ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
PAOLO MENGOZZI
της 16ης Μαρτίου 2016 [1]

Υπόθεση C-2/15

DHL Express (Austria) GmbH
κατά
Post-Control-Kommission
[αίτηση του Verwaltungsgerichtshof (Αυστρία)

για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή — Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών — Ταχυδρομικές υπηρεσίες στην Ευρωπαϊκή Ένωση — Κανονιστική ρύθμιση κράτους μέλους που υποχρεώνει όλους τους φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών να συμβάλλουν στις λειτουργικές δαπάνες της ρυθμιστικής αρχής του τομέα των ταχυδρομείων»

1. Παρέχει η οδηγία 97/67/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Δεκεμβρίου 1997, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς κοινοτικών ταχυδρομικών υπηρεσιών και τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών [2] όπως τροποποιήθηκε τελευταία φορά [3] με την οδηγία 2008/6/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Φεβρουαρίου 2008 [4] (στο εξής: οδηγία 97/67), στα κράτη μέλη την εξουσία να υποχρεώνουν το σύνολο των φορέων παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών να συμβάλλουν στη χρηματοδότηση της εθνικής ρυθμιστικής αρχής του τομέα των ταχυδρομείων; Αυτό είναι το διακύβευμα της υπό κρίση αίτησης προδικαστικής απόφασης.

I – Το νομικό πλαίσιο

Α — *Η οδηγία 2008/6*

2. Κατά την αιτιολογική σκέψη 27 της οδηγίας 2008/6, «οι φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών είναι δυνατόν να καλούνται να συμβάλλουν στη χρηματοδότηση της καθολικής υπηρεσίας οσάκις προβλέπεται ταμείο αποζημιώσεων. Για να προσδιορισθεί από ποιες επιχειρήσεις μπορεί να απαιτηθεί να συνεισφέρουν σε ταμείο αποζημιώσεων, τα κράτη μέλη θα πρέπει να εξετάσουν εάν οι υπηρεσίες που παρέχουν οι επιχειρήσεις αυτές μπορούν, από την πλευρά των χρηστών, να θεωρηθούν υπηρεσίες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της καθολικής υπηρεσίας, καθόσον παρουσιάζουν επαρκώς εναλλακτικό χαρακτήρα σε σχέση με τις καθολικές υπηρεσίες, λαμβανομένων υπόψη των

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — ΕΕ 1998, L 15, σ. 14.

3 — Πριν την οδηγία 2008/6, η οδηγία 97/67 είχε επίσης τροποποιηθεί με την οδηγία 2002/39/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 10ης Ιουνίου 2002 (ΕΕ L 176, σ. 21) καθώς και με τον κανονισμό (ΕΚ) 1882/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Σεπτεμβρίου 2003 (ΕΕ L 284, σ. 1).

4 — ΕΕ L 52, σ. 3.

χαρακτηριστικών των υπηρεσιών, μεταξύ των οποίων των χαρακτηριστικών προστιθέμενης αξίας, καθώς και της σκοπούμενης χρήσης και τιμολόγησής τους. Οι υπηρεσίες αυτές δεν πρέπει απαραιτήτως να καλύπτουν όλα τα χαρακτηριστικά της καθολικής υπηρεσίας, όπως η καθημερινή διανομή ή η πλήρης κάλυψη της χώρας».

3. Η αιτιολογική σκέψη 28 της οδηγίας 2008/6 υπενθυμίζει ότι, «για να εξασφαλισθεί η συμμόρφωση με την αρχή της αναλογικότητας κατά τον προσδιορισμό της συνεισφοράς που θα απαιτείται από αυτές τις επιχειρήσεις για την κάλυψη του κόστους της καθολικής υπηρεσίας, τα κράτη μέλη θα πρέπει να εφαρμόζουν διαφανή κριτήρια που δεν θα εισάγουν διακρίσεις, όπως το μερίδιο των εν λόγω επιχειρήσεων στις δραστηριότητες που εμπίπτουν στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας στο οικείο κράτος μέλος. Τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτούν από τους φορείς παροχής υπηρεσιών, οι οποίοι οφείλουν να συνεισφέρουν σε ταμείο αποζημιώσεων, να εφαρμόζουν κατάλληλο λογιστικό διαχωρισμό προκειμένου να διασφαλίζεται η λειτουργία του ταμείου».

4. Κατά την αιτιολογική σκέψη 47 της οδηγίας 2008/6, «ο ρόλος των εθνικών ρυθμιστικών αρχών είναι πιθανό ότι θα παραμείνει καίριος, ειδικότερα στα κράτη μέλη όπου η μετάβαση στον ανταγωνισμό δεν έχει ολοκληρωθεί ακόμη. Σύμφωνα με την αρχή του διαχωρισμού κανονιστικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, τα κράτη μέλη θα πρέπει να εγγυώνται την ανεξαρτησία της εθνικής κανονιστικής αρχής ή αρχών ούτως ώστε να εξασφαλίζεται η αμεροληψία των αποφάσεών τους. Αυτή η απαίτηση ανεξαρτησίας εφαρμόζεται με την επιφύλαξη της θεσμικής αυτονομίας και των συνταγματικών υποχρεώσεων των κρατών μελών και της αρχής της ουδετερότητας όσον αφορά τους κανόνες των κρατών μελών που διέπουν το καθεστώς ιδιοκτησίας, το οποίο καθορίζει το άρθρο [345 ΣΛΕΕ]. Θα πρέπει να παρέχονται στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές όλοι οι αναγκαίοι πόροι, όσον αφορά το προσωπικό, την εμπειρία και τα οικονομικά μέσα, για να διεκπεραιώνουν τα καθήκοντά τους».

Β — *Η οδηγία 97/67*

5. Το άρθρο 2 της οδηγίας 97/67 έχει ως εξής:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, νοούνται ως:

1) “ταχυδρομικές υπηρεσίες”: οι υπηρεσίες που συνίστανται στην περισυλλογή, τη διαλογή, τη μεταφορά και τη διανομή των ταχυδρομικών αντικειμένων·

1 *α*. “φορέας παροχής ταχυδρομικής υπηρεσίας”: επιχείρηση η οποία παρέχει μία ή περισσότερες ταχυδρομικές υπηρεσίες·

[…]

13) “φορέας παροχής καθολικής υπηρεσίας”: ο δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας παροχής ταχυδρομικής υπηρεσίας που παρέχει καθολική ταχυδρομική υπηρεσία ή μέρος αυτής εντός κράτους μέλους, και του οποίου η ταυτότητα έχει κοινοποιηθεί στην Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 4·

14) “άδεια”: κάθε πράξη η οποία καθορίζει δικαιώματα και υποχρεώσεις που προσιδιάζουν στον τομέα των ταχυδρομικών υπηρεσιών και επιτρέπει σε επιχειρήσεις να παρέχουν ταχυδρομικές υπηρεσίες και, κατά περίπτωση, να εγκαθιστούν και/ή να εκμεταλλεύονται τα δίκτυά τους για την παροχή τέτοιων υπηρεσιών, με τη μορφή είτε γενικής είτε ειδικής άδειας, όπως αυτές ορίζονται κατωτέρω:

— “γενική άδεια”: κάθε άδεια, ανεξάρτητα από το αν διέπεται από ρυθμίσεις “άδειας κατά κατηγορία” ή από γενική νομοθετική ρύθμιση και ανεξάρτητα από το αν οι ρυθμίσεις αυτές απαιτούν εγγραφή σε μητρώο ή δήλωση, η οποία δεν επιβάλλει στην ενδιαφερόμενη επιχείρηση την υποχρέωση να διαθέτει ρητή απόφαση της εθνικής κανονιστικής αρχής προκειμένου να ασκήσει τα εκ της αδείας δικαιώματα,

— “ειδική άδεια”: κάθε χορηγούμενη από εθνική κανονιστική αρχή άδεια με την οποία παρέχονται ειδικά δικαιώματα σε φορέα παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών, ή η οποία εξαρτά την άσκηση των δραστηριοτήτων του εν λόγω φορέα από ειδικές υποχρεώσεις που συμπληρώνουν τη γενική άδεια, ανάλογα με την περίπτωση, χωρίς ο φορέας να δικαιούται να ασκεί τα συναφή δικαιώματα πριν να διαθέτει την απόφαση της εθνικής κανονιστικής αρχής·

[…]

18) “εθνική κανονιστική αρχή”: σε κάθε κράτος μέλος, το όργανο ή τα όργανα στα οποία το κράτος μέλος αναθέτει, μεταξύ άλλων, τα ρυθμιστικά καθήκοντα που εμπίπτουν στην παρούσα οδηγία·

[…]».

