CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL NIILO JÄÄSKINEN prezentate la 26 mai 2011 [1]

I — Introducere

1. Hof van beroep te Brussel (Belgia) adresează două întrebări preliminare referitoare la interpretarea Directivei 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]. În special, acesta ridică problema domeniului de aplicare al dispozițiilor articolului 19 din directiva menționată, în special în raport cu modificările ulterioare aplicate acestui text [3]. În plus, instanța de trimitere solicită Curții să interpreteze articolul 56 TFUE și următoarele referitoare la libera prestare a serviciilor.

2. Litigiul cu care este sesizată instanța de trimitere se desfășoară între Express Line NV, devenită DHL International NV (denumită în continuare „Express Line"), pe de o parte, și Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (Institutul Belgian pentru Servicii Poștale și Telecomunicații, denumit în continuare „IBPT"), pe de altă parte, în sensul că acesta a intenționat să supună activitățile de curierat expres ale societății menționate competenței serviciul belgian pentru mediere în sectorul poștal și a solicitat persoanei în cauză plata unei redevențe în acest sens.

3. Prezenta trimitere preliminară solicită Curții să stabilească dacă statele membre sunt autorizate să extindă un sistem extern de soluționare a reclamațiilor utilizatorilor de servicii poștale la prestatori care furnizează servicii poștale care nu țin de serviciul universal, în raport cu dispozițiile Directivei 97/67 și în principal cu articolul 19 din aceasta, care prevede un asemenea sistem pentru furnizorii serviciului poștal universal.

4. În cazul unui răspuns afirmativ la această primă întrebare, instanța de trimitere solicită de asemenea să se stabilească dacă o asemenea extindere ar fi compatibilă cu principiile referitoare la libera prestare a serviciilor care sunt prevăzute de Tratatul FUE. Totuși, ținând seama de situația de fapt corespunzătoare prezentei cauze, considerăm că principiile inerente libertății de stabilire sunt susceptibile de a avea mai mult vocația de a se

1 — Limba originală: franceza.

2 — JO 1998, L 15, p. 14, Ediție specială, 06/vol. 03, p. 12.

3 — Prima întrebare preliminară vizează modificările aduse prin Directiva 2002/39/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 iunie 2002 de modificare a Directivei 97/67 privind continuarea deschiderii spre concurență a serviciilor poștale ale Comunității (JO L 176, p. 21, Ediție specială, 06/vol. 04, p. 178), precum și prin Directiva 2008/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 februarie 2008 de modificare a Directivei 97/67 cu privire la realizarea integrală a pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității (JO L 52, p. 3).

aplica și, prin urmare, și vocația de a fi interpretate în mod util de către Curte.

5. Totuși, având în vedere evoluția procedurii aferente acțiunii principale prin care se urmărea o desistare a reclamantei din acțiunea principală intervenită după ce instanța de trimitere și-a depus cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare, va trebui să se stabilească mai întâi dacă mai este necesar să se aducă un răspuns la întrebările adresate în cadrul unui litigiu care este susceptibil de a-și fi pierdut caracterul real.

II — Cadrul juridic

A — *Dreptul Uniunii*

Directiva 97/67

6. Considerentele (35) și (41) ale Directivei 97/67 au următorul conținut:

„(35) […] nevoia de îmbunătățire a calității serviciilor impune ca litigiile să se soluționeze repede și eficient; […] pe lângă căile de atac disponibile în dreptul intern și în cel comunitar, ar trebui să se prevadă o procedură cu privire la contestații, care ar trebui să fie transparentă, simplă și puțin costisitoare și ar trebui să înlesnească intervenția tuturor părților în cauză;

[…]

(41) […] prezenta directivă nu afectează aplicarea normelor tratatului, în special normele de concurență și privind libertatea de a presta servicii”.

