je uvedeno, že tyto orgány „budou pravděpodobně nadále hrát klíčovou roli, zejména v těch členských státech, kde je ještě třeba dokončit přechod ke konkurenčnímu prostředí. […] Národním regulačním orgánům by měly být poskytnuty veškeré zdroje ve smyslu personálního zajištění, odbornosti a finančních prostředků, které jsou nezbytné k plnění jejich úkolů“ [22]. Tyto prostředky mohou vyžadovat podíl všech poskytovatelů poštovních služeb na financování činnosti uvedených orgánů.

44. Úloha národních regulačních orgánů tak, jak ji zamýšlel unijní zákonodárce, tedy přesahuje rámec pouhé všeobecné služby. Podle směrnice 97/67 jsou uvedené orgány pověřeny, aby dohlížely na obecný zájem poštovního odvětví a zejména ověřovaly, že se subjekty otevírajícího se trhu chovají v souladu s ustanoveními uvedené směrnice.

45. Dále je třeba rovněž uznat, že unijní zákonodárce ponechal členským státům odpovídající rozhodovací prostor, co se týče definice úkolů a přidělení pravomocí národním regulačním orgánům. Jak zdůraznila Komise ve zprávě Radě a Evropskému parlamentu o uplatňování poštovní směrnice, „mandát, zdroje a pravomoci vnitrostátních regulačních orgánů se v jednotlivých členských státech značně liší, a tudíž lze oprávněně pochybovat o tom, zda jsou vnitrostátní regulační orgány odpovídajícím způsobem vybaveny k (účinnému) plnění svých úkolů“ [23].

46. Vzhledem k tomu, že unijní zákonodárce koncipoval úlohu a úkoly přidělené národním regulačním orgánům tak, že musí být prospěšné pro všechny subjekty poštovního odvětví, bylo by nelogické, ba dokonce až zbytečně diskriminační, jak tvrdí norská vláda a Komise, vykládat čl. 9 odst. 2 druhý pododstavec čtvrtou odrážku směrnice 97/67 tak, že povinnosti přispívat na financování činnosti uvedených orgánů mohou být podrobeny pouze podniky poskytující služby spadající do oblasti všeobecných služeb.

47. Nakonec je třeba připomenout, že i když je pravda, jak připomíná společnost DHL Express na základě judikatury Corbeau [24], že expresní kurýrní služby a zasilatelské služby představují zvláštní služby, které vykazují takové vlastnosti, jež je zásadně odlišují od všeobecných poštovních služeb, nic to nemění na tom, že Soudní dvůr měl skutečně za to, že tyto expresní kurýrní služby a zasilatelské služby spadají do poštovního odvětví? Za těchto podmínek musí být tedy příspěvek na financování národního regulačního orgánu, který může být vyžadován ode *všech* poskytovatelů poštovních služeb, ukládán i podnikům provozujícím expresní kurýrní služby a zasilatelské služby.

20 — Viz oddíl II odůvodnění Rady ke společnému postoji č. 19/2007.

21 — Tato změna paradigmatu je objasněna zejména v bodě 23 odůvodnění směrnice 2008/6, podle něhož „[s]měrnice [97/67] upřednostnila poskytování všeobecných služeb prostřednictvím určení poskytovatelů všeobecných služeb. […] S ohledem na sílící hospodářskou soutěž a rozšiřující se možnosti by měla být členským státům poskytnuta větší volnost při určování nejúčinnějšího a nejvhodnějšího mechanismu pro zaručení dostupnosti všeobecných služeb, při současném dodržení zásad objektivity, transparentnosti, nediskriminace, přiměřenosti a co nejmenšího narušení trhu, jež jsou pro zajištění volného poskytování poštovních služeb na vnitřním trhu nezbytné. Členské státy mohou uplatňovat některé z níže uvedených opatření nebo jejich kombinaci: poskytování všeobecných služeb tržními silami, určení jednoho nebo více podniků k poskytování různých prvků všeobecných služeb nebo k pokrytí jednotlivých částí území a zadávání veřejných zakázek na poskytování služeb. […]“

22 — Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o uplatňování poštovní směrnice [COM(2008) 884 final] potvrdila, že „pro dotvoření vnitřního trhu poštovních služeb má zásadní význam“ řádné fungování vnitrostátních regulačních orgánů (viz s. 6 uvedené zprávy).