6. Το άρθρο 9 της οδηγίας 97/67 έχει ως εξής:

«1. Για τις υπηρεσίες που δεν εμπίπτουν στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας, τα κράτη μέλη μπορούν να καθιερώσουν γενικές άδειες εφόσον απαιτείται για να εξασφαλισθεί η συμμόρφωση με τις ουσιώδεις απαιτήσεις.

2. Για τις υπηρεσίες που εμπίπτουν στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας, τα κράτη μέλη μπορούν να καθιερώσουν διαδικασίες χορήγησης αδειών, περιλαμβανομένων των ειδικών αδειών, εφόσον απαιτείται για να εξασφαλισθεί η συμμόρφωση με τις ουσιώδεις απαιτήσεις και να διαφυλαχθεί η καθολική υπηρεσία.Η χορήγηση αδειών μπορεί:

— να υπόκειται σε υποχρεώσεις καθολικής υπηρεσίας,

— να επιβάλλει, σε περίπτωση αιτιολογημένης ανάγκης, απαιτήσεις σχετικά με την ποιότητα, τη διαθεσιμότητα και τις επιδόσεις των σχετικών υπηρεσιών,

— κατά περίπτωση, να υπόκειται σε υποχρέωση καταβολής οικονομικής συνεισφοράς στους μηχανισμούς επιμερισμού του κόστους του άρθρου 7, εφόσον η παροχή της καθολικής υπηρεσίας συνεπάγεται καθαρό κόστος και αποτελεί άδικη οικονομική επιβάρυνση για το φορέα ή τους φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας, που έχουν ορισθεί σύμφωνα με το άρθρο 4,

— κατά περίπτωση, να υπόκειται σε υποχρέωση καταβολής οικονομικής συνεισφοράς στις λειτουργικές δαπάνες των εθνικών ρυθμιστικών αρχών του άρθρου 22,

— κατά περίπτωση, να θέτει ως όρο ή να επιβάλλει την υποχρέωση τήρησης των συνθηκών εργασίας που προβλέπει η εθνική νομοθεσία.

Οι υποχρεώσεις και απαιτήσεις κατά την πρώτη περίπτωση και κατά το άρθρο 3 μπορούν να επιβάλλονται μόνο σε καθορισμένους φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας.

[…]

3. Οι διαδικασίες, οι υποχρεώσεις και οι απαιτήσεις κατά τις παραγράφους 1 και 2 πρέπει να είναι διαφανείς, προσιτές, αμερόληπτες, αναλογικές, ακριβείς και σαφείς, να δημοσιεύονται εκ των προτέρων και να είναι βασισμένες σε αντικειμενικά κριτήρια. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να ανακοινώνονται στον αιτούντα οι λόγοι για τους οποίους δεν χορηγήθηκε ή αφαιρέθηκε, εν όλω ή εν μέρει, η άδεια και καθιερώνουν διαδικασία προσφυγής.»

Γ — *Το αυστριακό δίκαιο*

1. Ο PMG

7. Το άρθρο 24, παράγραφος 1, του Bundesgesetz über die Regulierung des Postmarktes (ομοσπονδιακού νόμου για τη ρύθμιση της αγοράς ταχυδρομικών υπηρεσιών)[5] (στο εξής: PMG) προβλέπει ότι «κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα να προσφέρει και να παρέχει ταχυδρομικές υπηρεσίες υπό τους όρους που καθορίζονται στον παρόντα ομοσπονδιακό νόμο».

8. Το άρθρο 25, παράγραφος 1, του PMG ορίζει ότι «οι φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών οφείλουν να δηλώνουν στη ρυθμιστική αρχή την πρόθεσή τους να παράσχουν ταχυδρομική υπηρεσία, καθώς και τις τροποποιήσεις των όρων εκμετάλλευσης ή την παραχώρησή της υπηρεσίας αυτής πριν την οικεία τροποποίηση ή παραχώρηση της εκμετάλλευσης. […]».

9. Κατά το άρθρο 26, παράγραφος 1, του PMG, «η κατ' επάγγελμα αποστολή αλληλογραφίας βάρους έως 50 g για λογαριασμό τρίτων πρέπει να αποτελεί αντικείμενο σύμβασης παραχώρησης».

10. Κατά το άρθρο 37, παράγραφος 2, του PMG, «ως ρυθμιστική αρχή κατά την έννοια του παρόντος νόμου και κατά την έννοια της οδηγίας [97/67] ορίζεται, όσον αφορά τις αρμοδιότητες του άρθρου 40, η Post-Control-Kommission και, όσον αφορά όλες τις λοιπές αρμοδιότητες, η Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH)».

2. Ο KOG

11. Το άρθρο 34, παράγραφος 3, του Bundesgesetz über die Einrichtung einer Kommunikationsbehörde Austria («KommAustria») und eines Bundeskommunikationssenates [ομοσπονδιακού νόμου για την ίδρυση αρχής επικοινωνιών «Austria» («KommAustria») και ομοσπονδιακού συμβουλίου επικοινωνιών][6] (στο εξής: KOG) προβλέπει ότι «οι οικονομικές συνεισφορές καθορίζονται και εισπράττονται με βάση τη σχέση που υπάρχει μεταξύ του κύκλου εργασιών κάθε υπόχρεου και του συνολικού κύκλου εργασιών του συγκεκριμένου κλάδου, για τον δε υπολογισμό τους λαμβάνεται υπόψη το σύνολο των κύκλων εργασιών που πραγματοποιούνται στο εσωτερικό της χώρας από την παροχή υπηρεσιών τηλεπικοινωνιών».

5 — *BGBl.* I αριθ. 123/2009, όπως δημοσιεύτηκε στην *BGBl.* I αριθ. 111/2010.

6 — *BGBl.* I αριθ. 32/2001, όπως δημοσιεύτηκε στην *BGBl.* αριθ. 50/2010.

12. Το άρθρο 34a του KOG έχει ως εξής:

«(1) Η χρηματοδότηση των δαπανών της RTR-GmbH στο πλαίσιο εκτέλεσης των αρμοδιοτήτων […] του κλάδου "ταχυδρομεία" εξασφαλίζεται, αφενός, από οικονομικές συνεισφορές και, αφετέρου, από κονδύλια του ομοσπονδιακού προϋπολογισμού. Η ετήσια επιχορήγηση των 200 000 ευρώ με την οποία επιβαρύνεται ο ομοσπονδιακός προϋπολογισμός καταβάλλεται στην RTR-GmbH σε δύο ίσες δόσεις […] Το συνολικό ποσό των προερχόμενων από οικονομικές συνεισφορές λοιπών δαπανών της RTR-GmbH μπορεί να ανέρχεται κατ' ανώτατο όριο στο ποσό των 550 000 ευρώ ετησίως.

(2) Οι οικονομικές εισφορές καταβάλλονται από τον "ταχυδρομικό κλάδο". Ο "ταχυδρομικός κλάδος" περιλαμβάνει τους φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών οι οποίοι υπέχουν υποχρέωση υποβολής δήλωσης κατ' εφαρμογή του άρθρου 25 [του PMG] ή στους οποίους έχει ανατεθεί σύμβαση παραχώρησης κατ' εφαρμογή του άρθρου 26 του ίδιου νόμου.

(3) Το άρθρο 34, παράγραφοι 3 έως 15, εφαρμόζεται κατ' αναλογία, με τους όρους "Telekom-Control-Kommission" να αντικαθίστανται από τους όρους "Post-Control-Kommission".»

II – Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

13. Η DHL Express (Austria) GmbH (στο εξής: DHL Express), αυστριακή θυγατρική εταιρία του ομίλου Deutsche Post DHL, αποτελεί επιχείρηση δραστηριοποιούμενη στον τομέα των υπηρεσιών ταχυμεταφορών και επείγουσας αποστολής και παρέχει στο πλαίσιο αυτό, μεταξύ άλλων, υπηρεσίες περισυλλογής, διαλογής, μεταφοράς και διανομής δεμάτων βάρους έως 31,5 κιλών καθώς και εγγράφων —σε συνδυασμό με ευρείας κλίμακας υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας (σχετικές για παράδειγμα με την εγγυημένη τήρηση συγκεκριμένων προθεσμιών παράδοσης, τη συσκευασία και την παρακολούθηση της αποστολής).

14. Με απόφαση της 23ης Απριλίου 2012, η Post-Control-Kommission (επιτροπή ελέγχου των ταχυδρομικών υπηρεσιών, στο εξής: PCK) ζήτησε από την DHL Express την καταβολή οικονομικής συνεισφοράς για την RTR-GmbH ως προς την περίοδο από την 1η Ιουλίου έως τις 31 Δεκεμβρίου 2011. Με την απόφασή της, η PCK έκρινε ότι η DHL Express υποχρεούται να συμβάλει στη χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων της ρυθμιστικής αρχής του τομέα των ταχυδρομείων. Συγκεκριμένα, εκτός από την πρόβλεψη μερικής χρηματοδότησης από δημόσιους πόρους, η αυστριακή νομοθεσία επιβάλλει σε όλους τους φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών την υποχρέωση καταβολής συνεισφοράς, ανεξαρτήτως του αν οι φορείς αυτοί εξασφαλίζουν ή όχι την παροχή καθολικής υπηρεσίας. Τούτου δοθέντος, η PCK προέβη, βάσει του προβλεπόμενου ετήσιου κύκλου εργασιών της DHL Express για το 2011, σε υπολογισμό του μεριδίου της τελευταίας αυτής εταιρίας στον συνολικό κύκλο εργασιών του τομέα των ταχυδρομείων, και εν συνεχεία προσδιόρισε το ποσοστό της χρηματοδότησης της RTR-GmbH που αναλογούσε στην DHL Express.

15. Κατά της αποφάσεως αυτής η DHL Express άσκησε προσφυγή ενώπιον του Verwaltungsgerichtshof (διοικητικού δικαστηρίου). Η εταιρία αυτή υποστηρίζει ότι καμία από τις υπηρεσίες τις οποίες παρέχει δεν εμπίπτουν στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας κατά την έννοια της οδηγίας 97/67, και ότι η κατά το άρθρο 9, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας δυνατότητα των κρατών μελών να επιβάλλουν στους φορείς παροχής υπηρεσιών του τομέα των ταχυδρομείων την υποχρέωση συμβολής στη χρηματοδότηση της εθνικής ρυθμιστικής αρχής του εν λόγω τομέα ισχύει μόνον ως προς τους φορείς οι οποίοι παρέχουν υπηρεσίες εμπίπτουσες στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας. Κατά συνέπεια, η εθνική νομοθεσία που υποχρεώνει αδιακρίτως όλους τους φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών να συμβάλλουν στη χρηματοδότηση αυτή είναι αντίθετη προς την οδηγία αυτή.

16. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Verwaltungsgerichtshof, ευρισκόμενο ενώπιον ερμηνευτικών δυσχερειών του δικαίου της Ένωσης, αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και, με απόφαση η οποία περιήλθε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 7 Ιανουαρίου 2015, να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Αντίκειται προς την οδηγία [97/67], όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία [2008/6], και ιδιαιτέρως προς το άρθρο 9 αυτής, εθνική κανονιστική ρύθμιση κατά την οποία οι φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών υποχρεούνται να συμβάλλουν στη χρηματοδότηση των λειτουργικών δαπανών της εθνικής ρυθμιστικής αρχής ανεξαρτήτως του αν παρέχουν καθολική υπηρεσία;

2) Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο πρώτο ερώτημα:

α) Επαρκεί για τη θεμελίωση υποχρέωσης χρηματοδότησης η παροχή από τον ενδιαφερόμενο φορέα ταχυδρομικών υπηρεσιών οι οποίες χαρακτηρίζονται κατά την εθνική νομοθεσία ως καθολική υπηρεσία, υπερβαίνουν ωστόσο την κατά την εν λόγω οδηγία ελάχιστη υποχρεωτική παροχή καθολικής υπηρεσίας;

β) Πρέπει το μερίδιο συνεισφοράς της εκάστοτε επιχείρησης στη χρηματοδότηση να προσδιορίζεται κατά τον ίδιο τρόπο όπως προσδιορίζονται και οι συνεισφορές στη χρηματοδότηση του ταμείου αποζημίωσης κατά το άρθρο 7, παράγραφος 4, της ως άνω οδηγίας;

γ) Επιβάλλει η υποχρέωση τήρησης των αρχών της απαγόρευσης των διακρίσεων και της αναλογικότητας κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 5, της εν λόγω οδηγίας, καθώς και η "συνεκτίμηση του εναλλακτικού χαρακτήρα σε σχέση με την καθολική υπηρεσία" κατά την έννοια της αιτιολογικής σκέψης 27 της οδηγίας [2008/6], να αφαιρούνται τα μερίδια του κύκλου εργασιών σχετικά με υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας, ήτοι ταχυδρομικές υπηρεσίες μη εμπίπτουσες στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας, πλην όμως συνδεόμενες με αυτήν, και να μην λαμβάνονται υπόψη κατά τον προσδιορισμό της εν λόγω συνεισφοράς;»

III – Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

17. Στο πλαίσιο της παρούσας προδικαστικής παραπομπής κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις η προσφεύγουσα της κύριας δίκης, η καθής της κύριας δίκης, η Αυστριακή, η Βελγική, η Ισπανική, η Γαλλική και η Νορβηγική Κυβέρνηση καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

IV – Νομική ανάλυση

Α — *Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος*

18. Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα που υποβάλλει στο Δικαστήριο, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να διευκρινιστεί αν η οδηγία 97/67 απαγορεύει στα κράτη μέλη να επιβάλουν υποχρέωση σε όλους τους φορείς παροχής υπηρεσιών του τομέα των ταχυδρομείων να καταβάλλουν συνεισφορά για τη χρηματοδότηση της ρυθμιστικής αρχής του εν λόγω τομέα.

1. Η θέση της προσφεύγουσας της κύριας δίκης

19. Κατά την DHL Express, την επιχειρηματολογία της οποίας υποστηρίζει η Γαλλική Κυβέρνηση, τόσο η γραμματική όσο και η συστηματική ερμηνεία του άρθρου 9 της οδηγίας 97/67 επιβάλλουν να γίνει αντιληπτό το άρθρο 9, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, τέταρτη περίπτωση, της εν λόγω οδηγίας υπό την έννοια ότι τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλουν την καταβολή τέτοιας συνεισφοράς μόνο στις επιχειρήσεις που παρέχουν υπηρεσίες εμπίπτουσες στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας.