7. Potrivit articolului 1 din Directiva 97/67:

„Prezenta directivă stabilește norme comune privind:

[…]

— stabilirea standardelor de calitate pentru prestarea serviciului universal și instituirea unui sistem pentru a asigura respectarea standardelor respective,

[…]

— crearea unor autorități naționale de reglementare independente."

8. Articolul 2 punctul 1 din Directiva 97/67 prevede că „[î]n sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții: […] «servicii poștale» înseamnă serviciile care implică ridicarea, sortarea, transportul și livrarea expedierilor poștale".

9. Potrivit articolelor 3 și 4 din Directiva 97/67, statele membre desemnează unul sau mai mulți prestatori ai serviciului universal, precizându-se că acest serviciu implică prestarea permanentă a unui serviciu poștal de o calitate determinată în toate punctele de pe teritoriul lor la prețuri accesibile pentru toți utilizatorii [4].

10. Până la 31 decembrie 2010, data expirării termenului de transpunere a Directivei 2008/6, statele membre au avut posibilitatea de a rezerva anumite servicii prestatorului (prestatorilor) serviciului poștal universal, în conformitate cu articolul 7 din Directiva 97/67, precizând că aceștia din urmă pot oferi de asemenea servicii care nu intră sub incidența acesteia.

11. În ceea ce privește furnizorii nedesemnați, statele membre au avut posibilitatea de a introduce, în temeiul articolului 9 din directiva menționată, fie autorizații generale, pentru serviciile poștale care nu aparțin domeniului serviciului universal, fie proceduri de autorizare, inclusiv licențe individuale, pentru serviciile poștale nerezervate, dar care aparțin domeniului serviciului universal.

12. Potrivit articolului 19 din Directiva 97/67:

„Statele asigură că se elaborează proceduri transparente, simple și necostisitoare pentru a trata contestațiile utilizatorilor, în special în caz de pierderi, furt, deteriorare sau neconformitate cu standardele de calitate a serviciilor.

Statele membre adoptă măsuri pentru a asigura că acele proceduri permit rezolvarea echitabilă și promptă a litigiilor, prevăzând, în cazul în care aceasta se justifică, un sistem de rambursare și/sau de compensare.

Fără a aduce atingere altor căi de atac în conformitate cu legislația internă și comunitară, statele membre asigură că utilizatorii, acționând individual sau, în cazul în care legislația internă o permite, în relație cu organizații care reprezintă interesul utilizatorilor și/sau al consumatorilor, pot aduce în

4 — În conformitate cu considerentele (11) și (12) ale Directivei 97/67, obiectivul este de a oferi tuturor utilizatorilor un acces ușor la rețeaua poștală, în special, prin furnizarea unui număr suficient de puncte de acces și prin asigurarea unor condiții satisfăcătoare în ceea ce privește frecvența colectărilor și a livrărilor.

fața unei autorități naționale competente cazuri în care contestații ale utilizatorilor adresate prestatorului serviciului universal nu au fost rezolvate satisfăcător.

În conformitate cu articolul 16, statele membre asigură că prestatorii serviciului universal publică, alături de raportul anual privind controlul performanțelor lor, informații privind numărul contestațiilor și modul în care acestea au fost tratate."

Directiva 2002/39

13. Considerentul (28) al Directivei 2002/39 prevede:

„(28) Poate fi oportun ca autoritățile naționale de reglementare să corelеze introducerea de licențe cu condiții conform cărora consumatorii dispun de servicii cu proceduri transparente, simple și necostisitoare de soluționare a contestațiilor lor, indiferent dacă acestea se referă la serviciile prestatorului sau prestatorilor de servicii universale sau la cele ale operatorilor care dețin autorizații, inclusiv ale deținătorilor de licențe individuale. De asemenea, poate fi necesar ca aceste proceduri să fie la dispoziția utilizatorilor tuturor serviciilor poștale, fie că acestea sunt servicii universale sau nu. Aceste proceduri ar trebui să includă proceduri pentru determinarea responsabilității în caz de pierdere sau de deteriorare a obiectelor de corespondență."