23 — [COM(2008) 884 final].

24 — C-320/91, EU:C:1993:198.

48. Předchozí úvahy týkající se úlohy a úkolů přidělených národním regulačním orgánům mě nakonec vedou k pochybnostem o relevanci argumentů společnosti DHL Express a francouzské vlády k analogii, která by měla být spatřována mezi způsobem financování uvedených orgánů a způsobem financování vyrovnávacího fondu.

c) Nemožnost analogie se způsobem financování vyrovnávacího fondu

49. Stále z tohoto hlediska změny paradigmatu měla směrnice 2008/6 postupně ukončit výlučná nebo zvláštní práva, která mohli využívat určení poskytovatelé všeobecných služeb [25], a upřednostňovat zavedení povinnosti solidarity, která má podobu mechanismu náhrad nebo rozdělení čistých nákladů spojených s povinnostmi všeobecných služeb [26].

50. Jestliže dotčený členský stát zavádí mechanismus rozdělení nákladů, může „zřídit vyrovnávací fond, který může být financován z poplatků hrazených poskytovateli nebo uživateli služeb […] Členské státy mohou udělení oprávnění poskytovatelům služeb podle čl. 9 odst. 2 podmínit povinností přispívat do tohoto fondu nebo dodržovat povinnosti všeobecných služeb. […]“ [27]. Bod 27 odůvodnění směrnice 2008/6 nicméně upřesňuje, že „[s] cílem stanovit, kterým podnikům může být uložena povinnost přispívat do vyrovnávacího fondu, by členské státy měly posoudit, zda služby poskytované těmito podniky mohou být z hlediska uživatele považovány za služby spadající do oblasti všeobecných služeb, neboť jsou v dostatečné míře zaměnitelné se všeobecnými službami, a to s ohledem na povahu dotčených služeb, včetně hlediska přidané hodnoty, jakož i zamýšlený účel a stanovení cen. Tyto služby nemusí nutně zahrnovat veškeré vlastnosti všeobecných služeb […]“.

51. Na rozdíl od toho, co se týče financování činnosti národních regulačních orgánů, vznikla zřejmá vazba mezi vyrovnávacím fondem a podniky poskytujícími služby spadající do oblasti všeobecných služeb. Lze to vysvětlit skutečností, že cíle sledované zřízením vyrovnávacího fondu se zásadně liší od cílů sledovaných zavedením a posílením úlohy a úkolů národních regulačních orgánů.

52. Jak již naznačuje název, je cílem vyrovnávacího fondu kompenzovat hospodářskou nerovnováhu, která může vzniknout, tedy poskytnout „odškodnění poskytovatele všeobecných služeb za poskytování služeb představujících nerovné finanční břemeno“ [28]. Povinnost kompenzace by tedy logicky měla být omezena pouze na poskytovatele služeb, které spadají, nebo mohou spadat, do oblasti všeobecných služeb [29], neboť na rozdíl od toho, na co jsem poukázal výše v souvislosti s národními regulačními orgány, se využívání vyrovnávacího fondu omezuje na všeobecné služby.

53. Povinnost přispívat na financování vyrovnávacího fondu není srovnatelná s povinností přispívat na financování národních regulačních orgánů, a to, co platí pro jednu z uvedených povinností, neplatí nutně pro druhou povinnost. Na rozdíl od toho, co tvrdí žalobkyně ve věci v původním řízení, tedy mezi nimi neexistuje žádná možná analogie.

25 — Viz čl. 7 odst. 1 směrnice 97/67.

26 — Viz čl. 7 odst. 3 směrnice 97/67.

27 — Článek 7 odst. 4 směrnice 97/67.

