CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PAOLO MENGOZZI
prezentate la 16 martie 2016 [1]

Cauza C-2/15

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

[cerere de decizie preliminară formulată de Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă, Austria)]

„Trimitere preliminară — Libera prestare a serviciilor — Servicii poștale în Uniunea Europeană — Reglementare a unui stat membru care obligă toți furnizorii de servicii poștale să contribuie la costurile operaționale ale autorității de reglementare din sectorul poștal”

1. Directiva 97/67/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 decembrie 1997 privind normele comune pentru dezvoltarea pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității și îmbunătățirea calității serviciului [2], astfel cum a fost modificată ultima dată [3] prin Directiva 2008/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 februarie 2008 [4] (denumită în continuare „Directiva 97/67”), dă dreptul statelor membre să oblige toți furnizorii de servicii poștale să contribuie la finanțarea autorității naționale responsabile de sectorul poștal? Aceasta este miza prezentei trimiteri preliminare.

I – Cadrul juridic

A – *Directiva 2008/6*

2. Considerentul (27) al Directivei 2008/6 arată că „[f]urnizorii de servicii poștale pot fi obligați să contribuie la finanțarea serviciului universal în cazurile în care se instituie un fond de compensare. În vederea determinării întreprinderilor cărora li s-ar putea solicita să contribuie la fondul de compensare, statele membre ar trebui să analizeze dacă, din perspectiva utilizatorilor, serviciile furnizate de aceste întreprinderi pot fi considerate servicii care intră în sfera serviciului universal, deoarece sunt substituibile, într-un grad suficient de mare, serviciului universal, luând în considerare caracteristicile acestora, inclusiv pe cele care aduc un plus de valoare, precum și utilizarea preconizată și modul de tarifare. Nu este necesar ca aceste servicii să aibă toate caracteristicile serviciului universal, precum livrarea zilnică sau acoperirea națională completă”.

1 — Limba originală: franceza.

2 — JO 1998, L 15, p. 14, Ediție specială, 06/vol. 3, p. 12.

3 — Anterior Directivei 2008/6, Directiva 97/67 fusese de asemenea modificată prin Directiva 2002/39/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 iunie 2002 (JO L 176, p. 21, Ediție specială, 06/vol. 4, p. 178), precum și prin Regulamentul (CE) nr. 1882/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 septembrie 2003 (JO L 284, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 4, p. 213).

4 — JO L 52, p. 3, Ediție specială, 06/vol. 3, p. 12.

3. Considerentul (28) al Directivei 2008/6 amintește că, „[p]entru a respecta principiul proporționalității în stabilirea contribuției impuse acestor întreprinderi la costul de furnizare a serviciului universal într-un stat membru, statele membre ar trebui să utilizeze criterii transparente și nediscriminatorii, precum cota-parte a întreprinderilor respective în activitățile care intră în sfera serviciului universal din statul membru respectiv. Statele membre pot impune furnizorilor care au obligația de a contribui la un fond de compensare să introducă o separație contabilă adecvată pentru a asigura funcționarea fondului”.

4. Considerentul (47) al Directivei 2008/6 arată că „[e]ste probabil ca rolul pe care îl au autoritățile naționale de reglementare să rămână esențial, în special în acele state membre în care tranziția spre concurență nu este încă realizată în totalitate. În conformitate cu principiul separării funcțiilor de reglementare și de funcționare, statele membre ar trebui să garanteze independența autorității sau autorităților naționale de reglementare, asigurând astfel imparțialitatea deciziilor acestora. Această obligație de independență nu aduce atingere autonomiei instituționale, nici obligațiilor constituționale ale statelor membre sau principiului neutralității, stabilit la articolul [345 TFUE], privind normele de reglementare a regimului proprietății care se aplică în statele membre. Autoritățile naționale de reglementare ar trebui să dispună de toate resursele necesare în materie de personal, competențe și mijloace financiare, pentru îndeplinirea atribuțiilor lor”.

B – *Directiva 97/67*

5. Articolul 2 din Directiva 97/67 are următorul cuprins:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

1. «servicii poștale» înseamnă serviciile care implică colectarea, sortarea, transportul și livrarea trimiterilor poștale;

1a. «furnizor de servicii poștale» înseamnă o întreprindere care furnizează unul sau mai multe servicii poștale;

[…]

13. «furnizor de serviciu universal» înseamnă furnizorul public sau privat al serviciului poștal care asigură totalitatea sau o parte a serviciului universal poștal într-un stat membru, a cărui identitate a fost notificată Comisiei în conformitate cu articolul 4;

14. «autorizații» înseamnă orice autorizație care stabilește drepturi și obligații specifice sectorului poștal și care permite întreprinderilor să furnizeze servicii poștale și, după caz, să instaleze și să opereze rețele proprii pentru furnizarea unor astfel de servicii, sub forma unei autorizații generale sau licențe individuale astfel cum sunt definite în continuare:

— «autorizație generală» înseamnă o autorizație, indiferent dacă este reglementată de o «licență pe categorii» sau de dreptul comun și indiferent dacă această reglementare impune proceduri de înregistrare sau de declarare, care nu solicită furnizorului de servicii poștale în cauză să obțină o decizie explicită a autorității naționale de reglementare înainte de a exercita drepturile ce rezultă din autorizație;

— «licență individuală» înseamnă o autorizație care este acordată de o autoritate națională de reglementare și care oferă unui furnizor de servicii poștale drepturi specifice sau care supune activitățile întreprinderii la obligații specifice suplimentare față de autorizația generală, după caz, dacă furnizorul de servicii poștale nu este abilitat să exercite drepturile în cauză până în momentul în care a primit decizia din partea autorității naționale de reglementare;

[…]

18. «autoritate națională de reglementare» înseamnă organismul sau organismele din fiecare stat membru cărora statul membru le încredințează, între altele, funcțiile de reglementare ce intră sub incidența domeniului de aplicare a prezentei directive;

[…]”

6. Articolul 9 din Directiva 97/67 are următorul cuprins:

„(1) În ceea ce privește serviciile care sunt în afara sferei serviciului universal, statele membre pot introduce autorizații generale în măsura necesară pentru a garanta respectarea cerințelor esențiale.

