Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
PAOLO MENGOZZI
prednesené 16. marca 2016 [1]

**Vec C-2/15**

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Verwaltungsgerichtshof (Správny súd, Rakúsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Slobodné poskytovanie služieb — Poštové služby v Európskej únii — Právna úprava členského štátu ukladajúca povinnosť všetkým poskytovateľom poštových služieb prispievať na prevádzkové náklady regulačného orgánu v poštovom sektore“

1. Oprávňuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 97/67/ES z 15. decembra 1997 o spoločných pravidlách rozvoja vnútorného trhu poštových služieb spoločenstva a zlepšovaní kvality služieb [2], naposledy zmenená a doplnená [3] smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2008/6/ES z 20. februára 2008 [4] (ďalej len „smernica 97/67“), členské štáty na to, aby všetkým poskytovateľom poštových služieb ukladali povinnosť prispievať na financovanie národného regulačného orgánu zodpovedného za poštový sektor? Táto otázka je predmetom tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

## I – **Právny rámec**

### A – *Smernica 2008/6*

2. V odôvodnení 27 smernice 2008/6 sa uvádza, že „od poskytovateľov poštových služieb sa môže požadovať, aby prispievali na financovanie univerzálnej služby v prípadoch, keď je ustanovený kompenzačný fond. Pri určovaní podnikov, od ktorých možno požadovať príspevok do kompenzačného fondu, by členské štáty mali zvážiť, či sa služby poskytované týmito podnikmi môžu z hľadiska užívateľov považovať za služby, ktoré patria do rámca univerzálnej služby, pretože sa v dostatočnej miere vyznačujú zameniteľnosťou za univerzálnu službu, pričom sa zohľadňujú charakteristiky služieb vrátane ich pridanej hodnoty, ako aj ich zamýšľané používanie a tvorba cien. Tieto služby sa nemusia nevyhnute vyznačovať všetkými vlastnosťami univerzálnej služby, ako sú každodenné dodávanie alebo pokrytie celého územia štátu“.

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Ú. v. ES L 15, 1998, s. 14; Mim. vyd. 06/003, s. 71.

3 — Smernica 97/67 bola pred smernicou 2008/6 zmenená a doplnená aj smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2002/39/ES z 10. júna 2002 (Ú. v. ES L 176, s. 21; Mim. vyd. 06/004, s. 316), ako aj nariadením (ES) č. 1882/2003 Európskeho parlamentu a Rady z 29. septembra 2003 (Ú. v. EÚ L 284, s. 1; Mim. vyd. 01/004, s. 447).

4 — Ú. v. EÚ L 52, s. 3.

3. Odôvodnenie 28 smernice 2008/6 pripomína, že „s cieľom dodržiavať zásadu proporcionality pri určovaní príspevku týchto podnikov na náklady súvisiace s poskytovaním univerzálnej služby v členskom štáte by mali členské štáty používať transparentné a nediskriminačné kritériá, ako je podiel týchto podnikov na činnostiach patriacich do rámca univerzálnej služby v tomto členskom štáte. Členské štáty môžu od tých poskytovateľov, od ktorých sa požaduje, aby prispievali do kompenzačného fondu, požadovať zavedenie primeraného oddelenia účtov, aby zabezpečili fungovanie tohto fondu“.

4. V odôvodnení 47 smernice 2008/6 sa uvádza, že „úloha národných regulačných orgánov zostane pravdepodobne rozhodujúcou, najmä v tých členských štátoch, kde je potrebné ešte dokončiť prechod na hospodársku súťaž. V súlade so zásadou oddelenia riadiacich a prevádzkových funkcií by členské štáty mali zaručiť nezávislosť národných regulačných orgánov, čím sa zabezpečí nestrannosť ich rozhodnutí. Táto požiadavka nezávislosti sa nedotýka inštitucionálnej autonómie a ústavných povinností členských štátov, ani zásady neutrality so zreteľom na pravidlá uvedené [v článku 345 ZFEÚ], ktorými sa v členských štátoch upravuje systém vlastníctva majetku. Národné regulačné orgány by mali mať na plnenie svojich úloh k dispozícii všetky potrebné zdroje, pokiaľ ide o zamestnancov, odborné znalosti a finančné prostriedky“.

B – *Smernica 97/67*

5. Článok 2 smernice 97/67 znie:

„Na účely tejto smernice platia nasledovné definície:

1) poštové služby: služby zahŕňajúce vyberanie, triedenie, prepravu a distribúciu poštových zásielok;

1*a*. poskytovateľ poštových služieb: podnik, ktorý poskytuje jednu alebo viaceré poštové služby;

…

13) poskytovateľ univerzálnej služby: verejný alebo súkromný poskytovateľ poštových služieb, ktorý poskytuje univerzálnu poštovú službu alebo jej časť v rámci členského štátu a ktorého totožnosť sa oznámila Komisii v súlade s článkom 4;

14) povolenie: je každé povolenie, ktorým sa vymedzujú práva a povinnosti osobitné pre poštový sektor a ktorým sa umožňuje podnikom poskytovať poštové služby a v prípade potreby zriaďovať a/alebo prevádzkovať ich siete na poskytovanie takýchto služieb; toto povolenie môže mať formu ‚všeobecného povolenia‘ alebo ‚individuálnej licencie‘, ktoré sa vymedzujú nižšie:

— ‚všeobecné povolenie‘: je povolenie bez ohľadu na to, či sa reguluje ‚triednou licenciou‘ alebo podľa všeobecných právnych predpisov, a bez ohľadu na to, či takýto predpis vyžaduje registračné alebo deklaračné konania, ktoré nevyžadujú, aby dotknutý poskytovateľ poštových služieb získal jednoznačné rozhodnutie od národného regulačné[ho] orgánu pred výkonom práv vyplývajúcich z tohto povolenia,

— ‚individuálna licencia‘: je povolenie, ktoré udeľuje národný regulačný orgán a ktoré udeľuje poskytovateľovi poštových služieb osobitné práva alebo podriaďuje prevádzku tohto podniku osobitným povinnostiam, ktoré v prípade potreby dopĺňajú všeobecné povolenie, pričom poskytovateľ poštových služieb nie je oprávnený vykonávať príslušné práva dovtedy, kým nezíska rozhodnutie národného riadiaceho [regulačného – *neoficiálny preklad*] orgánu;

…

18) národný regulačný orgán: orgán alebo orgány v každom členskom štáte, ktorý (ktoré) tento členský štát poverí, medzi iným, riadiacou funkciou, na ktor[ú] sa vzťahuje táto smernica;

…“

6. Článok 9 smernice 97/67 znie:

„1. Pre služby, ktoré nepatria do rozsahu univerzálnej služby, môžu členské štáty zaviesť všeobecné povolenia v rozsahu potrebnom na zabezpečenie dodržiavania podstatných požiadaviek.