28 — Bod 23 odůvodnění směrnice 97/67. Článek 9 odst. 2 druhý pododstavec třetí odrážka směrnice 97/67 stanoví možnost podmínit udělení oprávnění povinností přispívat do vyrovnávacího fondu, „je-li poskytování všeobecných služeb spojeno s čistými náklady a představuje pro poskytovatele všeobecných služeb […] nespravedlivou zátěž“.

29 — Tedy na poskytovatele „nevyhrazených služeb, které jsou součástí všeobecných služeb“, abych použil terminologii směrnice 97/67 v původní verzi (viz zejména čl. 9 odst. 2 uvedené směrnice).

d) Závěrečná poznámka

54. Z mé analýzy vyplývá, že v článku 9 směrnice 97/67 nic nebrání tomu, aby členský stát uložil povinnost přispívat na financování činnosti národního regulačního orgánu pověřeného regulací poštovních služeb všem poskytovatelům poštovních služeb nezávisle na tom, zda poskytují služby spadající do oblasti všeobecných služeb, či nikoli.

55. Pokud by Soudní dvůr nebyl dostatečně přesvědčen předchozími argumenty, chtěl bych formulovat ještě poslední poznámku.

56. I kdyby byl čl. 9 odst. 2 druhý pododstavec směrnice 97/67 jako celek vykládán v tom smyslu, že se týká pouze služeb spadajících do oblasti všeobecných služeb, neznamenalo by to *a contrario*, že členské státy nemohou uložit poskytovatelům poštovních služeb, které nespadají do oblasti všeobecných služeb, povinnost přispívat na financování činnosti národních regulačních orgánů.

57. Vysvětlím to.

58. Situace poskytovatelů služeb, které nespadají do oblasti všeobecných služeb, by se dále řídila čl. 9 odst. 1 směrnice 97/67. S ohledem na to, co Soudní dvůr rozhodl o postupech projednávání reklamací, které upravuje [30], směrnice 97/67 neprovedla úplnou harmonizaci podmínek, za nichž mohou být těmto poskytovatelům udělena všeobecná oprávnění. Vzhledem k tomu, že to čl. 9 odst. 1 směrnice 97/67 neupravuje, mají členské státy prostor pro uvážení, aby rozhodly, že do financování činnosti národního regulačního orgánu zapojí všechny poskytovatele poštovních služeb. S ohledem na znění bodu 47 odůvodnění směrnice 2008/6 by ostatně bylo obtížné jim to vyčítat [31].

e) Závěr analýzy

59. S ohledem na výše uvedené úvahy z mé analýzy vyplývá, že článek 9 směrnice 97/67 nebrání vnitrostátní právní úpravě, která ukládá poskytovatelům poštovních služeb povinnost přispívat na financování národního regulačního orgánu pověřeného poštovním odvětvím nezávisle na tom, zda poskytují služby spadající do oblasti všeobecných služeb, či nikoli.

B – *Ke druhé předběžné otázce*

60. Vzhledem k tomu, že předkládající soud pokládá druhou předběžnou otázku Soudnímu dvoru pouze v případě, že Soudní dvůr odpoví kladně na první položenou otázku, a s ohledem na odpověď, kterou navrhuji poskytnout na tuto první otázku, není namístě, aby se Soudní dvůr vyjadřoval k této druhé otázce.

30 — Viz rozsudek DHL International (C-148/10, EU:C:2011:654, body 35 a 36, jakož i citovaná judikatura).

31 — Viz body 4 a 43 tohoto stanoviska.

V – **Závěry**

61. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr na první předběžnou otázku položenou Verwaltungsgerichtshof (správní soud) odpověděl takto:

„Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES ze dne 20. února 2008, zejména její článek 9, nebrání vnitrostátní právní úpravě, která ukládá poskytovatelům poštovních služeb povinnost přispívat na financování národního regulačního orgánu pověřeného poštovním odvětvím, nezávisle na skutečnosti, zda poskytují služby v oblasti všeobecných služeb, či nikoli.“