(2) În ceea ce privește serviciile din sfera serviciului universal, statele membre pot introduce proceduri de autorizare, inclusiv licențe individuale, în măsura necesară pentru a garanta respectarea cerințelor esențiale și a asigura furnizarea serviciului universal.Acordarea autorizațiilor poate:

— să fie supusă obligațiilor de serviciu universal;

— dacă este necesar și justificat, să impună cerințe privind calitatea, disponibilitatea și realizarea serviciilor în cauză;

— după caz, să fie supusă unei obligații de a efectua o contribuție financiară la mecanismele de compensare menționate la articolul 7, în cazul în care furnizarea serviciului universal atrage un cost net și reprezintă o sarcină injustă pentru furnizorul (furnizorii) de serviciu universal, desemnat (desemnați) în conformitate cu articolul 4;

— după caz, să fie supusă unei obligații de a contribui financiar la costurile operaționale ale autorității naționale de reglementare menționate la articolul 22;

— după caz, să fie supusă unei obligații de respectare a condițiilor de muncă stabilite de legislația națională sau să impună o asemenea obligație.

Obligațiile și cerințele enunțate la prima liniuță și la articolul 3 pot fi impuse numai furnizorilor de serviciu universal desemnați.

[…]

(3) Procedurile, obligațiile și cerințele prevăzute la alineatele (1) și (2) sunt transparente, accesibile, nediscriminatorii, proporționale, precise și lipsite de ambiguitate, făcute publice în prealabil și bazate pe criterii obiective. Statele membre se asigură că motivele de refuzare sau retragere a autorizației în totalitate sau parțial sunt comunicate solicitantului și stabilesc o procedură de recurs.”

C – *Dreptul austriac*

1. PMG

7. Articolul 24 alineatul 1 din Legea federală privind reglementarea pieței poștale (Bundesgesetz über die Regulierung des Postmarktes, denumită în continuare „PMG”)[5] prevede că „[o]rice persoană are dreptul de a propune și de a furniza servicii poștale în condițiile stabilite prin prezenta lege federală”.

5 — BGBl I, nr. 123/2009, în forma sa publicată în BGBl I, nr. 111/2010.

8. Articolul 25 alineatul (1) din PMG prevede că „[f]urnizorii de servicii poștale au obligația de a declara autorității de reglementare prestarea planificată a unui serviciu poștal, precum și modificările și încetarea acesteia, înainte de lansare, și modificarea sau încetarea acestei prestări de servicii. […]”.

9. Articolul 26 alineatul (1) din PMG stabilește că „[t]ransportul cu titlu profesional în numele unor terți de expedieri de corespondență de până la 50 g trebuie să facă obiectul unei concesiuni”.

10. Articolul 37 alineatul (2) din PMG prevede că „[a]utoritatea de reglementare în sensul prezentei legi și în sensul Directivei [97/67] este, în ceea ce privește activitățile menționate la articolul 40, Post-Control-Kommission și, în ceea ce privește orice alte activități, Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH)”.

2. KOG

11. Potrivit articolului 34 alineatul (3) din Legea federală privind crearea unei autorități „Austria” competente în materie de comunicații („KommAustria”) și a unui consiliu federal al comunicațiilor [Bundesgesetz über die Einrichtung einer Kommunikationsbehörde Austria („KommAustria”) und eines Bundeskommunikationssenates, denumită în continuare „KOG”] [6], „[c]ontribuțiile financiare se stabilesc și se percep pe baza raportului dintre cifra de afaceri a fiecărei persoane care datorează contribuția și cifra de afaceri totală specifică sectorului, calculul având la bază totalitatea cifrelor de afaceri realizate în interiorul țării prin furnizarea serviciilor de telecomunicații”.

12. Articolul 34a din KOG are următorul cuprins:

„(1) Finanțarea costurilor suportate de RTR-GmbH în executarea activităților […] aferente sectorului «poștal» se asigură, pe de o parte, din contribuții financiare și, pe de altă parte, din resurse provenite de la bugetul federal. Subvenția care urmează a fi suportată din bugetul federal, în cuantum anual de 200 000 de euro, se plătește către RTR-GmbH în două tranșe egale […] Cuantumul total al altor costuri ale RTR-GmbH care provin din contribuții financiare se poate ridica la maximum 550 000 de euro pe an.

(2) Contribuțiile financiare provin din «sectorul poștal». «Sectorul poștal» include furnizorii de servicii poștale care au o obligație de raportare în aplicarea articolului 25 [din PMG] sau care sunt beneficiarii unei concesiuni în aplicarea articolului 26 din aceeași lege.

(3) Articolul 34 alineatele (3)-(15) se aplică prin analogie, termenii «Telekom-Control-Kommission» fiind înlocuiți cu termenii «Post-Control-Kommission».”

II – Litigiul principal și întrebările preliminare

13. DHL Express (Austria) GmbH (denumită în continuare „DHL Express”), filială austriacă a grupului Deutsche Post DHL, este o întreprindere care își desfășoară activitatea în sectorul serviciilor de curierat și curierat rapid și, în acest sens, oferă în special servicii de ridicare, de sortare, de transport și de livrare a coletelor cu greutatea de până la 31,5 kg, precum și a actelor sau a documentelor – care au legătură cu numeroase servicii cu valoare adăugată (referitoare, de exemplu, la garantarea respectării anumitor ore de livrare, la împachetare și la trasabilitatea transporturilor).