2. Pre služby, ktoré sú v rozsahu univerzálnej služby, môžu členské štáty zaviesť povoľovacie postupy vrátane individuálnych licencií, a to v rozsahu potrebnom na zabezpečenie dodržiavania podstatných požiadaviek a zabezpečiť poskytovanie univerzálnej služby.Udeľovanie povolení:

— môže podliehať povinnostiam univerzálnej služby,

— môže v prípade potreby, a ak je to oprávnené, ukladať požiadavky týkajúce sa kvality, dostupnosti a vykonávania príslušných služieb,

— môže podľa potreby podliehať povinnosti finančne prispievať do mechanizmov spoločného znášania nákladov uvedených v článku 7 v prípade, že poskytovanie univerzálnej služby spôsobuje čisté náklady a predstavuje neprimerané finančné zaťaženie pre poskytovateľa(-ov) univerzálnej služby určeného(-ých) podľa článku 4,

— môže podľa potreby podliehať povinnosti finančne prispievať na prevádzkové náklady národného regulačného orgánu uvedeného v článku 22,

— môže podľa potreby podliehať povinnosti dodržiavať pracovné podmienky ustanovené vo vnútroštátnych právnych predpisoch alebo túto povinnosť ukladať.

Povinnosti a požiadavky uvedené v prvej zarážke a v článku 3 sa môžu ukladať iba určeným poskytovateľom univerzálnej služby.

…

3. Postupy, povinnosti a požiadavky uvedené v odsekoch 1 a 2 sú transparentné, dosiahnuteľné, nediskriminačné, primerané, presné a jednoznačné, uverejňujú sa vopred a zakladajú sa na objektívnych kritériách. Členské štáty zabezpečia, aby sa dôvody celkového alebo čiastočného odmietnutia alebo odňatia povolenia oznámili žiadateľovi a ustanovia odvolacie konanie.“

## C – *Rakúske právo*

### 1. PMG

7. § 24 ods. 1 Bundesgesetz über die Regulierung des Postmarktes (spolkový zákon o úprave poštového trhu, ďalej len „PMG“)[5] stanovuje, že „každý má právo ponúkať a poskytovať poštové služby za podmienok stanovených týmto spolkovým zákonom“.

5 — BGBl. I č. 123/2009, vo svojom znení zverejnenom v BGBl. I č. 111/2010.

8. § 25 ods. 1 PMG stanovuje, že „poskytovatelia poštových služieb sú povinní ohlásiť regulačnému orgánu plánované poskytovanie poštovej služby, ako aj zmeny jej prevádzkovania a jej ukončenie, a to pred začatím, zmenou alebo ukončením prevádzkovania. …“.

9. V § 26 ods. 1 PMG sa uvádza, že „preprava korešpondencie do 50 g na účet tretích osôb na účely podnikania podlieha koncesii“.

10. § 37 ods. 2 PMG stanovuje, že „regulačným orgánom v zmysle tohto zákona a v zmysle smernice [97/67], je Post-Control-Kommission, pokiaľ ide o úlohy uvedené v § 40, a Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH), pokiaľ ide o všetky ostatné úlohy“.

2. KOG

11. § 34 ods. 3 Bundesgesetz über die Einrichtung einer Kommunikationsbehörde Austria („KommAustria“) und eines Bundeskommunikationssenates [spolkový zákon o zriadení úradu pre komunikácie „Austria“ („KommAustria“) a spolkového senátu pre komunikácie], (ďalej len „KOG“)[6] stanovuje, že „finančné príspevky sa stanovujú a vyberajú na základe pomeru medzi obratom každej osoby povinnej platiť príspevok a celkovým obratom osobitným pre dané odvetvie, pričom výpočet je založený na celkových obratoch dosiahnutých na území štátu pri poskytovaní telekomunikačných služieb“.

12. Článok 34a KOG znie:

„1. Financovanie nákladov, ktoré znáša RTR-GmbH pri plnení úloh… týkajúcich sa odvetvia ‚pošta‘, sa zabezpečuje jednak z finančných príspevkov, a jednak zo spolkových rozpočtových zdrojov. Subvencia zo spolkového rozpočtu v ročnej sume 200 000 eur sa vypláca spoločnosti RTR-GmbH v dvoch rovnakých splátkach… Celková suma ostatných nákladov spoločnosti RTR-GmbH, pochádzajúca z finančných príspevkov, môže byť maximálne 550 000 eur ročne.

2. Finančné príspevky pochádzajú z ‚odvetvia pošta‘. ‚Odvetvie pošta‘ zahŕňa poskytovateľov poštových služieb, ktorí majú povinnosť ohlásenia podľa § 25 [PMG] a ktorým bola udelená koncesia podľa § 26 tohto istého zákona.

3. § 34 ods. 3 až 15 sa uplatňuje analogicky, pričom výraz ‚Telekom-Control-Kommission‘ sa nahrádza výrazom ‚Post-Control-Kommission‘“.

## II – **Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky**

13. DHL Express (Austria) GmbH (ďalej len „DHL Express“), rakúska vetva skupiny Deutsche Post DHL, je podnikom pôsobiacim v sektore kuriérskych a expresných služieb a z tohto titulu zabezpečuje najmä vyberanie, triedenie, prepravu a doručovanie balíkov s hmotnosťou do 31,5 kg, ako aj tlačovín a dokumentov, pričom tieto služby sú spojené s množstvom služieb s pridanou hodnotou (ktoré sa týkajú napríklad zaručeného dodržania určitých lehôt na doručenie, balenia a sledovania pohybu zásielok).