14. Directiva menționată a înlocuit primul și al doilea paragraf ale articolului 19 din Directiva 97/67 cu următorul text:

„Statele membre asigură elaborarea unor proceduri transparente, simple și necostisitoare pentru rezolvarea contestațiilor utilizatorilor, în special în cazuri de pierdere, furt, deteriorare sau neconformitate cu standardele de calitate a serviciilor (inclusiv proceduri pentru determinarea responsabilității în cazuri în care sunt implicați mai mulți operatori).

Statele membre pot prevedea ca acest principiu să fie aplicat și beneficiarilor de servicii care se află:

— în afara domeniului de aplicare al serviciului universal definit la articolul 3 și

— în domeniul de aplicare al serviciului universal definit la articolul 3, dar care nu sunt furnizate de prestatorul de servicii universale.

Statele membre adoptă măsuri pentru a se asigura că procedurile menționate în primul paragraf permit soluționarea disputelor în

mod corect și prompt, cu prevederea, acolo unde este justificat, a unui sistem de rambursare și/sau compensare."

Directiva 2008/6

15. Directiva 2008/6, care prevede o deschidere integrală a pieței interne a serviciilor poștale, a reformat și Directiva 97/67.

16. În particular, considerentul (42) al acesteia a prevăzut, pe de o parte, că, în vederea sporirii protecției consumatorilor, era oportun să nu se mai limiteze aplicarea principiilor minime privind procedurile de tratare a plângerilor la furnizorii serviciului universal și, pe de altă parte, că, pentru a crește eficacitatea procedurilor de tratare a plângerilor, era oportun să se încurajeze utilizarea procedurilor extrajudiciare de soluționare a litigiilor. Modificările aduse ultima dată prin această directivă articolului 19 din Directiva 97/67 răspund obiectivelor astfel definite.

17. Termenul stabilit statelor membre pentru a transpune Directiva 2008/6 a fost fixat, prin articolul 2 alineatul (1), la 31 decembrie 2010, sub rezerva dispozițiilor tranzitorii prevăzute la articolul 3 din directiva menționată, care sunt nerelevante în speță. Dat fiind că acest termen nu expirase încă la data faptelor care au stat la baza acțiunii principale și că transpunerea în ordinea juridică belgiană s-a realizat numai odată cu intrarea în vigoare a unei legi adoptate la 13 decembrie 2010 [5], directiva în discuție nu este aplicabilă în cadrul prezentei cauze.

B — *Dreptul național*

18. Legea din 21 martie 1991 privind reforma anumitor întreprinderi publice economice [6] (denumită în continuare „Legea din 1991"), astfel cum a fost modificată în mai multe rânduri și în special prin Decretul regal de punere în aplicare din 9 iunie 1999 [7] (denumit în continuare „Decretul regal din 1999"), conține transpunerea Directivei 97/67 în ordinea juridică belgiană.

19. Legea din 1991 desemnează un singur furnizor al serviciului universal, și anume La Poste [8], și îi rezervă furnizarea anumitor servicii poștale. Furnizarea unui serviciu poștal care nu este rezervat, dar care aparține domeniului serviciului universal, este subordonată obținerii unei licențe individuale [9]. În schimb, furnizarea unui serviciu poștal care

5 — *Moniteur belge* din 31 decembrie 2010, p. 83267.

6 — *Moniteur belge* din 27 martie 1991, p. 6155.

7 — Decretul regal de transpunere a obligațiilor care rezultă din Directiva 97/67 (*Moniteur belge* din 18 august 1999, p. 30697).

8 — În temeiul articolului 131 punctul 14° din legea menționată, astfel cum rezultă din reforma introdusă prin Decretul regal din 1999.

9 — Articolul 148*sexies* din Legea din 1991.

nu aparține domeniului serviciului universal este supusă, între alte condiții, unei declarații la IBPT [10].