6 — BGBl I, nr. 32/2001, în forma sa publicată în BGBl I, nr. 50/2010.

14. Prin decizia din 23 aprilie 2012, Post-Control-Kommission (Comisia de Control în domeniul Serviciilor Poștale, denumită în continuare „PCK") a solicitat DHL Express, pentru perioada cuprinsă între 1 iulie și 31 decembrie 2011, o contribuție pentru finanțarea RTR-GmbH. În decizia sa, PCK a apreciat că DHL Express era obligată să contribuie financiar la activitățile autorității naționale de reglementare din sectorul poștal. Astfel, pe lângă o finanțare parțială din fonduri publice, legislația austriacă prevede de asemenea obligația de a plăti contribuții care incumbă tuturor furnizorilor de servicii poștale, indiferent dacă sunt sau nu sunt furnizori de servicii universale. În consecință, PCK a calculat, pe baza cifrei de afaceri anuale estimate a DHL Express pentru 2011, cota-parte a acesteia din urmă din cifra de afaceri totală a sectorului poștal, apoi a stabilit care era cota-parte din finanțarea RTR-GmbH care trebuia suportată de DHL Express.

15. DHL Express a introdus o acțiune la Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă) împotriva acestei decizii. Reclamanta susține că nu prestează niciun serviciu care să facă parte din serviciul universal, în sensul Directivei 97/67, și că articolul 9 alineatul (2) din această directivă limitează posibilitatea statelor membre de a impune furnizorilor din sectorul poștal obligația de a contribui financiar la costurile autorității naționale de reglementare responsabile de sectorul respectiv numai la furnizorii care oferă servicii care intră în sfera serviciului universal. Legislația națională care impune, fără diferențiere, tuturor furnizorilor de servicii poștale obligația de a contribui la finanțarea respectivă ar fi, în consecință, contrară directivei menționate.

16. În aceste condiții, confruntată cu o dificultate de interpretare a dreptului Uniunii, Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și, prin decizia primită la grefa Curții la 7 ianuarie 2015, să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Directiva [97/67] astfel cum a fost modificată prin Directiva [2008/6], în special articolul 9 din aceasta, se opune unei reglementări naționale potrivit căreia furnizorii de servicii poștale sunt obligați să contribuie financiar la costurile operaționale ale autorității naționale de reglementare, independent de aspectul dacă aceștia furnizează sau nu furnizează servicii care intră în sfera serviciului universal?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare:

   a) Pentru existența unei obligații de finanțare este suficient faptul că furnizorul vizat prestează servicii poștale care trebuie calificate potrivit reglementării naționale ca intrând în sfera serviciului universal, dar care depășesc ansamblul minim obligatoriu de astfel de servicii prevăzut de directivă?

   b) La calcularea cotei-părți a întreprinderii respective din contribuțiile financiare trebuie să se procedeze în același mod ca la calcularea contribuțiilor financiare la fondul de compensare în conformitate cu articolul 7 alineatul (4) din directiva menționată?

   c) Cerința privind respectarea principiilor nediscriminării și proporționalității în sensul articolului 7 alineatul (5) din directiva menționată și «luarea în considerare a gradului de substituibilitate cu serviciul universal» în sensul [considerentului (27)] al Directivei [2008/6] impun în acest caz deducerea părții din venituri aferente serviciilor cu valoare adăugată, așadar servicii poștale care nu intră în sfera serviciului universal, dar care au legătură cu serviciul universal, precum și neluarea în considerare a acesteia la calcularea cotelor?"

III – Procedura în fața Curții

17. Cu privire la prezenta trimitere preliminară au formulat observații scrise reclamanta din litigiul principal, pârâta din litigiul principal, guvernele austriac, belgian, spaniol, francez și norvegian, precum și Comisia Europeană.

IV – Apreciere juridică

A – *Cu privire la prima întrebare preliminară*

18. Prin intermediul primei întrebări preliminare adresate Curții, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă Directiva 97/67 se opune ca statele membre să impună tuturor furnizorilor din sectorul poștal obligația de a contribui financiar la costurile autorității de reglementare responsabile de sectorul respectiv.

1. Teza reclamantei din litigiul principal

19. DHL Express, a cărei argumentație este susținută de guvernul francez, pretinde că atât textul, cât și structura articolului 9 din Directiva 97/67 ar impune obligația de a interpreta articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf a patra liniuță din directiva menționată în sensul că statele membre nu pot să impună o astfel de contribuție decât întreprinderilor care prestează servicii din sfera serviciului universal.