14. Rozhodnutím z 23. apríla 2012 požadovala Post-Control-Kommission (kontrolná komisia poštových služieb, ďalej len „PCK“) od spoločnosti DHL Express príspevok na financovanie spoločnosti RTR-GmbH za obdobie od 1. júla do 31. decembra 2011. PCK vo svojom rozhodnutí uviedla, že DHL Express je povinná finančne prispievať na činnosti regulačného orgánu v poštovom sektore. Rakúska právna úprava totiž okrem čiastočného financovania z verejných zdrojov upravuje aj

6 — BGBl. I č. 32/2001, vo svojom znení zverejnenom v BGBl. I č. 50/2010.

povinnosť všetkých poskytovateľov poštových služieb prispievať na toto financovanie, a to bez ohľadu na to, či zabezpečujú univerzálnu službu alebo nie. PCK tak na základe predpokladaného ročného obratu spoločnosti DHL Express za rok 2011 vypočítala podiel tejto spoločnosti na celkovom obrate poštového sektora, a následne stanovila, aký je podiel na financovaní spoločnosti RTR-GmbH, ktorý má znášať DHL Express.

15. DHL Express podala proti tomuto rozhodnutiu žalobu na Verwaltungsgerichtshof (Správny súd). Žalobkyňa tvrdí, že neposkytuje žiadnu službu, ktorá je súčasťou univerzálnej služby v zmysle smernice 97/67, a že článok 9 ods. 2 tejto smernice obmedzuje možnosť členských štátov ukladať poskytovateľom v poštovom sektore povinnosť prispievať na financovanie národného regulačného orgánu zodpovedného za uvedený sektor, a to iba na tých poskytovateľov, ktorí poskytujú služby patriace do rámca univerzálnej služby. Vnútroštátna právna úprava, ktorá ukladá povinnosť prispievať na uvedené financovanie všetkým poskytovateľom poštových služieb bez rozdielu, je preto podľa jej názoru v rozpore s uvedenou smernicou.

16. Za týchto podmienok Verwaltungsgerichtshof (Správny súd), ktorý narazil na problém súvisiaci s výkladom práva Únie, rozhodol prerušiť konanie a rozhodnutím doručeným do kancelárie Súdneho dvora 7. januára 2015 položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Bráni smernica [97/67] v znení smernice [2008/6], predovšetkým jej článok 9, takej vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej sú poskytovatelia poštových služieb povinní prispievať na financovanie prevádzkových nákladov národného regulačného orgánu bez ohľadu na to, či poskytujú služby, ktoré sú súčasťou univerzálnej služby?

2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku:

   a) Stačí na vznik povinnosti financovania, ak dotknutý poskytovateľ poskytuje poštové služby, ktoré treba podľa vnútroštátnej právnej úpravy kvalifikovať ako služby, ktoré sú súčasťou univerzálnej služby, ale ktoré idú nad rámec minimálneho rozsahu takýchto služieb nariadeného touto smernicou?

   b) Je potrebné pri stanovení podielu príslušného podniku na finančných príspevkoch postupovať rovnakým spôsobom ako pri určení finančných príspevkov do kompenzačného fondu v zmysle článku 7 ods. 4 uvedenej smernice?

   c) Vyžadujú si povinnosť dodržiavať zásadu zákazu diskriminácie a zásadu proporcionality, ktoré sú vyjadrené v článku 7 ods. 5 uvedenej smernice, a zohľadnenie ‚zameniteľnosti za univerzálnu službu', ktorá je uvedená v odôvodnení 27 smernice [2008/6], aby sa časť obratu týkajúca sa služieb s pridanou hodnotou, to znamená poštových služieb, ktoré nepatria do rozsahu univerzálnej služby, ale ktoré s ňou súvisia, odpočítala a aby sa na účely stanovenia tohto podielu nezohľadnila?“

## III – **Konanie pred Súdnym dvorom**

17. K tomuto návrhu na začatie prejudiciálneho konania podali písomné pripomienky žalobkyňa vo veci samej, žalovaná vo veci samej, rakúska, belgická, španielska, francúzska a nórska vláda, ako aj Európska komisia.

## IV – **Právna analýza**

### A – *O prvej prejudiciálnej otázke*

18. Svojou prvou prejudiciálnou otázkou adresovanou Súdnemu dvoru sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či smernica 97/67 bráni tomu, aby členské štáty ukladali povinnosť prispievať na financovanie regulačného orgánu zodpovedného za poštový sektor všetkým poskytovateľom v uvedenom sektore.

#### 1. Stanovisko žalobkyne vo veci samej

19. DHL Express, ktorú v jej argumentácii podporuje francúzska vláda, tvrdí, že tak na základe znenia, ako aj systematiky článku 9 smernice 97/67 je nutné vykladať článok 9 ods. 2 druhý pododsek štvrtú zarážku uvedenej smernice v tom zmysle, že členské štáty môžu uložiť povinnosť platiť takýto príspevok jedine podnikom, ktoré poskytujú služby patriace do rámca univerzálnej služby.