20. Titlul I din această lege, intitulat „Întreprinderile publice autonome", conține un capitol X referitor la serviciile de mediere ale unor asemenea întreprinderi și care se împarte în două secțiuni, una privind competențele serviciilor menționate, cealaltă privind compunerea și funcționarea acestora.

21. În ceea ce privește competențele serviciului de mediere care operează în sectorul poștal, articolul 43*ter* din Legea din 1991, astfel cum a fost introdus prin Legea din 21 decembrie 2006 [11] (denumită în continuare „Legea din 2006"), prevede:

„§ 1. Se instituie, pe lângă [IBPT], un serviciu de mediere pentru sectorul poștal competent în materiile privind utilizatorii următoarelor întreprinderi:

1° LA POSTE;

2° întreprinderile care furnizează servicii poștale […] și pentru a căror furnizare este necesară o licență […];

3° întreprinderile care furnizează servicii poștale […] și pentru a căror furnizare este necesară o declarație […].

Materiile privind utilizatorii sunt materii referitoare la interesele utilizatorilor care nu furnizează ei înșiși servicii poștale.

[…]

§ 3. Serviciul de mediere pentru sectorul poștal are următoarele atribuții:

1° examinarea tuturor plângerilor utilizatorilor cu privire la:

a) activitățile LA POSTE, […]

b) activitățile poștale ale întreprinderilor prevăzute la alineatul 1 [punctele] 2° și 3° al prezentului articol.

[…]

10 — Articolul 148*bis* din Legea din 1991. Cu privire la aceste două categorii de servicii poștale nerezervate în dreptul belgian, a se vedea comentariul articolului 24 din Decretul regal din 1999 realizat în raportul către Rege întocmit de ministre des Télécommunications (ministrul telecomunicațiilor), domnul Di Rupo (*Moniteur belge* din 18 august 1999, în special p. 30702).

11 — Legea privind adoptarea unor dispoziții referitoare la instituirea serviciului de mediere pentru sectorul poștal și de modificare a Legii din 13 iunie 2005 privind comunicațiile electronice (*Moniteur belge* din 23 ianuarie 2007, p. 2965). Legea menționată a intrat în vigoare la 2 februarie 2007.

3° intermedierea în vederea facilitării unui compromis pe cale amiabilă în cadrul litigiilor dintre întreprinderile prevăzute la alineatul 1 al prezentului articol și utilizatori;

4° adresarea unei recomandări întreprinderilor prevăzute la alineatul 1 al prezentului articol în cazul în care nu se poate ajunge la un compromis pe cale amiabilă. O copie a recomandării este trimisă reclamantului;

5° o mai bună informare a utilizatorilor care i se adresează în scris sau oral, în ceea ce privește drepturilor și interesele acestora; […].

§ 4. Plângerile utilizatorilor finali sunt admisibile doar în cazul în care reclamantul a formulat o plângere conform procedurii interne a întreprinderii în cauză. Plângerile utilizatorilor finali sunt inadmisibile atunci când acestea au fost formulate anonim sau nu au fost formulate în scris la serviciul de mediere pentru sectorul poștal.

[…]

§ 7 În cazul în care plângerea formulată de un utilizator este declarată admisibilă de serviciul de mediere pentru sectorul poștal, operatorul suspendă procedura de recuperare pentru o perioadă de cel mult 4 luni începând cu data introducerii plângerii la serviciul de mediere sau până la momentul în care serviciul de mediere pentru sectorul poștal a formulat o recomandare ori s-a putut ajunge la un compromis pe cale amiabilă.”