20. Din punct de vedere literal, articolul 9 din Directiva 97/67 stabilește condițiile care reglementează prestarea serviciilor poștale și accesul la rețea în general. Alineatul (2) al acestei dispoziții ar fi în mod specific și exclusiv consacrat serviciilor care intră în sfera serviciului universal. Articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 97/67 prevede că acordarea de autorizații poate să fie supusă respectării unor obligații enumerate la mai multe liniuțe. Or, termenul „autorizații” este un termen care ar face trimitere la regimul care se aplică doar întreprinderilor responsabile cu furnizarea unor servicii care intră în sfera serviciului universal. În plus, din punct de vedere sistematic, ar trebui să se facă o paralelă între obligația de a contribui financiar la costurile autorității de reglementare responsabile de sectorul poștal, menționată la articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf a patra liniuță din Directiva 97/67, și obligația de a efectua o contribuție financiară la fondurile de compensare, prevăzută la articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf a treia liniuță din directiva menționată. Domeniul de aplicare personal al acestei ultime obligații este precizat în considerentele (27) și (28) ale Directivei 2008/6, din care ar reieși că sunt vizate numai întreprinderile care furnizează servicii din sfera serviciului universal. De altfel, aceasta ar fi abordarea reținută de însăși Comisia. Prin urmare, având în vedere că articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf a treia liniuță din Directiva 97/67 privește numai întreprinderile care furnizează servicii din sfera serviciului universal, aceeași concluzie ar trebui să fie trasă și în ceea ce privește celelalte elemente de la articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf și, așadar, inclusiv în ceea ce privește obligația de a contribui financiar la costurile autorității de reglementare responsabile de sectorul poștal. La rândul său, articolul 9 alineatul (2) al treilea paragraf din Directiva 97/67 ar confirma că al doilea paragraf al articolului menționat este consacrat efectiv obligațiilor care pot să privească întreprinderile care furnizează servicii din sfera serviciului universal, indiferent dacă acestea sunt desemnate [7] sau nu sunt desemnate.

2. Analiză

21. Reiese dintr-o jurisprudență iterativă a Curții că, atunci când o interpretare literală nu se dovedește foarte clară în ceea ce privește sensul care trebuie dat unei dispoziții a dreptului Uniunii, cuprinsă într-o directivă, în vederea interpretării dispoziției respective trebuie să se țină seama de asemenea de contextul acesteia, de economia generală și de finalitatea directivei din care face parte [8].

7 — În sensul articolului 4 din Directiva 97/67.

8 — A se vedea în special Hotărârea CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, punctul 55 și jurisprudența citată).

22. Suntem de acord cu reclamanta din litigiul principal în privința faptului că articolul 9 din Directiva 97/67 este o dispoziție care suferă din punctul de vedere al calității redactării și a cărei interpretare, dacă urmăm textul acesteia, produce confuzie. Așadar, în opinia noastră, Curtea va trebui să realizeze o adevărată operațiune de reconstrucție, având în vedere că textul articolului 9 din Directiva 97/67 nu este – nici pe departe – redactat într-o manieră care să faciliteze înțelegerea sa imediată.

23. Această operațiune se dovedește cu atât mai necesară cu cât, în prezent și potrivit celor indicate în înscrisurilor Comisiei, 18 state membre îi obligă pe toți furnizorii de servicii poștale să contribuie financiar la costurile autorității lor naționale de reglementare [9].

24. Pentru a determina domeniul real de aplicare al articolului 9 alineatul (2) al doilea paragraf a patra liniuță din Directiva 97/67, în primul rând vom proceda la examinarea dispoziției respective, analizând textul acesteia și apoi structura sa, pe care vom încerca să le clarificăm, revenind succint asupra genezei acestei dispoziții. Apoi, în al doilea rând, va fi necesar să reamintim care sunt atribuțiile autorității naționale de reglementare responsabile de sectorul poștal și să expunem de ce suntem convinși că analogia pe care a încercat să o stabilească reclamanta din litigiul principal între modalitățile de finanțare a autorității în cauză și modalitățile de finanțare a fondurilor de compensare nu este admisibilă.

a) Interpretările literală, sistematică și istorică

25. Articolul 9 din Directiva 97/67 este inclus în capitolul din directiva menționată care este consacrat condițiilor ce reglementează prestarea de servicii poștale și accesul la rețea. Articolul în cauză este împărțit în trei alineate.

26. Alineatul (1) al articolului 9 din Directiva 97/67 prevede că, în ceea ce privește serviciile care sunt în afara sferei serviciului universal, statele membre pot introduce „autorizații generale”. Articolul 9 alineatul (2) primul paragraf din directiva menționată prevede că, în ceea ce privește serviciile care intră în sfera serviciului universal, statele membre pot introduce „proceduri de autorizare, inclusiv licențe individuale”. Al doilea paragraf al alineatului respectiv prevede că acordarea de „autorizații” poate să fie supusă respectării unor condiții diverse, care sunt enumerate la cele cinci liniuțe diferite ale acestui paragraf.

27. La prima vedere, deoarece lista diverselor condiții la care poate fi supusă acordarea de „autorizații” este inclusă în alineatul (2) al articolului 9, iar primul paragraf al acestui alineat face referire la „serviciile din sfera serviciului universal”, s-ar putea deduce că „obligația de a contribui financiar la costurile operaționale ale autorității naționale de reglementare”, menționată la articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf a patra liniuță din Directiva 97/67, nu poate fi impusă decât furnizorilor de servicii din sfera serviciului universal.

28. Cu toate acestea, este interesant de remarcat că articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 97/67 face referire la noțiunea de „autorizații”, fără nicio altă precizare. Așadar, acest paragraf nu poate fi interpretat separat, ci, dimpotrivă, în lumina articolului 2 punctul 14 din Directiva 97/67, care definește termenul „autorizații”. Or, lectura acestui articol ne arată că este vorba despre un termen generic, care vizează „orice autorizație care stabilește drepturi și obligații specifice sectorului

9 — Iar aceasta indiferent de forma acestei contribuții. În ceea ce îl privește, guvernul spaniol a expus mecanismul specific Regatului Spaniei. Contribuția impusă ia astfel forma unei taxe sau a unei redevențe plătite la momentul înscrierii sau al reînnoirii înscrierii în registrul întreprinderilor care furnizează servicii poștale.

poștal și care permite întreprinderilor să furnizeze servicii poștale și, după caz, să instaleze și să opereze rețele proprii pentru furnizarea unor astfel de servicii, sub forma unei autorizații generale sau licențe individuale”[10]. Considerentul (22) sau articolul 9 alineatul (3) din Directiva 97/67 sunt alte exemple de utilizare de către legiuitor a termenului „autorizație”[11] în sensul său generic.