20. Z hľadiska doslovného znenia stanovuje článok 9 smernice 97/67 podmienky upravujúce poskytovanie poštových služieb a prístup k sieti vo všeobecnosti. Jeho odsek 2 sa osobitne a výlučne venuje službám, ktoré patria do rámca univerzálnej služby. Článok 9 ods. 2 druhý pododsek smernice 97/67 stanovuje, že udeľovanie povolení môže podliehať splneniu povinností, ktoré sú vymenované v niekoľkých zarážkach. Pojem „povolenia“ je pritom pojmom, ktorý zjavne odkazuje na režim, ktorý sa vzťahuje iba na podniky zodpovedné za služby, ktoré patria do rámca univerzálnej služby. Navyše by sa zo systematického hľadiska mala použiť paralela medzi povinnosťou prispievať na financovanie regulačného orgánu zodpovedného za poštový sektor, ktorá je uvedená v článku 9 ods. 2 druhom pododseku štvrtej zarážke smernice 97/67, a povinnosťou finančne prispievať do kompenzačného fondu, ktorá je uvedená v článku 9 ods. 2 druhom pododseku tretej zarážke uvedenej smernice. Osobná pôsobnosť druhej uvedenej povinnosti je spresnená v odôvodneniach 27 a 28 smernice 2008/6, z ktorých zjavne vyplýva, že uvedená povinnosť sa vzťahuje iba na podniky, ktoré poskytujú služby patriace do rámca univerzálnej služby. Napokon takýto je zjavne aj prístup zastávaný samotnou Komisiou. Vzhľadom na to, že článok 9 ods. 2 druhý pododsek tretia zarážka smernice 97/67 sa týka iba podnikov, ktoré poskytujú služby patriace do rámca univerzálnej služby, rovnaký záver by mal platiť aj pre ostatné povinnosti obsiahnuté v článku 9 ods. 2 druhom pododseku, a teda aj pre povinnosť prispievať na financovanie regulačného orgánu zodpovedného za poštový sektor. Pokiaľ ide o článok 9 ods. 2 tretí pododsek smernice 97/67, tento zjavne potvrdzuje, že druhý pododsek uvedeného článku sa skutočne venuje povinnostiam, ktoré sa môžu týkať podnikov, ktoré poskytujú služby patriace do rámca univerzálnej služby, a to bez ohľadu na to, či ide o určené podniky[7] alebo nie.

#### 2. Analýza

21. Z opakovanej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že pokiaľ sa ukáže, že doslovný výklad obzvlášť neobjasňuje zmysel, ktorý sa má prisudzovať ustanoveniu práva Únie obsiahnutému v smernici, treba na účely výkladu uvedeného ustanovenia zohľadniť aj jeho kontext, všeobecnú štruktúru a cieľ smernice, ktorej je súčasťou.[8]

7 — V zmysle článku 4 smernice 97/67.

8 — Pozri najmä rozsudok ČEZ Razpredelenie Bălgarija (C-83/14, EU:C:2015:480, bod 55 a citovanú judikatúru).

22. Ochotne súhlasím so žalobkyňou vo veci samej, že článok 9 smernice 97/67 je ustanovením, ktoré má nízku štylistickú kvalitu a ktorého výklad pri pridŕžaní sa jeho doslovného znenia vyvoláva nejasnosti. Súdny dvor tak podľa môjho názoru bude musieť vykonať skutočnú rekonštrukciu, keďže znenie článku 9 smernice 97/67 zďaleka nie je koncipované takým spôsobom, ktorý by uľahčoval jeho bezprostredné pochopenie.

23. Táto rekonštrukcia sa zdá o to potrebnejšou vzhľadom na to, že podľa toho, čo sa uvádza v písomných podaniach Komisie, v súčasnosti 18 členských štátov ukladá povinnosť prispievať na financovanie svojho národného regulačného orgánu všetkým poskytovateľom poštovej služby.[9]

24. S cieľom odhaliť skutočný obsah článku 9 ods. 2 druhého pododseku štvrtej zarážky smernice 97/67 začnem preskúmanie uvedeného ustanovenia v prvom rade analýzou jeho doslovného znenia a následne jeho systematiky, ktorú sa pokúsim objasniť tak, že sa stručne vrátim ku genéze tohto ustanovenia. V druhom rade potom budem musieť pripomenúť, aké sú úlohy národného regulačného orgánu zodpovedného za poštový sektor, a vysvetliť, prečo som stále presvedčený, že analógia, ktorú sa žalobkyňa vo veci samej pokúsila preukázať medzi spôsobmi financovania uvedeného orgánu a spôsobmi financovania kompenzačného fondu, nie je prípustná.

a) Doslovný, systematický a historický výklad

25. Článok 9 smernice 97/67 sa nachádza v kapitole uvedenej smernice, ktorá sa venuje podmienkam upravujúcim poskytovanie poštových služieb a prístup k sieti. Uvedený článok sa ďalej delí na tri odseky.

26. V odseku 1 článku 9 smernice 97/67 sa uvádza, že pre služby, ktoré nepatria do rozsahu univerzálnej služby, môžu členské štáty zaviesť „všeobecné povolenia“. Článok 9 ods. 2 prvý pododsek uvedenej smernice stanovuje, že pre služby, ktoré sú v rozsahu univerzálnej služby, môžu členské štáty zaviesť „povoľovacie postupy vrátane individuálnych licencií“. Druhý pododsek uvedeného odseku stanovuje, že udeľovanie „povolení“ môže byť podmienené dodržaním rozličných podmienok, ktoré sú uvedené v piatich osobitných zarážkach tohto pododseku.

27. Na prvý pohľad vzhľadom na to, že zoznam rozličných podmienok, ktorými môže byť podmienené udeľovanie „povolení“, je obsiahnutý v odseku 2 článku 9 a že tento odsek vo svojom prvom pododseku odkazuje na „služby, ktoré sú v rozsahu univerzálnej služby“, dalo by sa z toho vyvodiť, že „povinnos[ť] finančne prispievať na prevádzkové náklady národného regulačného orgánu“, ktorá je uvedená v článku 9 ods. 2 druhom pododseku štvrtej zarážke smernice 97/67, môže byť uložená iba poskytovateľom služieb, ktoré sú v rozsahu univerzálnej služby.

28. Je však zaujímavé poznamenať, že článok 9 ods. 2 druhý pododsek smernice 97/67 odkazuje na pojem „povolenia“ bez akéhokoľvek spresnenia. Tento pododsek tak nemožno vykladať izolovane, ale naopak s ohľadom na článok 2 bod 14 smernice 97/67, ktorý definuje pojem „povolenia“. Zo znenia tohto článku sa pritom dá usúdiť, že ide o druhový pojem, ktorým sa rozumie „každé povolenie, ktorým sa vymedzujú práva a povinnosti osobitné pre poštový sektor a ktorým sa umožňuje podnikom

9 — A to bez ohľadu na formu tohto príspevku. Čo sa týka španielskej vlády, táto predstavila mechanizmus osobitný pre Španielske kráľovstvo. Požadovaný príspevok tak má formu dane alebo poplatku, ktoré sú vyberané v čase zápisu alebo obnovenia zápisu do registra podnikov poštových služieb.

poskytovať poštové služby a v prípade potreby zriaďovať a/alebo prevádzkovať ich siete na poskytovanie takýchto služieb; toto povolenie môže mať formu ‚všeobecného povolenia' alebo ‚individuálnej licencie'[10]. Odôvodnenie 22 alebo článok 9 ods. 3 smernice 97/67 sú ďalšími príkladmi toho, ako normotvorca používa pojem „povolenie"[11] v jeho druhovom význame.