20. Βάσει γραμματικής ερμηνείας, το άρθρο 9 της οδηγίας 97/67 καθορίζει τις προϋποθέσεις που διέπουν την παροχή των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την πρόσβαση στο δίκτυο εν γένει. Η παράγραφος 2 του εν λόγω άρθρου αφορά ειδικά και αποκλειστικά τις υπηρεσίες που εμπίπτουν στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας. Το άρθρο 9, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 97/67 προβλέπει ότι η χορήγηση αδειών εξαρτάται από την τήρηση υποχρεώσεων απαριθμούμενων στις διάφορες περιπτώσεις. Πάντως, ο όρος «άδειες» παραπέμπει στο καθεστώς το οποίο έχει εφαρμογή μόνο στις επιχειρήσεις που είναι επιφορτισμένες με την παροχή υπηρεσιών εμπιπτουσών στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας. Επιπλέον, βάσει συστηματικής ερμηνείας, πρέπει να γίνει παραλληλισμός μεταξύ, αφενός, της υποχρέωσης συμβολής στη χρηματοδότηση της ρυθμιστικής αρχής του τομέα των ταχυδρομείων, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 9, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, τέταρτη περίπτωση, της οδηγίας 97/67 και, αφετέρου, της υποχρέωσης χρηματοδότησης του ταμείου αποζημίωσης, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 9, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, τρίτη περίπτωση, της ίδιας οδηγίας. Το προσωπικό πεδίο εφαρμογής της τελευταίας αυτής υποχρέωσης διευκρινίζεται με τις αιτιολογικές σκέψεις 27 και 28 της οδηγίας 2008/6, από τις οποίες προκύπτει ότι την υποχρέωση αυτή υπέχουν μόνον οι επιχειρήσεις οι οποίες παρέχουν υπηρεσίες εμπίπτουσες στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας. Αυτή άλλωστε είναι και η προσέγγιση που ακολουθεί και η ίδια η Επιτροπή. Ως εκ τούτου, δεδομένου ότι το άρθρο 9, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, τρίτη περίπτωση, της οδηγίας 97/67 αφορά μόνον τις επιχειρήσεις που παρέχουν υπηρεσίες εμπίπτουσες στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας, το ίδιο συμπέρασμα πρέπει να συναχθεί και για τα λοιπά στοιχεία του άρθρου 9, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, συμπεριλαμβανομένης επομένως και της υποχρέωσης συμβολής στη χρηματοδότηση της ρυθμιστικής αρχής του τομέα των ταχυδρομείων. Όσον αφορά δε το άρθρο 9, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας 97/67, τούτο επιβεβαιώνει ότι το δεύτερο εδάφιο του εν λόγω άρθρου αφορά στην πραγματικότητα τις υποχρεώσεις τις οποίες ενδέχεται να υπέχουν οι επιχειρήσεις που παρέχουν υπηρεσίες εμπίπτουσες στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας, ανεξαρτήτως του αν έχουν οριστεί[7] προς τούτο ή όχι.

2. Ανάλυση

21. Από πάγια νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι, όταν η γραμματική ερμηνεία δεν είναι ιδιαιτέρως διαφωτιστική ως προς την έννοια που πρέπει να δοθεί σε συγκεκριμένη διάταξη του δικαίου της Ένωσης περιεχόμενη σε οδηγία, η οικεία διάταξη θα πρέπει να ερμηνεύεται με γνώμονα το πλαίσιο στο οποίο αυτή εντάσσεται, την όλη οικονομία καθώς και τον σκοπό της οδηγίας της οποίας αποτελεί στοιχείο[8].

22. Είμαι πρόθυμος να αναγνωρίσω, όπως υποστηρίζει η προσφεύγουσα της κύριας δίκης, ότι το άρθρο 9 της οδηγίας 97/67 είναι κακώς διατυπωμένο με αποτέλεσμα η ερμηνεία του, ειδικότερα η γραμματική, να οδηγεί σε σύγχυση. Επομένως, το έργο στο οποίο θα πρέπει κατά τη γνώμη μου να επιδοθεί το Δικαστήριο συνίσταται σε πραγματική αναδιατύπωση του κειμένου του άρθρου 9 της οδηγίας 97/67, καθόσον το άρθρο αυτό υπό την παρούσα μορφή του κάθε άλλο παρά επιτρέπει την άμεση κατανόησή του.

7 — Κατά την έννοια του άρθρου 4 της οδηγίας 97/67.

8 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, σκέψη 55 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

23. Το έργο αυτό προβάλλει ακόμα πιο αναγκαίο καθόσον επί του παρόντος, και όπως προκύπτει από τα έγγραφα της Επιτροπής, 18 κράτη μέλη προβλέπουν υποχρέωση όλων των φορέων παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών να συμβάλλουν στη χρηματοδότηση των αντίστοιχων εθνικών ρυθμιστικών αρχών τους[9].

24. Προκειμένου να διευκρινιστεί το πραγματικό περιεχόμενο του άρθρου 9, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, τέταρτη περίπτωση, της οδηγίας 97/67, θα αρχίσω την εξέταση της εν λόγω διάταξης αναλύοντας σε πρώτο στάδιο το γράμμα της, έπειτα τη συστηματική διάρθρωσή της, επιχειρώντας να την αποσαφηνίσω επανερχόμενος συνοπτικά στο ιστορικό θέσπισης της διάταξης αυτής. Εν συνεχεία, σε δεύτερο στάδιο, θα υπενθυμίσω τα καθήκοντα της εθνικής ρυθμιστικής αρχής του τομέα των ταχυδρομείων και θα εκθέσω τον λόγο για τον οποίο εξακολουθώ να πιστεύω ότι δεν μπορεί να γίνει δεκτή η σχέση την οποία προσπάθησε να αποδείξει η προσφεύγουσα της κύριας δίκης μεταξύ του τρόπου χρηματοδότησης της εν λόγω αρχής και του τρόπου χρηματοδότησης του ταμείου αποζημίωσης.

α) Γραμματική, συστηματική και ιστορική ερμηνεία

25. Το άρθρο 9 της οδηγίας 97/67 περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο της εν λόγω οδηγίας το σχετικό με τους όρους που διέπουν την παροχή ταχυδρομικών υπηρεσιών και την πρόσβαση στο δίκτυο. Το άρθρο αυτό υποδιαιρείται σε τρεις παραγράφους.

26. Η παράγραφος 1 του άρθρου 9 της οδηγίας 97/67 ορίζει ότι, για τις υπηρεσίες που δεν εμπίπτουν στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας, τα κράτη μέλη μπορούν να καθιερώσουν «γενικές άδειες». Το άρθρο 9, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, της εν λόγω οδηγίας προβλέπει ότι, για τις υπηρεσίες που εμπίπτουν στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας, τα κράτη μέλη μπορούν να καθιερώσουν «διαδικασίες χορήγησης αδειών, περιλαμβανομένων των ειδικών αδειών». Το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου αυτής ορίζει ότι η χορήγηση «αδειών» μπορεί να εξαρτάται από την πλήρωση διαφόρων προϋποθέσεων, οι οποίες απαριθμούνται στις πέντε διαφορετικές περιπτώσεις του εδαφίου αυτού.

27. Εκ πρώτης όψεως, επειδή ο κατάλογος των διαφόρων προϋποθέσεων από τις οποίες ενδέχεται να εξαρτηθεί η χορήγηση «αδειών» περιέχεται στην παράγραφο 2 του άρθρου 9, και λαμβανομένου υπόψη ότι το πρώτο εδάφιο της παραγράφου αυτής κάνει αναφορά στις «υπηρεσίες που εμπίπτουν στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας», θα μπορούσε να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η «υποχρέωση καταβολής οικονομικής συνεισφοράς στις λειτουργικές δαπάνες των εθνικών ρυθμιστικών αρχών» που προβλέπει το άρθρο 9, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, τέταρτη περίπτωση, της οδηγίας 97/67 είναι δυνατόν να επιβληθεί μόνον στους φορείς παροχής υπηρεσιών που εμπίπτουν στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας.

28. Εντούτοις, έχει ενδιαφέρον να επισημανθεί ότι το άρθρο 9, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 97/67 παραπέμπει στην έννοια «άδειες» χωρίς περαιτέρω διευκρίνιση. Επομένως, το εδάφιο αυτό πρέπει να ερμηνεύεται όχι μεμονωμένα αλλά, αντιθέτως, υπό το πρίσμα του άρθρου 2, σημείο 14, της οδηγίας 97/67 που ορίζει τον όρο «άδειες». Κατά το γράμμα του άρθρου αυτού, η εν λόγω έννοια συνιστά γενικό όρο, που περιλαμβάνει «κάθε πράξη η οποία καθορίζει δικαιώματα και υποχρεώσεις που προσιδιάζουν στον τομέα των ταχυδρομικών υπηρεσιών και επιτρέπει σε επιχειρήσεις να παρέχουν ταχυδρομικές υπηρεσίες και, κατά περίπτωση, να εγκαθιστούν και/ή να

9 — Τούτο δε ανεξαρτήτως της μορφής που λαμβάνει η εν λόγω συμβολή. Η Ισπανική Κυβέρνηση εξέθεσε, όσο την αφορά, τον μηχανισμό που έχει εφαρμογή στο Βασίλειο της Ισπανίας. Έτσι, η καταβλητέα συνεισφορά λαμβάνει τη μορφή φόρου ή τέλους εισπραττόμενου κατά τον χρόνο καταχώρισης ή ανανέωσης της καταχώρισης στο μητρώο των επιχειρήσεων παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών.