29. Așadar, interpretarea literală propusă de reclamanta din litigiul principal este, în opinia noastră, mult prea restrictivă.

30. Pentru a susține teza DHL Express nu poate fi invocat nici articolul 9 alineatul (2) al treilea paragraf din Directiva 97/67, în temeiul căruia „obligațiile și cerințele enunțate la prima liniuță [de la articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf din directiva în cauză] și la articolul 3 pot fi impuse numai furnizorilor de serviciu universal desemnați”. Pentru aceste motive și având în vedere structura articolului 9 din Directiva 97/67, considerat în ansamblul său, nu ar avea sens o limitare a celorlalte liniuțe ale articolului 9 alineatul (2) al doilea paragraf din directiva menționată.

31. Să reluăm diferitele liniuțe în cauză.

32. Situația primei liniuțe este reglementată de articolul 9 alineatul (2) al treilea paragraf din Directiva 97/67, pe care tocmai l-am citat. Evident că obligațiile de serviciu universal nu pot să fie impuse decât furnizorilor de serviciu universal desemnați, în sensul articolului 4 alineatul (2) din această directivă.

33. A doua liniuță prevede posibilitatea de a impune, pentru acordarea „autorizațiilor”, cerințe privind calitatea, disponibilitatea și realizarea serviciilor în cauză. Nimic nu se opune faptului ca astfel de condiții să fie impuse tuturor furnizorilor de servicii poștale. În această privință, subliniem că articolul 9 alineatul (1) din Directiva 97/67 prevede că statele membre pot introduce autorizații generale – pentru serviciile care sunt în afara sferei serviciului universal – în măsura în care apreciază că acest lucru este necesar „pentru a garanta respectarea cerințelor esențiale”. Aceste cerințe, definite la articolul 2 punctul 19 din Directiva 97/67, includ „motive generale fără caracter economic care pot determina un stat membru să impună condiții pentru furnizarea *serviciilor poștale*”[12], printre care se numără, de exemplu, confidențialitatea corespondenței. Or, putem să admitem pe deplin că obligarea, în autorizația generală care controlează sectorul în cauză, a furnizorilor de servicii poștale – chiar dacă este vorba despre servicii neuniversale – la respectarea anumitor standarde, în ceea ce privește calitatea, disponibilitatea sau realizarea serviciilor în cauză, poate să contribuie la menținerea și perpetuarea unor cerințe esențiale.

34. A treia liniuță privește posibilitatea de a supune acordarea „autorizațiilor” respectării obligației de a efectua o contribuție financiară la fondurile de compensare, a cărei instituire este prevăzută la articolul 7 alineatul (4) din Directiva 97/67. Vom reveni asupra acestei obligații ceva mai târziu în analiza noastră, dar tindem deja să considerăm că, datorită legăturii stabilite în mod *explicit*[13] de către legiuitor între această obligație și exclusiv furnizorii de servicii din sfera serviciului universal, această liniuță trebuie să fie interpretată în sensul că, în principiu, nu privește toți furnizorii de servicii poștale.

35. A patra liniuță este cea care face obiectul prezentei trimiteri preliminare. Directiva 97/67 nu conține nicio dispoziție expresă care să permită să se concluzioneze că domeniul său de aplicare se limitează doar la întreprinderile care furnizează servicii din sfera serviciului universal.

10 — Articolul 2 punctul 14 din Directiva 97/67 definește în continuare cele două categorii speciale de „autorizații”, care sunt autorizațiile generale și licențele individuale (a se vedea punctul 5 din prezentele concluzii).

11 — Potrivit acestui considerent, „statele membre ar trebui să poată reglementa, prin proceduri corespunzătoare de autorizare, pe teritoriul lor, prestarea serviciilor poștale care nu sunt rezervate prestatorilor serviciului universal […]”.

12 — Sublinierea noastră. Este importantă referirea la furnizarea de servicii poștale în general.

13 — A se vedea în special considerentul (27) al Directivei 2008/6. În ceea ce privește lipsa de relevanță a analogiei dintre modul de finanțare a fondului și modul de finanțare a autorității naționale de reglementare, a se vedea punctul 49 și următoarele din prezentele concluzii.

36. A cincea liniuță are în vedere posibilitatea de a supune acordarea de „autorizații” obligației de respectare a condițiilor de muncă stabilite de legislația națională. Este dificil să credem că o astfel de posibilitate este limitată, la rândul său, strict la întreprinderile care furnizează servicii din sfera serviciului universal. Din nou, interpretarea strictă propusă de reclamanta din litigiul principal ar permite să se concluzioneze că statele membre nu ar avea dreptul să impună unor întreprinderi a căror activitate este reglementată prin autorizații generale – cele eliberate în vederea furnizării de servicii poștale care sunt în afara sferei serviciului universal – să respecte condițiile de muncă stabilite la nivel național. În plus, la fel ca în cazul celei de a doua liniuțe, a cincea liniuță trebuie să fie interpretată în coroborare cu articolul 9 alineatul (1) și cu articolul 2 punctul 19 din Directiva 97/67. Or, acesta din urmă menționează în mod expres „respectarea condițiilor de muncă” ca reprezentând o cerință esențială.

37. O interpretare a articolului 9 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 97/67 care nu ar limita în mod necesar doar la furnizorii de servicii din sfera serviciului universal – sub rezerva unei dispoziții exprese contrare – posibilitatea ca statele membre să supună acordarea unor autorizații condiției de a respecta anumite obligații, care sunt enumerate în dispoziția menționată, nu este contrazisă de analiza istorică a acesteia.