29. Doslovný výklad, ktorý navrhuje žalobkyňa vo veci samej, je teda podľa mňa príliš reštriktívny.

30. Navyše na podporu stanoviska spoločnosti DHL Express nie je možné založiť žiadne tvrdenie na článku 9 ods. 2 treťom pododseku smernice 97/67, podľa ktorého „povinnosti a požiadavky uvedené v prvej zarážke [článku 9 ods. 2 druhom pododseku uvedenej smernice] a v článku 3 sa môžu ukladať iba určeným poskytovateľom univerzálnej služby". Vzhľadom na systematiku článku 9 smernice 97/67 vnímaný ako celok by predsa obmedzenie ostatných zarážok článku 9 ods. 2 druhého pododseku uvedenej smernice nedávalo zmysel.

31. Vrátim sa k predmetným rozličným zarážkam.

32. Režim prvej zarážky je upravený v článku 9 ods. 2 treťom pododseku smernice 97/67, ktorý som citoval vyššie. Povinnosti univerzálnej služby sa evidentne môžu ukladať iba určeným poskytovateľom univerzálnej služby, v zmysle článku 4 ods. 2 tejto smernice.

33. Druhá zarážka upravuje možnosť ukladať v „povoleniach" požiadavky týkajúce sa kvality, dostupnosti a vykonávania príslušných služieb. Nič nebráni tomu, aby sa tieto podmienky vyžadovali od všetkých poskytovateľov poštových služieb. V tejto súvislosti uvádzam, že článok 9 ods. 1 smernice 97/67 stanovuje, že pokiaľ ide o služby, ktoré nepatria do rozsahu univerzálnej služby, členské štáty môžu zaviesť všeobecné povolenia, ak ich považujú za potrebné „na zabezpečenie dodržiavania podstatných požiadaviek". Týmito požiadavkami, ktoré sú definované v článku 2 bode 19 smernice 97/67, sú „všeobecné, iné ako ekonomické dôvody, na základe ktorých môže členský štát ukladať podmienky poskytovania *poštových služieb*"[12], medzi ktoré patrí napríklad dôverný charakter korešpondencie. Môžem pritom plne pripustiť, že to, že sa vo všeobecnom povolení, ktoré zastrešuje sektor, ukladá poskytovateľom poštových služieb, hoci aj neuniverzálnych, povinnosť dodržiavať určité štandardy, pokiaľ ide o kvalitu, dostupnosť alebo vykonávanie uvedených služieb, môže prispievať k zabezpečeniu a zachovaniu podstatných požiadaviek.

34. Tretia zarážka sa týka možnosti podmieniť „povolenia" dodržaním povinnosti finančne prispievať do kompenzačného fondu, ktorého zavedenie je upravené v článku 7 ods. 4 smernice 97/67. K tejto povinnosti sa o niečo ďalej vo svojej analýze vrátim, ale už teraz sa prikláňam k názoru, že z dôvodu, že normotvorca *výslovne*[13] vytvára súvislosť medzi touto povinnosťou a výlučne poskytovateľmi služieb, ktoré patria do rámca univerzálnej služby, túto zarážku treba vykladať tak, že sa v zásade netýka všetkých poskytovateľov poštových služieb.

35. Štvrtá zarážka je práve tou, ktorej sa týka tento návrh na začatie prejudiciálneho konania. Smernica 97/67 neobsahuje žiadne výslovné ustanovenie, na základe ktorého by sa dalo dospieť k záveru, že je jej pôsobnosť obmedzená iba na podniky poskytujúce služby, ktoré patria do rámca univerzálnej služby.

10 — V článku 2 bode 14 smernice 97/67 sú ďalej uvedené definície dvoch osobitých kategórií „povolení", ktorými sú všeobecné povolenia a individuálne licencie (pozri bod 5 týchto návrhov).

11 — Podľa tohto odôvodnenia „členské štáty majú pomocou vhodných schvaľovacích postupov na svojom území regulovať poskytovanie poštových služieb, ktoré nie sú vyhradené pre poskytovateľov univerzálnej služby…".

12 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát. Dôležitý je odkaz na poskytovanie poštových služieb vo všeobecnosti.

13 — Pozri najmä odôvodnenie 27 smernice 2008/6. V súvislosti s irelevantnosťou analógie medzi spôsobom financovania uvedeného fondu a spôsobom financovania národného regulačného orgánu pozri bod 49 a nasl. týchto návrhov.

36. Piata zarážka upravuje možnosť podmieniť udeľovanie „povolení“ povinnosťou dodržiavať pracovné podmienky ustanovené vo vnútroštátnom práve. Ťažko sa mi verí tomu, že by aj táto možnosť bola striktne obmedzená iba na podniky, ktoré poskytujú služby patriace do rámca univerzálnej služby. Aj v tomto prípade by sa na základe reštriktívneho výkladu, ktorý navrhuje žalobkyňa vo veci samej, muselo usudzovať, že členské štáty nemajú právo vyžadovať od podnikov, ktorých činnosť sa spravuje všeobecnými povoleniami, a to tými, ktoré sa vydávajú na poskytovanie poštových služieb, ktoré nepatria do rámca univerzálnej služby, aby dodržiavali pracovné podmienky stanovené vnútroštátnym právom. Navyše tak ako druhá zarážka, aj piata zarážka sa musí vykladať v spojení s článkom 9 ods. 1 a s článkom 2 bodom 19 smernice 97/67. V druhom uvedenom ustanovení sa pritom ako podstatná požiadavka výslovne uvádza „dodržiavanie podmienok zamestnávania [pracovných podmienok – *neoficiálny preklad*]“.