22. În ceea ce privește funcționarea serviciului de mediere pentru sectorul poștal, articolul 45*ter* din Legea din 1991, astfel cum a fost introdus prin Legea din 2006 [12], organizează modul de finanțare a prestațiilor furnizate de serviciul menționat. În acest sens, este prevăzută o „redevență de mediere” pe care întreprinderile prevăzute la articolul 43*ter* alineatul 1 din Legea din 1991 trebuie să o plătească în fiecare an la IBPT, în funcție de informațiile pe care trebuie să le comunice în conformitate cu alineatul 4 al articolului 45*ter* din aceeași lege.

23. Articolul 45*ter* alineatul 5 din legea menționată prevede că valoare redevenței individuale datorate de o întreprindere este stabilită anual de IBPT potrivit unei formule algebrice complexe care, în esență, ține seama în special, pe de o parte, de cifra de afaceri pe care întreprinderea în cauză a realizat-o în cursul anului anterior pentru activitățile care intră în domeniul de competență al serviciului

12 — Ultimele modificări aduse celor două articole menționate mai sus din Legea din 1991, referitoare la serviciul de mediere în sectorul poștal, au fost introduse prin articolele 2-4 din Legea din 13 decembrie 2010, menționată mai sus. Această lege, prin care se transpune Directiva 2008/6 în cadrul ordinii juridice belgiene, nu are vocația de a se aplica *ratione temporis* în speță.

de mediere [13] și, pe de altă parte, de numărul de plângeri privind această întreprindere care au fost soluționate în cursul anului anterior de serviciul de mediere. Redevențele neplătite la scadența stabilită produc de plin drept o dobândă legală majorată cu 2 %, în temeiul alineatului 6 al doilea paragraf al aceluiași articol.

III — Acțiunea principală și întrebările preliminare

24. Express Line face parte din grupul de întreprinderi DHL, al cărui sediu social este situat în Germania. Obiectul principal de activitate al acesteia constă în furnizarea de servicii de curierat expres, și anume, potrivit propriilor afirmații, servicii de transport individualizat de documente, de pachete, de paleți sau de încărcături complete pe cale aeriană sau terestră în beneficiul clienților săi.

25. După primirea unei somații din partea IBPT, Express Line a făcut, la 23 decembrie 2006, în privința anumitor servicii pe care le furniza, o declarație pentru furnizarea de servicii poștale care nu aparțin domeniului serviciului universal, în conformitate cu articolul 148*bis* alineatul 1 punctul 1° din Legea din 1991. Aceasta și-a însoțit totuși această declarație de o rezervă privind faptul că nu accepta calificarea ca „servicii poștale" a serviciilor sale de curierat expres.

26. Prin scrisoarea din 11 iulie 2007, IBPT a informat Express Line că intra în domeniul de competență al serviciului de mediere în sectorul poștal și că, în consecință, era considerată ca fiind obligată la plata redevenței destinate finanțării acestui serviciu. În plus, i-a solicitat informații referitoare la cifra sa de afaceri pentru exercițiul financiar 2006 aferentă activităților care sunt de competența serviciului de mediere, în vederea calculării contribuției pe care ar trebui să o plătească în acest sens.

27. Express Line s-a opus supunerii sale serviciului de mediere în sectorul poștal, susținând că activitățile sale de curierat expres ar constitui servicii de transport și de logistică cu valoare adăugată destinate întreprinderilor, iar nu servicii poștale.

28. Prin scrisoarea din 13 noiembrie 2008, IBPT a constatat că Express Line a săvârșit o încălcare a articolelor 43*ter*-45*ter* din Legea din 1991 și a pus-o în întârziere, solicitându-i să îi comunice, în termen de 15 zile, informațiile necesare pentru calcularea redevenței de mediere, sub sancțiunea

13 — Alineatul 5, *in fine*, al articolului 45*ter* din Legea din 1991 precizează că „[î]ntreprinderile a căror cifră de afaceri pentru activitățile care intră în domeniul de aplicare al serviciului de mediere este mai mică sau egală cu 500 000 de euro nu contribuie la finanțarea serviciului de mediere". Acest prag trebuie apropiat de cel stabilit la aceeași valoare pentru finanțarea IBPT (articolul 148*septies* din legea menționată).

obligației de a plăti o amendă administrativă (denumită în continuare „actul atacat”).