38. În înscrisurile sale, Comisia a furnizat o serie de informații cu privire la condițiile în care Consiliul Uniunii Europene a dorit, la inițiativa Irlandei, să introducă articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf a patra liniuță din Directiva 97/67. Înclinăm să considerăm, asemenea Comisiei, că prin aceasta legiuitorul Uniunii Europene a dorit să ofere statelor membre o opțiune suplimentară de finanțare și că natura facultativă a opțiunilor respective pledează în favoarea unei interpretări mai degrabă largi a dispozițiilor referitoare la acestea. Subliniem de asemenea că la origine, în directivă, cu alte cuvinte în Directiva 97/67 în versiunea inițială, legiuitorul a considerat deja termenul „autorizație” în accepțiunea sa generică, modificările introduse de Directiva 2008/6 neafectând definiția inițială a termenului „autorizație” [14].

39. Dincolo de aceste elemente, care au legătură cu litera, sistemul și geneza articolului 9 din Directiva 97/67, analiza atribuțiilor încredințate autorităților naționale de reglementare a sectorului poștal demonstrează că rolul acestora a fost gândit de legiuitorul Uniunii ca nefiind limitat doar la serviciile poștale din sfera serviciului universal.

b) Atribuțiile încredințate autorităților naționale de reglementare

40. Articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf a patra liniuță din Directiva 97/67 permite statelor membre să utilizeze posibilitatea de a obliga furnizorii de servicii poștale să contribuie financiar la costurile autorității naționale de reglementare. Articolul 22 alineatul (1) din Directiva 97/67 prevede că statele membre desemnează „una sau mai multe autorități naționale de reglementare *pentru sectorul poștal*” [15]. Articolul 22 alineatul (2) din directiva menționată precizează și atribuțiile acestora. În temeiul acestei dispoziții, autoritățile în cauză au „sarcina *specială* de a asigura respectarea obligațiilor care decurg din prezenta directivă, în special prin stabilirea de proceduri de monitorizare și de reglementare, pentru a garanta furnizarea serviciului universal” [16]. Totuși, această atribuție legată de serviciul universal nu este exclusivă, deoarece articolul 22 alineatul (2) din Directiva 97/67 dispune în continuare că, de asemenea, autoritățile naționale de reglementare „pot fi însărcinate cu asigurarea conformității cu normele de concurență în sectorul poștal”. Aceste autorități joacă în egală măsură un rol important în ceea ce privește obținerea de informații în scopul realizării unor verificări sau în scop

14 — A se vedea versiunea inițială a articolului 2 punctul 14 din Directiva 97/67.

15 — Sublinierea noastră.

16 — Sublinierea noastră.

statistic [17]. Or, și în această privință, obligația impusă furnizorilor de servicii poștale de a comunica aceste informații autorităților naționale de reglementare nu se limitează doar la furnizorii de servicii din sfera serviciului universal [18], astfel cum s-a afirmat deja în expunerea de motive a Directivei 2008/6 [19].

41. În plus, deși rolul autorităților naționale de reglementare este de a asigura respectarea obligațiilor care decurg din directivă, este util să se amintească faptul că articolul 1 din Directiva 97/67, care definește obiectivul și domeniul de aplicare al acesteia din urmă, prevede printre altele, la prima liniuță, că această directivă stabilește norme comune în ceea ce privește furnizarea de servicii poștale, înțelese în sens general.

42. Trebuie să se amintească de asemenea că Directiva 2008/6, care a modificat în mod substanțial Directiva 97/67, marchează o schimbare de paradigmă în concepția comunitară a sectorului poștal. Prin adoptarea Directivei 2008/6, legiuitorul Uniunii are ca obiectiv „realizarea unui «ultim pas» către deschiderea completă a pieței (DCP) prin eliminarea tuturor drepturilor exclusive sau speciale care au rămas în vigoare pentru furnizorul (furnizorii) de serviciu universal și a altor obstacole referitoare la furnizarea de servicii poștale” [20]. Este sfârșitul unei concepții monopoliste, pentru a face treptat loc liberei concurențe [21].

43. Autoritățile naționale de reglementare trebuie să participe la această schimbare de paradigmă. În considerentul (47) al Directivei 2008/6, rolul acestor autorități este considerat drept „esențial, în special în acele state membre în care tranziția spre concurență nu este încă realizată în totalitate. […] Autoritățile naționale de reglementare ar trebui să dispună de toate resursele necesare în materie de personal, competențe și mijloace financiare, pentru îndeplinirea atribuțiilor lor” [22]. Așadar, aceste mijloace pot necesita participarea tuturor furnizorilor de servicii poștale la finanțarea activităților autorităților în cauză.

44. Rolul autorităților naționale de reglementare, astfel cum a fost conceput de legiuitorul Uniunii, depășește, așadar, sfera serviciului universal. Potrivit dispozițiilor Directivei 97/67, autoritățile menționate sunt responsabile cu protejarea interesului general în sectorul poștal, verificând în special că actorii de pe piața în curs de deschidere au un comportament conform cu cerințele directivei menționate, astfel cum a fost modificată.

17 — A se vedea articolul 22a din Directiva 97/67.

18 — A se citi, cu titlu de exemplu, articolul 22a alineatul (2) din Directiva 97/67.

19 — În titlul III punctul 2 subpunctul (viii) din expunerea de motive a Consiliului din cadrul Poziției comune (CE) nr. 19/2007 adoptată de Consiliu la 8 noiembrie 2007 (JO C 307 E, p. 22), Consiliul a reamintit că „[a]utoritățile naționale de reglementare se concentrează asupra monitorizării *pieței poștale*, inclusiv prin furnizarea informațiilor adecvate de către *toți actorii* de pe piață” (sublinierea noastră).