37. Takému výkladu článku 9 ods. 2 druhého pododseku smernice 97/67, ktorý nevyhnutne neobmedzuje možnosť členských štátov podmieniť udeľovanie povolení dodržaním povinností, ktoré sú v ňom uvedené, iba na poskytovateľov služieb, ktoré spadajú do rámca univerzálnej služby, a to pokiaľ nie je výslovne uvedené inak, historická analýza uvedeného ustanovenia neodporuje.

38. Komisia vo svojich písomných podaniach uviedla určité informácie o podmienkach, za akých chcela Rada Európskej únie na návrh Írska zaviesť článok 9 ods. 2 druhý pododsek štvrtú zarážku smernice 97/67. V súlade s Komisiou sa nazdávam, že normotvorca Európskej únie tak chcel otvoriť členským štátom možnosť dodatočného financovania a že dobrovoľnosť uvedených možností svedčí skôr v prospech širokého výkladu príslušných ustanovení. Tiež zdôrazňujem, že už v pôvodnej smernici, to znamená smernici 97/67 v pôvodnom znení, vnímal normotvorca pojem „povolenie“ v jeho druhovom význame, pričom zmeny zavedené smernicou 2008/6 neovplyvnili pôvodnú definíciu pojmu „povolenie“ [14].

39. Nad rámec týchto poznatkov, ktoré sa týkajú znenia, systému a genézy článku 9 smernice 97/67, analýza úloh zverených národným úradom regulujúcim poštový sektor preukazuje, že normotvorca Únie zamýšľal ich úlohu tak, že sa neobmedzuje iba na poštové služby, ktoré patria do rámca univerzálnej služby.

b) Úlohy zverené národným regulačným orgánom

40. Článok 9 ods. 2 druhý pododsek štvrtá zarážka smernice 97/67 umožňuje členským štátom využiť možnosť uložiť poskytovateľom poštových služieb povinnosť prispievať na financovanie národného regulačného orgánu. Článok 22 ods. 1 smernice 97/67 stanovuje, že členské štáty určia *„pre sektor poštových služieb* jeden alebo viaceré národné regulačné orgány“ [15]. Článok 22 ods. 2 uvedenej smernice ešte spresňuje ich úlohy. Podľa tohto ustanovenia je *„osobitnou* úlohou [uvedených] orgánov… zabezpečovať plnenie povinností vyplývajúcich z tejto smernice, a to najmä vytvorením postupov na monitorovanie a regulovanie poskytovania univerzálnej služby“ [16]. Táto úloha súvisiaca s univerzálnou službou však predsa len nie je výlučná, pretože článok 22 ods. 2 smernice 97/67 pokračuje tým, že stanovuje, že vnútroštátne regulačné orgány „môžu byť tiež poverené zabezpečovaním dodržiavania pravidiel hospodárskej súťaže v poštovom sektore“. Tieto orgány tiež

14 — Pozri článok 2 bod 14 smernice 97/67 v pôvodnom znení.

15 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

16 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

hrajú dôležitú úlohu, pokiaľ ide o zber informácií na účely overovania a na štatistické účely.[17] Ani v tomto prípade pritom povinnosť poskytovateľov poštových služieb oznamovať národným regulačným orgánom tieto informácie nie je obmedzená iba na poskytovateľov služieb, ktoré patria do rámca univerzálnej služby,[18] tak ako sa uvádzalo už v odôvodnenom stanovisku k smernici 2008/6.[19]

41. Navyše, pokiaľ je úlohou národných regulačných orgánov zabezpečiť dodržiavanie povinností vyplývajúcich zo smernice, je užitočné pripomenúť, že článok 1 smernice 97/67, ktorý definuje účel a pôsobnosť tejto smernice, vo svojej prvej zarážke najmä stanovuje, že smernica ustanovuje spoločné pravidlá, ktoré sa týkajú poskytovania poštových služieb chápaných vo všeobecnom slova zmysle.

42. Treba tiež pripomenúť, že smernica 2008/6, ktorou bola podstatne zmenená a doplnená smernica 97/67, znamená zmenu prístupu v koncepcii Spoločenstva týkajúcej sa poštového sektora. Prijatím smernice 2008/6 normotvorca Únie zamýšľa „spraviť ‚posledný krok' k úplnému otvoreniu trhu (ÚOT) odstránením všetkých zostávajúcich výhradných alebo osobitných práv, ktoré sú v účinnosti pre poskytovateľa(-ov) univerzálnych služieb, a všetkých ostatných prekážok pre poskytovanie poštových služieb"[20]. Ide o koniec monopolistického prístupu, s cieľom postupne vytvoriť priestor pre slobodnú hospodársku súťaž.[21]

43. Národné regulačné orgány sa musia pripojiť k tejto zmene prístupu. V odôvodnení 47 smernice 2008/6 sa úloha týchto orgánov označuje za „rozhodujúc[u], najmä v tých členských štátoch, kde je potrebné ešte dokončiť prechod na hospodársku súťaž. … Národné regulačné orgány by mali mať na plnenie svojich úloh k dispozícii všetky potrebné zdroje, pokiaľ ide o zamestnancov, odborné znalosti a finančné prostriedky"[22]. Tieto prostriedky si tak môžu vyžadovať účasť všetkých poskytovateľov poštových služieb na financovaní činnosti uvedených orgánov.

44. Úloha národných regulačných orgánov, tak ako ju zamýšľal normotvorca Únie, teda presahuje samotný rámec univerzálnej služby. Podľa smernice 97/67 majú uvedené orgány na starosti dbať na všeobecný záujem v poštovom sektore, najmä prostredníctvom kontrolovania, že subjekty na trhu, ktorý je v procese liberalizácie, sa správajú v súlade s tým, čo predpisuje uvedená smernica.