εκμεταλλεύονται τα δίκτυά τους για την παροχή τέτοιων υπηρεσιών, με τη μορφή είτε γενικής είτε ειδικής άδειας» [10]. Η αιτιολογική σκέψη 22 ή το άρθρο 9, παράγραφος 3, της οδηγίας 97/67 αποτελούν περαιτέρω παραδείγματα χρήσης από τον νομοθέτη του όρου «άδεια» [11] υπό την γενικώς αποδεκτή έννοιά του.

29. Κατά συνέπεια, η γραμματική ερμηνεία την οποία προτείνει η προσφεύγουσα της κύριας δίκης μου φαίνεται υπερβολικά περιοριστική.

30. Η θέση της DHL Express δεν μπορεί να υποστηριχθεί ούτε με επιχειρήματα αντλούμενα από το άρθρο 9, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας 97/67, κατά το οποίο «οι υποχρεώσεις και απαιτήσεις κατά την πρώτη περίπτωση [του άρθρου 9, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της εν λόγω οδηγίας] και κατά το άρθρο 3 μπορούν να επιβάλλονται μόνο σε καθορισμένους φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας». Παρά ταύτα, και λαμβανομένης υπόψη της συστηματικής διάρθρωσης του άρθρου 9 της οδηγίας 97/67 εξεταζόμενου στο σύνολό του, δεν θα είχε νόημα ο περιορισμός των λοιπών περιπτώσεων του άρθρου 9, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της εν λόγω οδηγίας.

31. Ας εξετάσουμε τις διάφορες περιπτώσεις χωριστά.

32. Η πρώτη περίπτωση ρυθμίζεται από το άρθρο 9, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας 97/67 που μόλις παρέθεσα. Είναι προφανές ότι υποχρεώσεις καθολικής υπηρεσίας μπορούν να επιβάλλονται μόνο στους φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας που ορίζονται κατά το άρθρο 4, παράγραφος 2, της ίδιας οδηγίας.

33. Η δεύτερη περίπτωση προβλέπει τη δυνατότητα η χορήγηση «άδειας» να εξαρτάται από την τήρηση απαιτήσεων ως προς την ποιότητα, τη διαθεσιμότητα και τις επιδόσεις των σχετικών υπηρεσιών. Τίποτε δεν εμποδίζει να απαιτείται η τήρηση τέτοιων προϋποθέσεων από όλους τους φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών. Συναφώς, επισημαίνω ότι το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 97/67 προβλέπει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να καθιερώσουν γενικές άδειες —ως προς τις υπηρεσίες που δεν εμπίπτουν στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας— εφόσον το κρίνουν απαραίτητο «για να εξασφαλισθεί η συμμόρφωση με τις ουσιώδεις απαιτήσεις». Στις απαιτήσεις αυτές, που ορίζονται στο άρθρο 2, σημείο 19, της οδηγίας 97/67, συγκαταλέγονται και «γενικοί λόγοι μη οικονομικής φύσης, οι οποίοι μπορούν να οδηγήσουν κράτος μέλος στην επιβολή όρων σχετικών με την παροχή *ταχυδρομικών υπηρεσιών*» [12], μεταξύ των οποίων αναφέρεται ως παράδειγμα και η εμπιστευτικότητα της αλληλογραφίας. Πάντως, μπορώ κάλλιστα να δεχτώ ότι το να υποχρεώνονται, στο πλαίσιο της γενικής άδειας που καλύπτει τον τομέα, οι φορείς ταχυδρομικών υπηρεσιών —καίτοι μη εμπιπτουσών στην καθολική υπηρεσία— να τηρούν ορισμένες ελάχιστες απαιτήσεις σχετικά με την ποιότητα, τη διαθεσιμότητα και τις επιδόσεις των εν λόγω υπηρεσιών αποτελεί στοιχείο που δύναται να συμβάλει στη διατήρηση και ενίσχυση ουσιωδών απαιτήσεων.

10 — Το άρθρο 2, σημείο 14, της οδηγίας 97/67 ορίζει εν συνεχεία τις δύο ιδιαίτερες κατηγορίες «αδειών», δηλαδή τις γενικές και ειδικές άδειες (βλ. σημείο 5 των παρουσών προτάσεων).

11 — Κατά την αιτιολογική αυτή σκέψη, «τα κράτη μέλη πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να ρυθμίζουν με κατάλληλες διαδικασίες χορήγησης άδειας, στην επικράτειά τους, την παροχή των ταχυδρομικών υπηρεσιών που δεν αντιτίθενται κατ' αποκλειστικότητα στους φορείς παροχής της καθολικής υπηρεσίας […]».

12 — Η υπογράμμιση δική μου. Η παραπομπή στην παροχή ταχυδρομικών υπηρεσιών εν γένει είναι σημαντική.

34. Η τρίτη περίπτωση αφορά τη δυνατότητα να εξαρτηθεί η χορήγηση «άδειας» από την τήρηση της υποχρέωσης καταβολής οικονομικής συνεισφοράς στο ταμείο αποζημίωσης την ίδρυση του οποίου προβλέπει το άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 97/67. Θα επανέλθω στην υποχρέωση αυτή λίγο αργότερα με την ανάλυσή μου, ήδη όμως μπορεί να ειπωθεί ότι, λόγω του ότι ο νομοθέτης *ρητώς* [13] συναρτά την υποχρέωση αυτή με τους φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας και μόνον, η περίπτωση αυτή πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν αφορά καταρχήν το σύνολο των φορέων παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών.

35. Η τέταρτη περίπτωση είναι εκείνη την οποία αφορά η υπό κρίση προδικαστική παραπομπή. Η οδηγία 97/67 δεν περιέχει καμία ρητή διάταξη από την οποία να μπορεί να συναχθεί ότι το πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας πρέπει να περιοριστεί μόνο στις επιχειρήσεις που παρέχουν υπηρεσίες εμπίπτουσες στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας.

36. Η πέμπτη περίπτωση προβλέπει τη δυνατότητα να εξαρτηθεί η χορήγηση «αδειών» από την υποχρέωση τήρησης των συνθηκών εργασίας που προβλέπει η εθνική νομοθεσία. Δυσκολεύομαι να πιστέψω ότι και αυτή η δυνατότητα περιορίζεται αυστηρά στις επιχειρήσεις και μόνον που παρέχουν υπηρεσίες εμπίπτουσες στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας. Και στην περίπτωση αυτή, η αυστηρή ερμηνεία που προτείνει η προσφεύγουσα της κύριας δίκης θα είχε ως συνέπεια να γίνει δεκτό ότι τα κράτη μέλη δεν δικαιούνται να απαιτούν από τις επιχειρήσεις των οποίων η δραστηριότητα διέπεται από γενικές άδειες —τις χορηγούμενες για την παροχή ταχυδρομικών υπηρεσιών μη εμπιπτουσών στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας— να τηρούν τις συνθήκες εργασίας που καθορίζονται σε εθνικό επίπεδο. Επιπλέον, όπως και η δεύτερη περίπτωση, έτσι και η πέμπτη περίπτωση πρέπει να ερμηνευθεί σε συνδυασμό με το άρθρο 9, παράγραφος 1, και με το άρθρο 2, σημείο 19, της οδηγίας 97/67. Η τελευταία όμως διάταξη αναφέρει ρητώς ως ουσιώδη απαίτηση την «τήρηση των συνθηκών εργασίας».

37. Ερμηνεία του άρθρου 9, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 97/67, υπό την έννοια ότι η δυνατότητα των κρατών μελών να εξαρτούν τη χορήγηση αδειών από την τήρηση των απαριθμούμενων στο εν λόγω άρθρο υποχρεώσεων δεν περιορίζεται κατ' ανάγκη μόνο στους φορείς παροχής υπηρεσιών εμπιπτουσών στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας —με την επιφύλαξη αντίθετης διάταξης— δεν αντιφάσκει προς την ιστορική ανάλυση της εν λόγω διάταξης.