20 — A se vedea titlul II din expunerea de motive ale Consiliului din cadrul Poziției comune nr. 19/2007.

21 — Această schimbare de paradigmă este ilustrată în special în considerentul (23) al Directivei 2008/6, potrivit căruia „[D]irectiva [97/67] a instituit o preferință pentru furnizarea serviciului universal prin desemnarea furnizorilor de serviciu universal. […] O concurență mai extinsă și posibilități de alegere mai extinse implică necesitatea ca statele membre să dispună de o mai mare flexibilitate în determinarea celui mai eficient și adecvat mecanism de garantare a disponibilității serviciului universal, respectând în același timp principiile de obiectivitate, transparență, nediscriminare, proporționalitate și de denaturare minimă a pieței, principii necesare pentru garantarea furnizării libere a serviciilor poștale pe piața internă. Statele membre pot aplica unul dintre următoarele elemente sau o combinație a acestora: furnizarea serviciului universal prin mecanismele pieței, desemnarea uneia sau a mai multor întreprinderi care să furnizeze diferite elemente ale serviciului universal sau care să acopere diferite părți ale teritoriului și achizițiile publice de servicii. […]”

22 — Raportul Comisiei către Consiliu și Parlamentul European privind aplicarea directivei poștale [COM(2008) 884 final] a confirmat că buna funcționare a autorităților naționale de reglementare „este esențială pentru realizarea unei piețe interne a serviciilor poștale” (a se vedea pagina 6 din raportul menționat).

45. În plus, trebuie să se recunoască de asemenea că legiuitorul Uniunii a lăsat statelor membre o marjă de manevră importantă în ceea ce privește definirea atribuțiilor și atribuirea de competențe autorităților naționale de reglementare. Astfel, Comisia a subliniat, în raportul său către Consiliu și Parlamentul European privind aplicarea directivei poștale, că „mandatul […], resursele și puterea [autorităților naționale de reglementare] variază semnificativ de la un stat membru la altul și există îndoieli justificate în privința echipării adecvate a [autorităților naționale de reglementare] în vederea îndeplinirii (eficiente a) sarcinilor lor”[23].

46. Dat fiind că rolul și atribuțiile conferite autorităților naționale de reglementare au fost concepute de legiuitorul Uniunii în scopul ca de ele să beneficieze toți actorii din sectorul poștal, ar fi ilogic sau chiar ar constitui o discriminare inutilă, așa cum susțin guvernul norvegian și Comisia, ca articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf a patra liniuță din Directiva 97/67 să fie interpretat în sensul că doar întreprinderile care furnizează servicii din sfera serviciului universal pot fi supuse obligației de a contribui la finanțarea activităților autorităților respective.

47. În sfârșit, mai este necesar să se amintească faptul că, deși este cert, astfel cum reamintește DHL Express, în temeiul jurisprudenței Corbeau[24], că serviciile de curierat rapid și de curierat constituie servicii speciale, care prezintă caracteristici care le diferențiază în mod fundamental de serviciile poștale universale, nu este mai puțin adevărat că Curtea a considerat că aceste servicii de curierat rapid și de curierat intră efectiv în sfera sectorului poștal? În aceste condiții, contribuția la finanțarea autorității naționale de reglementare, care poate fi solicitată *tuturor* furnizorilor de servicii poștale, trebuie, așadar, să poată fi impusă de asemenea întreprinderilor de curierat rapid și de curierat.

48. Considerațiile precedente referitoare la rolul și la atribuțiile conferite autorităților naționale de reglementare ne determină, în cele din urmă, să ne îndoim de pertinența argumentelor prezentate de DHL Express și de guvernul francez în ceea ce privește analogia care ar trebui să fie reținută între modul de finanțare a autorităților respective și modul de finanțare a fondului de compensare.

c) Cu privire la analogia imposibilă cu modul de finanțare a fondului de compensare

49. Tot din această perspectivă a schimbării de paradigmă, Directiva 2008/6 a intenționat să fie eliminate treptat drepturile exclusive sau speciale de care ar putea să beneficieze furnizorii serviciului universal desemnați[25], preferând în locul acestora consacrarea unei obligații de solidaritate, sub forma unui mecanism de compensare sau de repartizare a costului net al obligațiilor de servici universal[26].

50. Atunci când un mecanism de repartizare a costurilor este instituit de statul membru în cauză, acesta din urmă are dreptul de a „stabili un fond de compensare care poate fi finanțat de furnizorii serviciilor și/sau din taxele plătite de utilizatori […]. Statele membre pot condiționa acordarea de autorizații furnizorilor de servicii, în conformitate cu articolul 9 alineatul (2), de îndeplinirea obligației de a contribui financiar la acest fond sau de a respecta obligațiile de serviciu universal. […]”[27]. Totuși, considerentul (27) al Directivei 2008/6 precizează în plus că, „[î]n vederea determinării întreprinderilor cărora li s-ar putea solicita să contribuie la fondul de compensare, statele membre ar trebui să analizeze dacă, din perspectiva utilizatorilor, serviciile furnizate de aceste întreprinderi pot fi considerate servicii care intră în sfera serviciului universal, deoarece sunt substituibile, într-un grad suficient de mare, serviciului universal, luând în considerare caracteristicile acestora, inclusiv pe cele care aduc un plus de valoare, precum și utilizarea preconizată și modul de tarifare. Nu este necesar ca aceste servicii să aibă toate caracteristicile serviciului universal […]”

23 — COM(2008) 884 final.

24 — C-320/91, EU:C:1993:198.

25 — A se vedea articolul 7 alineatul (1) din Directiva 97/67.

26 — A se vedea articolul 7 alineatul (3) din Directiva 97/67.

27 — Articolul 7 alineatul (4) din Directiva 97/67.