45. Navyše treba tiež uznať, že normotvorca Únie členským štátom ponechal zodpovedajúcu mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o definíciu úloh národných regulačných orgánov a priznanie právomocí týmto orgánom. Komisia vo svojej správe Rade a Európskemu parlamentu o uplatňovaní poštovej smernice zdôraznila, že „mandát, zdroje a právomoci [národných regulačných orgánov] sa medzi jednotlivými členskými štátmi značne líšia a existujú oprávnené pochybnosti, či sú všetky [národné regulačné orgány] primerane vybavené na to, aby (efektívne) plnili svoje úlohy"[23].

17 — Pozri článok 22a smernice 97/67.

18 — Pozri napríklad článok 22a ods. 2 smernice 97/67.

19 — V bode III 2) písm. viii) odôvodneného stanoviska Rady k spoločnej pozícii (ES) č. 19/2007 prijatej Radou 8. novembra 2007 (Ú. v. EÚ C 307 E, s. 22) Rada pripomenula, že „národné riadiace orgány sa zameriavajú na monitorovanie *poštových trhov*, a to aj vďaka poskytovaniu vhodných informácií *všetkými aktérmi* trhu" (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

20 — Pozri bod II odôvodneného stanoviska Rady k spoločnej pozícii č. 19/2007.

21 — Táto zmena prístupu je ilustrovaná najmä v odôvodnení 23 smernice 2008/6, podľa ktorého sa „v smernici [97/67] za prioritu považuje poskytovanie univerzálnych služieb prostredníctvom určenia poskytovateľov univerzálnej služby. … Širšia hospodárska súťaž a väčšie možnosti výberu znamenajú, že by sa mala členským štátom poskytnúť ešte väčšia flexibilita pri stanovovaní najúčinnejšieho a najvhodnejšieho mechanizmu na zaručenie dostupnosti univerzálnej služby, pričom sa zachovajú zásady objektivity, transparentnosti, nediskriminácie, proporcionality a najmenšieho narušenia trhu, ktoré sú potrebné na zabezpečenie voľného poskytovania poštových služieb na vnútornom trhu. Členské štáty môžu uplatňovať jeden z týchto mechanizmov alebo ich kombináciu: poskytovanie univerzálnej služby trhovými silami, určenie jedného alebo viacerých podnikov na poskytovanie rôznych zložiek univerzálnej služby alebo na pokrytie rôznych častí územia a verejné obstarávanie služieb. …"

22 — Správa Komisie Rade a Európskemu parlamentu o uplatňovaní poštovej smernice [KOM(2008) 884 v konečnom znení] potvrdila, že „pre dokončenie vnútorného trhu poštových služieb sú nevyhnutné" dobre fungujúce národné regulačné orgány (pozri s. 6 uvedenej správy).

23 — KOM(2008) 884 v konečnom znení.

46. Vzhľadom na to, že funkciu a úlohy zverené národným regulačným orgánom koncipoval normotvorca Únie tak, že z nich majú mať prospech všetky subjekty poštového sektora, bolo by nelogické, ba až zbytočne diskriminačné, tak ako tvrdí nórska vláda a Komisia, vykladať článok 9 ods. 2 druhý pododsek štvrtú zarážku smernice 97/67 v tom zmysle, že povinnosť prispievať na financovanie činnosti uvedených orgánov môže byť uložená iba podnikom, ktoré poskytujú služby patriace do rámca univerzálnej služby.

47. Napokon je potrebné pripomenúť, že hoci, samozrejme, ako pripomína DHL Express, podľa judikatúry Corbeau [24] sú expresné a kuriérske služby osobitnými službami, ktoré sa vyznačujú charakteristickými znakmi, ktoré ich zásadne odlišujú od všeobecných poštových služieb, nič to nemení na skutočnosti, že Súdny dvor rozhodol, že tieto expresné a kuriérske služby patria do poštového sektora? Za týchto podmienok tak povinnosť prispievať na financovanie národného regulačného orgánu, ktorú je možné vyžadovať od *všetkých* poskytovateľov poštových služieb, musí byť možné ukladať aj podnikom poskytujúcim expresné a kuriérske služby.

48. Vyššie uvedené úvahy, ktoré sa týkajú funkcie a úloh zverených národným regulačným orgánom, ma v poslednom rade privádzajú k pochybnostiam o relevantnosti tvrdení spoločnosti DHL Express a francúzskej vlády, pokiaľ ide o analógiu, ktorá by sa mala uplatniť medzi spôsobom financovania uvedených orgánov a spôsobom financovania kompenzačného fondu.

c) Nemožná analógia medzi spôsobom financovania kompenzačného fondu

49. Stále z uvedeného hľadiska zmeny prístupu bolo zámerom smernice 2008/6 postupne upustiť od výhradných alebo osobitných práv, ktoré mohli využívať určení poskytovatelia univerzálnej služby, [25] a to v prospech zakotvenia povinnosti solidarity v podobe mechanizmu na kompenzáciu alebo na spoločné znášanie čistých nákladov na plnenie povinností univerzálnej služby. [26]

50. V prípade, že dotknutý členský štát zavedie mechanizmus na spoločné znášanie nákladov, tento štát má možnosť „zriadiť kompenzačný fond, ktorý sa môže financovať z poplatkov poskytovateľov služieb a/alebo užívateľov… Členské štáty môžu udeľovanie povolení poskytovateľom služieb podľa článku 9 ods. 2 podmieniť povinnosťou finančne prispievať do tohto fondu alebo plniť povinnosti univerzálnej služby. …“ [27]. Odôvodnenie 27 smernice 2008/6 však spresnilo, že „pri určovaní podnikov, od ktorých možno požadovať príspevok do kompenzačného fondu, by členské štáty mali zvážiť, či sa služby poskytované týmito podnikmi môžu z hľadiska užívateľov považovať za služby, ktoré patria do rámca univerzálnej služby, pretože sa v dostatočnej miere vyznačujú zameniteľnosťou za univerzálnu službu, pričom sa zohľadňujú charakteristiky služieb vrátane ich pridanej hodnoty, ako aj ich zamýšľané používanie a tvorba cien. Tieto služby sa nemusia nevyhnute vyznačovať všetkými vlastnosťami univerzálnej služby…“.