29. După transmiterea informațiilor financiare solicitate, în vederea evitării amenzii respective, Express Line a introdus o acțiune împotriva actului de punere în întârziere la hof van beroep te Brussel [14]. Aceasta a solicitat, cu titlu principal, ca actul atacat să fie anulat și, cu titlu subsidiar, să fie adresate Curții de Justiție a Uniunii Europene întrebări preliminare.

30. În aceste împrejurări, prin decizia din 23 martie 2010, hof van beroep te Brussel a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Dispozițiile Directivei 97/67 […], astfel cum a fost modificată prin Directiva 2002/39 […] și în special, dar nu exclusiv, articolul 19 din aceasta trebuie interpretate, în special în raport cu modificările aduse prin Directiva 2008/6 […] care trebuie transpuse în dreptul intern până cel târziu la 31 decembrie 2010, în sensul că statele membre nu au posibilitatea să prevadă obligativitatea unui sistem extern de reclamații pentru furnizorii de servicii poștale neuniversale pentru motivul că:

i) în ceea ce privește procedurile de reclamație aplicabile în vederea protejării utilizatorilor serviciilor poștale, directiva realizează o armonizare completă sau pentru motivul că:

ii) această obligație a fost impusă prin Directiva 2002/39 […] numai în ceea ce privește furnizorul serviciului universal și, după intrarea în vigoare a Directivei 2008/6 […], în ceea ce privește toți furnizorii de servicii universale, în condițiile în care, potrivit articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2008/6 […], statele membre pot numai să încurajeze, dar nu să impună dezvoltarea unor proceduri independente de soluționare a litigiilor între furnizorii de servicii poștale altele decât serviciile universale și utilizatorii finali[?]

2) În cazul în care răspunsul la prima întrebare este că Directiva poștală nu se opune, în sine, posibilității ca statele membre să impună furnizorilor de servicii poștale neuniversale un sistem extern de soluționare a reclamațiilor precum cel prevăzut la articolul 19 alineatul (2) primul paragraf [din Directiva 97/67] în ceea ce privește furnizorii de servicii poștale

14 — Din articolul 2 alineatul 1 din Legea din 31 mai 2009 privind modificări ale Legii din 17 ianuarie 2003 privind căile de atac și soluționarea litigiilor cu ocazia Legii din 17 ianuarie 2003 referitoare la statutul autorității de reglementare din sectorul poștelor și telecomunicațiilor din Belgia (*Moniteur belge* din 10 iulie 2009, p. 47845) rezultă că „deciziile [IBPT] pot face obiectul unei acțiuni de jurisdicție deplină în fața cour d'appel de Bruxelles, care se pronunță similar procedurii măsurilor provizorii”.

universale, principiile referitoare la libera circulație a serviciilor (articolul 49 CE și următoarele, [devenite în prezent] articolul 56 TFUE și următoarele) trebuie interpretate în sensul că restricțiile privind libera circulație a serviciilor introduse de un stat membru pe baza unor motive imperative de interes general referitoare la protecția consumatorilor, restricții potrivit cărora furnizorii de servicii poștale neuniversale sunt supuși în mod obligatoriu sistemului extern de soluționare a reclamațiilor prevăzut la articolul 19 alineatul (2) primul paragraf [din Directiva 97/67] în ceea ce privește furnizorii de servicii poștale universale, sunt compatibile cu [Tratatul FUE], chiar dacă, în cadrul aplicării sistemului de soluționare a reclamațiilor în cauză, nu se face nicio distincție între reclamațiile care provin de la consumatori și cele care provin de la alți utilizatori finali, în condițiile în care marea majoritate a utilizatorilor acestor servicii (în speță, servicii de curierat expres și servicii de mesagerie) sunt utilizatori profesioniști[?]"