51. Astfel și spre deosebire de situația contribuției financiare la activitatea autorităților naționale de reglementare, a fost stabilită o legătură explicită între fondul de compensare și întreprinderile care furnizează servicii din sfera serviciului universal. Acest lucru poate fi explicat prin faptul că obiectivele urmărite prin stabilirea unui fond de compensare diferă considerabil de cele urmărite prin stabilirea și consolidarea rolului și atribuțiilor autorităților naționale de reglementare.

52. Astfel, după cum indică și denumirea sa, fondul de compensare are ca obiect compensarea dezechilibrului economic ce poate fi creat, cu alte cuvinte „să despăgubească prestatorul serviciului universal pentru prestarea unor servicii care reprezintă o sarcină financiară inechitabilă”[28]. În mod logic, obligația de compensare ar trebui să fie, așadar, limitată doar la prestatorii de servicii care intră sau pot intra în sfera serviciului universal[29], deoarece, contrar a ceea ce am demonstrat anterior în privința autorităților naționale de reglementare, beneficiile fondului de compensare sunt limitate la serviciul universal.

53. Astfel, obligația de a efectua o contribuție financiară la fondurile de compensare nu este comparabilă cu aceea de a contribui la finanțarea autorităților naționale de reglementare, iar ceea ce este adevărat pentru una nu este în mod necesar adevărat și pentru cealaltă. Contrar celor susținute de reclamanta din litigiul principal, nu este posibil, așadar, să se facă o analogie între acestea.

d) Observație finală

54. Din analiza noastră rezultă că niciun element de la articolul 9 din Directiva 97/67 nu se opune ca un stat membru să oblige toți furnizorii de servicii poștale, independent de aspectul dacă aceștia furnizează servicii care intră sau nu intră în sfera serviciului universal, să contribuie la finanțarea activităților autorității de reglementare responsabile de serviciul poștal.

55. În cazul în care Curtea nu ar fi pe deplin convinsă de argumentele prezentate anterior, dorim să mai formulăm o ultimă remarcă.

56. Chiar dacă articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 97/67 ar fi interpretat, în ansamblul său, în sensul că nu privește decât serviciile care intră în sfera serviciului universal, acest lucru nu ar însemna, *a contrario*, că statele membre nu pot supune furnizorii de servicii poștale care nu intră în sfera serviciului universal unei obligații de a contribui la finanțarea activităților autorităților naționale de reglementare.

57. În cele ce urmează vom explica acest punct de vedere.

58. Situația furnizorilor de servicii care nu intră în sfera serviciului universal ar continua să fie reglementată de articolul 9 alineatul (1) din Directiva 97/67. În lumina celor statuate de Curte referitor la procedurile de soluționare a contestațiilor pe care aceasta le prevede[30], Directiva 97/67 nu a armonizat integral condițiile în care autorizațiile generale pot fi eliberate acestor furnizori. În lipsa unei mențiuni la articolul 9 alineatul (1) din Directiva 97/67, decizia de a obliga toți furnizorii de servicii poștale să contribuie la finanțarea activității autorității naționale de reglementare ar intra sub incidența marjei de apreciere de care dispun statele membre. De altfel, ar fi dificil să li se reproșeze acest lucru, ținând seama de modul de redactare a considerentului (47) al Directivei 2008/6[31].

28 — Considerentul (23) al Directivei 97/67. Articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf a treia liniuță din Directiva 97/67 prevede dreptul de a supune acordarea de autorizații obligației de a efectua o contribuție financiară la fondul de compensare „în cazul în care furnizarea serviciului universal atrage un cost net și reprezintă o sarcină injustă pentru furnizorul (furnizorii) de serviciu universal, desemnat (desemnați) […]”

29 — Cu alte cuvinte prestatorilor de „[servicii] nerezervate care aparțin domeniului serviciilor universale”, pentru a relua exprimarea folosită în versiunea inițială a Directivei 97/67 [a se vedea în special articolul 9 alineatul (2) din directiva menționată].

30 — A se vedea Hotărârea DHL International (C-148/10, EU:C:2011:654, punctele 35 și 36, precum și jurisprudența citată).

31 — A se vedea punctele 4 și 43 din prezentele concluzii.

e) Concluzia analizei

59. Având în vedere considerațiile care precedă, din analiza noastră rezultă că articolul 9 din Directiva 97/67 nu se opune unei reglementări naționale potrivit căreia toți furnizorii de servicii poștale sunt obligați să contribuie financiar la costurile autorității naționale de reglementare responsabile de sectorul poștal, independent de aspectul dacă aceștia furnizează sau nu furnizează servicii care intră în sfera serviciului universal.

B – *Cu privire la a doua întrebare preliminară*

60. Dat fiind că instanța de trimitere adresează Curții cea de a doua întrebare preliminară numai în cazul în care aceasta din urmă ar răspunde afirmativ la prima întrebare adresată și ținând seama de răspunsul pe care îl sugerăm la această primă întrebare, nu este necesară adoptarea unei poziții de către Curte în ceea ce privește această a doua întrebare.

V – Concluzie

61. Având în vedere considerațiile care precedă, sugerăm Curții să răspundă la prima întrebare preliminară adresată de Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă) după cum urmează:

„Directiva 97/67/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 decembrie 1997 privind normele comune pentru dezvoltarea pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității și îmbunătățirea calității serviciului, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 februarie 2008, și în special articolul 9 din aceasta nu se opun unei reglementări naționale potrivit căreia furnizorii de servicii poștale sunt obligați să contribuie financiar la costurile autorității naționale de reglementare responsabile de sectorul poștal, independent de aspectul dacă aceștia furnizează sau nu furnizează servicii din sfera serviciului universal.”