51. Na rozdiel od toho, čo sa týka financovania činnosti národných regulačných orgánov, tým bola stanovená jasná súvislosť medzi kompenzačným fondom a podnikmi poskytujúcimi služby, ktoré patria do rámca univerzálnej služby. Dá sa to vysvetliť skutočnosťou, že ciele sledované vytvorením kompenzačného fondu sa podstatne odlišujú od cieľov sledovaných vytvorením a posilnením funkcie a úloh národných regulačných orgánov.

24 — C-320/91, EU:C:1993:198.

25 — Pozri článok 7 ods. 1 smernice 97/67.

26 — Pozri článok 7 ods. 3 smernice 97/67.

27 — Článok 7 ods. 4 smernice 97/67.

52. Ako totiž naznačuje názov kompenzačného fondu, jeho cieľom je kompenzovať hospodársku nerovnováhu, ktorá sa môže vytvoriť, to znamená „nahradiť poskytovateľom univerzálnej služby náklady na poskytovanie služieb, predstavujúcich neúmerné finančné zaťaženie“ [28]. Celkom logicky by tak mala byť povinnosť kompenzácie obmedzená iba na poskytovateľov služieb, ktoré patria alebo môžu patriť do rámca univerzálnej služby, [29] pretože na rozdiel od toho, čo som uviedol vyššie v súvislosti s národnými regulačnými orgánmi, z kompenzačného fondu má úžitok iba univerzálna služba.

53. Povinnosť prispievať na financovanie kompenzačného fondu teda nie je porovnateľná s povinnosťou prispievať na financovanie národných regulačných orgánov a to, čo platí pre jednu z uvedených povinností, neplatí nevyhnutne aj pre tú druhú. V rozpore s tým, čo tvrdí žalobkyňa vo veci samej, tak medzi nimi nie je možná analógia.

d) Záverečná poznámka

54. Z mojej analýzy vyplýva, že nič v článku 9 smernice 97/67 nebráni tomu, aby členský štát ukladal povinnosť prispievať na financovanie činnosti regulačného orgánu zodpovedného za poštový sektor všetkým poskytovateľom poštových služieb, a to bez ohľadu na to, či poskytujú služby, ktoré patria do rámca univerzálnej služby, alebo nie.

55. Ak by Súdny dvor nemal byť na základe vyššie uvedených tvrdení plne presvedčený, chcem vyjadriť ešte poslednú myšlienku.

56. Aj keby sa článok 9 ods. 2 druhý pododsek smernice 97/67 ako celok vykladal v tom zmysle, že sa týka iba služieb, ktoré patria do rámca univerzálnej služby, *a contrario* by to neznamenalo, že povinnosť prispievať na financovanie činnosti národných regulačných orgánov nemôžu členské štáty ukladať poskytovateľom poštových služieb, ktoré nepatria do rámca univerzálnej služby.

57. Vysvetlím to.

58. Situácia poskytovateľov služieb, ktoré nepatria do rámca univerzálnej služby, by sa naďalej spravovala článkom 9 ods. 1 smernice 97/67. S ohľadom na to, ako Súdny dvor rozhodol v súvislosti s postupom vybavovania sťažností, ktorý upravuje smernica 97/67 [30], táto smernica nevykonala úplnú harmonizáciu podmienok, za ktorých môžu byť všeobecné povolenia týmto poskytovateľom vydávané. Keďže to článok 9 ods. 1 smernice 97/67 neupravuje, členské štáty by mohli na základe voľnej úvahy rozhodnúť, že sa na financovaní činností národného regulačného orgánu budú zúčastňovať všetci poskytovatelia poštových služieb. Napokon, vzhľadom na znenie odôvodnenia 47 smernice 2008/6 by sa im to ťažko mohlo mať za zlé. [31]

e) Záver analýzy

59. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy z mojej analýzy vyplýva, že článok 9 smernice 97/67 nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá ukladá povinnosť prispievať na financovanie národného regulačného orgánu zodpovedného za poštový sektor poskytovateľom poštových služieb bez ohľadu na to, či títo poskytovatelia poskytujú služby, ktoré patria do rámca univerzálnej služby, alebo nie.

28 — Odôvodnenie 23 smernice 97/67. Článok 9 ods. 2 druhý pododsek tretia zarážka smernice 97/67 upravuje možnosť podmieniť udeľovanie povolení povinnosťou zúčastňovať sa na kompenzačnom fonde „v prípade, že poskytovanie univerzálnej služby spôsobuje čisté náklady a predstavuje neprimerané finančné zaťaženie pre [určeného(-ých)] poskytovateľa(-ov) univerzálnej služby…“.

29 — To znamená na poskytovateľov „nevyhraden[ých] služ[ieb], ktoré sa nachádzajú v rámci univerzálnych služieb“, aby som použil terminológiu smernice 97/67 v pôvodnom znení (pozri najmä článok 9 ods. 2 uvedenej smernice).

30 — Pozri rozsudok DHL International (C-148/10, EU:C:2011:654, body 35 a 36, ako aj citovanú judikatúru).

31 — Pozri body 4 a 43 týchto návrhov.

B – *O druhej prejudiciálnej otázke*

60. Keďže vnútroštátny súd pokladá Súdnemu dvoru svoju druhú prejudiciálnu otázku iba pre prípad, že by Súdny dvor odpovedal na prvú položenú otázku kladne, a vzhľadom na odpoveď, ktorú navrhujem dať na túto prvú otázku, nie je potrebné, aby sa Súdny dvor vyjadril k tejto druhej otázke.

## V – **Návrh**

61. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor na prvú prejudiciálnu otázku položenú Verwaltungsgerichtshof (Správny súd) odpovedal takto: Smernica Európskeho parlamentu a Rady 97/67/ES z 15. decembra 1997 o spoločných pravidlách rozvoja vnútorného trhu poštových služieb spoločenstva a zlepšovaní kvality služieb, zmenená a doplnená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2008/6/ES z 20. februára 2008, a predovšetkým jej článok 9, nebránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá ukladá povinnosť prispievať na financovanie národného regulačného orgánu zodpovedného za poštový sektor poskytovateľom poštových služieb bez ohľadu na to, či títo poskytovatelia poskytujú služby, ktoré patria do rámca univerzálnej služby, alebo nie.