38. Η Επιτροπή παρέσχε με τα έγγραφά της ορισμένο αριθμό πληροφοριών σχετικών με τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατόπιν πρωτοβουλίας της Ιρλανδίας, θεώρησε σκόπιμο να θεσπίσει το άρθρο 9, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, τέταρτη περίπτωση, της οδηγίας 97/67. Συντασσόμενος με την Επιτροπή, τείνω να θεωρήσω ότι, πράττοντας τούτο, ο νομοθέτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης θέλησε να θέσει στη διάθεση των κρατών μελών πρόσθετη επιλογή χρηματοδότησης και ότι ο προαιρετικός χαρακτήρας των εν λόγω επιλογών συνηγορεί υπέρ μιας μάλλον ευρείας ερμηνείας των οικείων διατάξεων. Επισημαίνω επίσης ότι, στην αρχική οδηγία, δηλαδή στο αρχικό κείμενο της οδηγίας 97/67, ο νομοθέτης ήδη αντιλαμβανόταν τον όρο «άδεια» υπό την γενικώς αποδεκτή έννοιά του, καθόσον οι τροποποιήσεις που επέφερε η οδηγία 2008/6 δεν μετέβαλαν τον αρχικό ορισμό του όρου «άδεια» [14].

39. Πέραν των στοιχείων αυτών που αφορούν το γράμμα, τη συστηματική διάρθρωση και το ιστορικό θέσπισης του άρθρου 9 της οδηγίας 97/67, η ανάλυση των καθηκόντων που ανατίθενται στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές του τομέα των ταχυδρομείων αποδεικνύουν ότι πρόθεση του νομοθέτη της Ένωσης ήταν να μην περιορίσει τον ρόλο των εν λόγω αρχών μόνο στις ταχυδρομικές υπηρεσίες που εμπίπτουν στην καθολική υπηρεσία.

13 — Βλ., για παράδειγμα, την αιτιολογική σκέψη 27 της οδηγίας 2008/6. Όσον αφορά τη διαπίστωση ότι η αναλογία μεταξύ του τρόπου χρηματοδότησης του ταμείου και του τρόπου χρηματοδότησης της εθνικής ρυθμιστικής αρχής δεν ασκεί επιρροή, βλ. σημεία 49 επ. των παρουσών προτάσεων.

14 — Βλ. αρχικό κείμενο του άρθρου 2, σημείο 14, της οδηγίας 97/67.

β) Τα καθήκοντα που ανατίθενται στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές

40. Το άρθρο 9, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, τέταρτη περίπτωση, της οδηγίας 97/67 επιτρέπει στα κράτη μέλη να κάνουν χρήση της ευχέρειας που έχουν να υποχρεώνουν τους φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών να συμβάλλουν στη χρηματοδότηση της εθνικής ρυθμιστικής αρχής. Το άρθρο 22, παράγραφος 1, της οδηγίας 97/67 προβλέπει ότι τα κράτη μέλη ορίζουν «μια ή περισσότερες εθνικές ρυθμιστικές αρχές *για τον τομέα των ταχυδρομείων*» [15]. Το άρθρο 22, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας αποσαφηνίζει περαιτέρω τα καθήκοντά τους. Κατά τη διάταξη αυτή, οι εν λόγω αρχές «έχουν ως *συγκεκριμένο* καθήκον την εξασφάλιση της συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την παρούσα οδηγία, ιδίως με τη δημιουργία διαδικασιών παρακολούθησης και κανονιστικών διαδικασιών ώστε να εξασφαλισθεί η παροχή της καθολικής υπηρεσίας» [16]. Ωστόσο, το καθήκον αυτό σε σχέση με την καθολική υπηρεσία δεν είναι αποκλειστικό καθόσον το άρθρο 22, παράγραφος 2, της οδηγίας 97/67 συνεχίζει ορίζοντας ότι οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές «δύνανται επίσης να επιφορτισθούν με τη διασφάλιση της τήρησης των κανόνων ανταγωνισμού στον τομέα των ταχυδρομείων». Οι αρχές αυτές διαδραματίζουν επίσης σημαντικό ρόλο όσον αφορά τη συλλογή πληροφοριών για ελεγκτικούς και στατιστικούς σκοπούς [17]. Και σε αυτήν όμως την περίπτωση, η υποχρέωση των φορέων παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών να ανακοινώνουν πληροφορίες στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές δεν περιορίζεται μόνο στους φορείς παροχής υπηρεσιών εμπιπτουσών στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας [18], όπως ήδη είχε επισημάνει η αιτιολογική έκθεση της οδηγίας 2008/6 [19].

41. Εκτός αυτού, μολονότι ο ρόλος των εθνικών ρυθμιστικών αρχών είναι να εξασφαλίζουν την τήρηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την οδηγία, σκόπιμο είναι να υπομνησθεί ότι το άρθρο 1 της οδηγίας 97/67, το οποίο καθορίζει τον σκοπό και το πεδίο εφαρμογής της τελευταίας, προβλέπει μεταξύ άλλων, στην πρώτη περίπτωση, ότι η οδηγία αυτή θεσπίζει κοινούς κανόνες που αφορούν την παροχή ταχυδρομικών υπηρεσιών εν γένει.

42. Πρέπει επίσης να υπομνησθεί ότι η οδηγία 2008/6, η οποία τροποποίησε ουσιωδώς την οδηγία 97/67, σηματοδοτεί την αλλαγή στάσης όσον αφορά την αντίληψη του νομοθέτη της Ένωσης για τον τομέα των ταχυδρομείων. Με την έκδοση της οδηγίας 2008/6, ο νομοθέτης της Ένωσης προτείνει ένα «τελευταίο βήμα προς το πλήρες άνοιγμα της αγοράς (ΠΑΑ) με την εξάλειψη όλων των αποκλειστικών ή ειδικών δικαιωμάτων που εξακολουθούν να ισχύουν για τον (τους) φορέα(-είς) παροχής καθολικών υπηρεσιών και την εξάλειψη όλων των άλλων εμποδίων στην παροχή ταχυδρομικών υπηρεσιών» [20]. Πρόκειται για το τέλος της μονοπωλιακής αντίληψης και τη βαθμιαία αντικατάστασή της από τον ελεύθερο ανταγωνισμό [21].

15 — Η υπογράμμιση δική μου.

16 — Η υπογράμμιση δική μου.

17 — Βλ. άρθρο 22α της οδηγίας 97/67.

18 — Βλ., για παράδειγμα, άρθρο 22α, παράγραφος 2, της οδηγίας 97/67.

19 — Με το σημείο ΙΙΙ, 2, υπό viii, του σκεπτικού που παρέθεσε το Συμβούλιο στην κοινή θέση (ΕΚ) αριθ. 19/2007 που καθόρισε το θεσμικό αυτό όργανο στις 8 Νοεμβρίου 2007 (ΕΕ C 307E, σ. 22), υπενθυμίζεται ότι «οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές εστιάζονται στην παρακολούθηση *των ταχυδρομικών αγορών* και μέσω της κατάλληλης παροχής πληροφοριών από *το σύνολο των φορέων* της αγοράς» (η υπογράμμιση δική μου).

20 — Βλ. σημείο ΙΙ του σκεπτικού που παρέθεσε το Συμβούλιο στην κοινή θέση (ΕΚ) 19/2007.

21 — Αυτή η αλλαγή στάσης αποτυπώνεται μεταξύ άλλων στην αιτιολογική σκέψη 23 της οδηγίας 2008/6, κατά την οποία, «η οδηγία [97/67] καθιέρωσε την προτίμηση για παροχή της καθολικής υπηρεσίας μέσω του καθορισμού φορέων παροχής καθολικής υπηρεσίας. […] Η ύπαρξη μεγαλύτερου ανταγωνισμού και επιλογών σημαίνει ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να έχουν περισσότερη ευελιξία να καθορίζουν τον πλέον αποτελεσματικό και κατάλληλο μηχανισμό που θα εξασφαλίζει τη διαθεσιμότητα της καθολικής υπηρεσίας, τηρώντας παράλληλα τις αρχές της αντικειμενικότητας, της διαφάνειας, της αποφυγής των διακρίσεων, της αναλογικότητας και της ελάχιστης στρέβλωσης της αγοράς που απαιτείται για να εξασφαλισθεί η ελεύθερη παροχή ταχυδρομικών υπηρεσιών στην εσωτερική αγορά. Τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόζουν ένα από τα παρακάτω ή συνδυασμό τους: παροχή της καθολικής υπηρεσίας από τις δυνάμεις της αγοράς, καθορισμό μιας ή περισσότερων επιχειρήσεων που θα παρέχουν διαφορετικά στοιχεία της καθολικής υπηρεσίας ή που θα καλύπτουν διαφορετικά μέρη της επικράτειας, και παροχή υπηρεσιών μέσω διαδικασιών δημόσιων προμηθειών. […]».

43. Οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές πρέπει να ακολουθήσουν αυτή την αλλαγή στάσης. Με την αιτιολογική σκέψη 47 της οδηγίας 2008/6, ο ρόλος των εν λόγω αρχών χαρακτηρίζεται ως «καίριος, ειδικότερα στα κράτη μέλη όπου η μετάβαση στον ανταγωνισμό δεν έχει ολοκληρωθεί ακόμη. […] Θα πρέπει να παρέχονται στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές όλοι οι αναγκαίοι πόροι, όσον αφορά το προσωπικό, την εμπειρία και τα οικονομικά μέσα, για να διεκπεραιώνουν τα καθήκοντά τους» [22]. Επομένως, τα μέσα αυτά ενδέχεται να επιτάσσουν τη συμμετοχή όλων των φορέων παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών στη χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων των οικείων αρχών.

44. Επομένως, ο ρόλος των εθνικών ρυθμιστικών αρχών, όπως σχεδιάστηκε από τον νομοθέτη της Ένωσης, υπερακοντίζει την καθολική υπηρεσία. Κατά την οδηγία 97/67, οι εν λόγω αρχές είναι επιφορτισμένες να μεριμνούν για την προαγωγή του γενικού συμφέροντος στον τομέα των ταχυδρομείων, ελέγχοντας μεταξύ άλλων αν οι φορείς που δραστηριοποιούνται σε αγορά υπό διαδικασία μετάβασης στον ελεύθερο ανταγωνισμό συμπεριφέρονται κατά τρόπο σύμφωνο με τις διατάξεις της οδηγίας αυτής.

45. Επιπλέον, πρέπει επίσης να αναγνωριστεί ότι ο νομοθέτης της Ένωσης άφησε ευρύ περιθώριο ελιγμών στα κράτη μέλη όσον αφορά τον καθορισμό των καθηκόντων και την ανάθεση αρμοδιοτήτων στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή υπογράμμισε, στην έκθεσή της προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με την εφαρμογή της ταχυδρομικής οδηγίας, ότι «η αποστολή, οι πόροι και οι αρμοδιότητες των εθνικών ρυθμιστικών αρχών διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών και υπάρχουν δικαιολογημένες αμφιβολίες για το αν οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές είναι επαρκώς εξοπλισμένες ώστε να εκτελούν (αποτελεσματικά) τα καθήκοντά τους» [23].

46. Δεδομένου ότι ο ρόλος και τα καθήκοντα που ανατίθενται στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές σχεδιάστηκαν από τον νομοθέτη της Ένωσης ώστε να ωφεληθούν όλοι οι φορείς του τομέα των ταχυδρομείων, θα ήταν άτοπο, και μάλιστα θα εισήγαγε δυσμενείς διακρίσεις χωρίς λόγο, όπως υποστηρίζουν η Νορβηγική Κυβέρνηση και η Επιτροπή, το άρθρο 9, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, τέταρτη περίπτωση, της οδηγίας 97/67 να ερμηνευόταν υπό την έννοια ότι η υποχρέωση συμβολής στη χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων των εν λόγω αρχών δύναται να επιβληθεί μόνο στις επιχειρήσεις που παρέχουν υπηρεσίες εμπίπτουσες στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας.

47. Τέλος, είναι άραγε απαραίτητο να υπομνησθεί ότι, μολονότι, όπως επισημαίνει η DHL Express, οι υπηρεσίες επείγουσας αποστολής και ταχυμεταφορών αποτελούν αναμφισβήτητα, δυνάμει της νομολογίας Corbeau [24], ειδικές υπηρεσίες χαρακτηριζόμενες από το ότι είναι ουσιωδώς διαφορετικές από τις καθολικές ταχυδρομικές υπηρεσίες, εντούτοις το Δικαστήριο έχει παρά ταύτα αποφανθεί ότι οι εν λόγω υπηρεσίες επείγουσας αποστολής και ταχυμεταφορών εμπίπτουν στον τομέα των ταχυδρομείων; Υπό τις συνθήκες αυτές, έπεται ότι η συμβολή στη χρηματοδότηση της εθνικής ρυθμιστικής αρχής που μπορεί να ζητηθεί από *όλους* τους φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών πρέπει να μπορεί να επιβληθεί και στις επιχειρήσεις επείγουσας αποστολής και ταχυμεταφορών.

48. Οι ανωτέρω εκτιμήσεις σχετικά με τον ρόλο και τα καθήκοντα που ανατίθενται στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές μου δημιουργούν, εν τέλει, αμφιβολίες ως προς τη λυσιτέλεια της επιχειρηματολογίας την οποία ανέπτυξαν η DHL Express και η Γαλλική Κυβέρνηση σχετικά με την αναλογία που πρέπει να διαπιστωθεί μεταξύ του τρόπου χρηματοδότησης των εν λόγω αρχών και του τρόπου χρηματοδότησης του ταμείου αποζημίωσης.

22 — Η έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με την εφαρμογή της ταχυδρομικής οδηγίας [COM(2008) 884 τελικό] επιβεβαίωσε ότι η εύρυθμη λειτουργία εθνικών ρυθμιστικών αρχών «είναι κρίσιμης σημασίας για την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς ταχυδρομικών υπηρεσιών» (βλ. σημείο 6 της εν λόγω έκθεσης).

23 — COM(2008) 884 τελικό.

24 — C-320/91, EU:C:1993:198.

γ) Μη ύπαρξη αναλογίας με τον τρόπο χρηματοδότησης του ταμείου αποζημίωσης

49. Πάντοτε υπό το πρίσμα της ανωτέρω περιγραφείσας αλλαγής στάσης, η οδηγία 2008/6 απέβλεπε στη βαθμιαία εξάλειψη των αποκλειστικών ή ειδικών δικαιωμάτων τα οποία επιφυλάσσονταν υπέρ των οριζόμενων φορέων παροχής της καθολικής υπηρεσίας[25] προκρίνοντας την καθιέρωση υποχρέωσης αλληλεγγύης υπό τη μορφή μηχανισμού αποζημίωσης ή επιμερισμού του καθαρού κόστους των υποχρεώσεων παροχής καθολικής υπηρεσίας[26].

50. Σε περίπτωση που το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος αποφασίζει να θεσπίσει μηχανισμό επιμερισμού του καθαρού κόστους, το εν λόγω κράτος έχει την ευχέρεια να «ιδρύσει ταμείο αποζημίωσης το οποίο μπορεί να χρηματοδοτείται με τέλη που καταβάλλουν οι φορείς παροχής υπηρεσιών ή/και οι χρήστες […] Τα κράτη μέλη μπορούν να εξαρτούν τη χορήγηση αδειών σε φορείς παροχής υπηρεσιών, βάσει του άρθρου 9, παράγραφος 2, από την υποχρέωση οικονομικής συνεισφοράς στο ταμείο αυτό ή συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις καθολικής υπηρεσίας. […]»[27]. Ωστόσο, η αιτιολογική σκέψη 27 της οδηγίας 2008/6 διευκρινίζει εν συνεχεία ότι, «για να προσδιορισθεί από ποιες επιχειρήσεις μπορεί να απαιτηθεί να συνεισφέρουν σε ταμείο αποζημιώσεων, τα κράτη μέλη θα πρέπει να εξετάσουν εάν οι υπηρεσίες που παρέχουν οι επιχειρήσεις αυτές μπορούν, από την πλευρά των χρηστών, να θεωρηθούν υπηρεσίες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της καθολικής υπηρεσίας, καθόσον παρουσιάζουν επαρκώς εναλλακτικό χαρακτήρα σε σχέση με τις καθολικές υπηρεσίες, λαμβανομένων υπόψη των χαρακτηριστικών των υπηρεσιών, μεταξύ των οποίων των χαρακτηριστικών προστιθέμενης αξίας, καθώς και της σκοπούμενης χρήσης και τιμολόγησής τους. Οι υπηρεσίες αυτές δεν πρέπει απαραιτήτως να καλύπτουν όλα τα χαρακτηριστικά της καθολικής υπηρεσίας […]».

51. Με τον τρόπο αυτό, και αντιθέτως προς τα ισχύοντα για τη χρηματοδότηση της δραστηριότητας των εθνικών ρυθμιστικών αρχών, αποδεικνύεται ρητά η σχέση μεταξύ, αφενός, του ταμείου αποζημίωσης και, αφετέρου, των επιχειρήσεων που παρέχουν υπηρεσίες εμπίπτουσες στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας. Τούτο εξηγείται από το γεγονός ότι οι σκοποί που επιδιώκει η ίδρυση ταμείου αποζημίωσης διαφέρουν ουσιωδώς από τους επιδιωκόμενους με τη θέση σε εφαρμογή και την ενίσχυση του ρόλου και των καθηκόντων των εθνικών ρυθμιστικών αρχών.

52. Συγκεκριμένα, όπως υποδηλώνει και η ονομασία του, το ταμείο αποζημίωσης αποβλέπει στην αντιστάθμιση της δυνάμενης να ανακύψει οικονομικής ανισορροπίας, δηλαδή «να αποζημιώσει τον φορέα παροχής της καθολικής υπηρεσίας για το αθέμιτο οικονομικό βάρος που προκύπτει για αυτόν από την παροχή της εν λόγω υπηρεσίας»[28]. Επομένως, είναι λογικό ότι η υποχρέωση αποζημίωσης πρέπει να περιοριστεί μόνο στους φορείς παροχής υπηρεσιών εμπιπτουσών, ή δυνάμενων να εμπίπτουν, στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας[29] δεδομένου ότι, αντιθέτως προς όσα απέδειξα ανωτέρω όσον αφορά τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές, τα οφέλη του ταμείου αποζημίωσης περιορίζονται στην καθολική υπηρεσία.

53. Επομένως, η υποχρέωση συμβολής στη χρηματοδότηση του ταμείου αποζημίωσης δεν είναι συγκρίσιμη με την υποχρέωση συμβολής στη χρηματοδότηση των εθνικών ρυθμιστικών αρχών, με αποτέλεσμα ό,τι ισχύει για την πρώτη να μην ισχύει κατ' ανάγκη και για τη δεύτερη. Συνεπώς, αντιθέτως προς τα υποστηριζόμενα από την προσφεύγουσα της κύριας δίκης, αποκλείεται το ενδεχόμενο αναλογίας μεταξύ των δύο.

25 — Βλ. άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 97/67.

26 — Βλ. άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 97/67.

27 — Άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 97/67.

28 — Αιτιολογική σκέψη 23 της οδηγίας 97/67. Το άρθρο 9, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, τρίτη περίπτωση, της οδηγίας 97/67 προβλέπει τη δυνατότητα να εξαρτηθεί η χορήγηση αδειών από την υποχρέωση συμμετοχής στο ταμείο αποζημίωσης «εφόσον η παροχή της καθολικής υπηρεσίας συνεπάγεται καθαρό κόστος και αποτελεί άδικη οικονομική επιβάρυνση για τον φορέα ή τους φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας που έχουν ορισθεί […]».

29 — Ήτοι, στους φορείς οι οποίοι παρέχουν «μη αποκλειστικές υπηρεσίες που εμπίπτουν στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας», όπως προέβλεπε το αρχικό κείμενο της οδηγίας 97/67 (βλ. ειδικότερα άρθρο 9, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας).

δ) Τελική παρατήρηση

54. Από την ανάλυσή μου προκύπτει ότι από κανένα στοιχείο του άρθρου 9 της οδηγίας 97/67 δεν συνάγεται ότι η οδηγία αυτή απαγορεύει στα κράτη μέλη να επιβάλουν υποχρέωση σε όλους τους φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών, ανεξαρτήτως του αν παρέχουν υπηρεσίες εμπίπτουσες στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας, να συμβάλλουν στη χρηματοδότηση της ρυθμιστικής αρχής του τομέα των ταχυδρομείων.

55. Σε περίπτωση που τα προεκτεθέντα επιχειρήματα δεν έπεισαν πλήρως το Δικαστήριο, θα ήθελα να επισημάνω και κάτι τελευταίο.

56. Ακόμα και αν το άρθρο 9, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 97/67 ερμηνευθεί, στο σύνολό του, υπό την έννοια ότι αφορά αποκλειστικά και μόνον τις υπηρεσίες που εμπίπτουν στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας, τούτο δεν σημαίνει, εξ αντιδιαστολής, ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επιβάλουν στους φορείς παροχής υπηρεσιών μη εμπιπτουσών στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας την υποχρέωση να συμβάλλουν στη χρηματοδότηση των εθνικών ρυθμιστικών αρχών.

57. Διευκρινίζω συναφώς τα εξής.

58. Η κατάσταση των φορέων παροχής υπηρεσιών μη εμπιπτουσών στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας εξακολουθεί να διέπεται από το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 97/67. Υπό το πρίσμα των όσων έχει κρίνει το Δικαστήριο όσον αφορά τις διαδικασίες εξέτασης των καταγγελιών που προβλέπει η οδηγία 97/67[30], η οδηγία αυτή δεν εναρμόνισε πλήρως τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες δύνανται να χορηγούνται οι γενικές άδειες στους εν λόγω φορείς παροχής υπηρεσιών. Δεδομένου ότι το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 97/67 σιωπά επί του ζητήματος αυτού, το κατά πόσον μπορούν τα κράτη μέλη να αποφασίζουν ότι στη χρηματοδότηση της εθνικής ρυθμιστικής αρχής συμμετέχουν όλοι οι φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών εμπίπτει στο περιθώριο εκτίμησης των εν λόγω κρατών. Άλλωστε δύσκολα θα μπορούσε να επικριθεί μια τέτοια απόφαση, λαμβανομένου υπόψη του γράμματος της αιτιολογικής σκέψης 47 της οδηγίας 2008/6[31].

ε) Συμπέρασμα της ανάλυσης

59. Κατόπιν των ανωτέρω, από την ανάλυσή μου προκύπτει ότι δεν αντίκειται στο άρθρο 9 της οδηγίας 97/67 εθνική κανονιστική ρύθμιση δυνάμει της οποίας οι φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών υποχρεούνται να συμβάλλουν στη χρηματοδότηση της εθνικής ρυθμιστικής αρχής του τομέα των ταχυδρομείων, ανεξαρτήτως του αν οι εν λόγω φορείς παρέχουν υπηρεσίες εμπίπτουσες στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας.

Επί του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος

60. Δεδομένου ότι το αιτούν δικαστήριο υποβάλλει το δεύτερο ερώτημά του στο Δικαστήριο μόνο στην περίπτωση που το τελευταίο δώσει καταφατική απάντηση στο πρώτο ερώτημα και λαμβανομένης υπόψη της απάντησης που προτείνω να δοθεί στο εν λόγω πρώτο ερώτημα, παρέλκει η απάντηση του Δικαστηρίου στο δεύτερο ερώτημα.

30 — Βλ. απόφαση DHL International (C-148/10, EU:C:2011:654, σκέψεις 35 και 36 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

31 — Βλ. σημεία 4 και 43 των παρουσών προτάσεων.

V – Πρόταση

61. Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει την εξής απάντηση στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα του Verwaltungsgerichtshof: Μια εθνική κανονιστική ρύθμιση δυνάμει της οποίας οι φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών υποχρεούνται να συμβάλλουν στη χρηματοδότηση της εθνικής ρυθμιστικής αρχής του τομέα των ταχυδρομείων, ανεξαρτήτως του αν οι εν λόγω φορείς παρέχουν υπηρεσίες εμπίπτουσες στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας, δεν αντίκειται στην οδηγία 97/67/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Δεκεμβρίου 1997, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς κοινοτικών ταχυδρομικών υπηρεσιών και τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2008/6/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Φεβρουαρίου 2008, και ειδικότερα στο άρθρο της 9.