IV — Procedura în fața Curții

31. Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare a fost depusă la 29 martie 2010.

32. Au fost furnizate Curții observații scrise de către Express Line, de guvernele belgian și polonez, precum și de Comisia Europeană.

33. Prin scrisoarea din 14 ianuarie 2011, Express Line a informat Curtea despre faptul că, în cadrul acțiunii pendinte în fața instanței de trimitere, aceasta retrăsese motivul pe care îl susținuse întemeindu-se pe principiile liberei circulații a serviciilor și pe Directiva 97/67, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2002/39. Express Line a solicitat ca, în consecință, Curtea să fie informată că nu mai era necesar să se dea un răspuns la întrebările adresate cu titlu preliminar în această cauză.

34. Prin scrisoarea primită la grefa Curții la 18 februarie 2911, IBPT a susținut că Express Line nu putea formula o asemenea cerere, pentru motivul că, în dreptul belgian, nu se admitea ca reclamanta din acțiunea principală să se pronunțe în locul și de pe poziția instanței de trimitere cu privire la problema dacă răspunsul la cele două întrebări preliminare adresate mai este sau nu mai este necesar pentru a permite instanței să se pronunțe asupra obiectului litigiului. Aceasta a precizat că, dacă prima dintre acestea parafraza o întrebare propusă de Express Line, cea de a doua era o întrebare formulată de hof van beroep te Brussel însuși și era condiționată de răspunsul dat la prima întrebare.

35. Prin faxul din 9 martie 2011, instanța de trimitere a comunicat Curții că motivul

întemeiat pe articolul 56 TFUE și pe Directiva 97/67, prin care își motivase cererea de pronunțare a unei întrebări preliminare, făcuse obiectul unei desistări. Aceasta a arătat că, potrivit jurisprudenței Curții, această evoluție nu era, fără îndoială, lipsită de consecințe, având în vedere competența acesteia, în ceea ce privește răspunsul la întrebările adresate.

36. În cadrul ședinței din 17 martie 2011, nici IBPT și nici guvernul polonez nu au fost reprezentate.

37. Express Line și-a reiterat opinia potrivit căreia întrebările preliminare nu ar mai necesita răspunsuri, ținând seama de stadiul procedurii principale. Aceasta a solicitat Curții să pună astfel capăt procedurii și, cu titlu subsidiar, să suspende judecarea cauzei până ce instanța de trimitere va fi răspuns la cererea referitoare la retragerea motivului său întemeiat pe dreptul Uniunii, în cadrul acțiunii principale.

38. Guvernul belgian și Comisia nu s-au pronunțat asupra acestei probleme de procedură, ci numai asupra fondului litigiului.

39. După ședință, prin scrisoarea din 25 martie 2010, Express Line a comunicat Curții o ordonanță care fusese emisă de hof van beroep te Brussel la 9 martie 2011, potrivit căreia părțile din acțiunea principală au fost ascultate de acesta la 8 februarie 2011 cu privire la desistarea Express Line în legătură cu primul său motiv referitor la încălcarea articolului 56 TFUE și a Directivei 97/67, precum și cu privire la cererea sa de a se pune capăt suspendării procedurii decise de această instanță și de a relua procedura cât mai repede posibil.

40. În pofida elementelor descrise mai sus, instanța de trimitere nu și-a retras în mod oficial cererea sa de pronunțare a unei hotărâri preliminare.

V — Analiză

A — *Cu privire la stadiul procedural al acțiunii*

41. Având în vedere evoluția recentă a procedurii introduse în fața instanței naționale și, în special, ținând seama de faptul că Express Line a renunțat la motivul care, potrivit hof van beroep te Brussel, îl determinase pe aceasta să formuleze o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, este posibil să se ridice problema dacă este necesar ca Curtea să se pronunța asupra întrebărilor preliminare care i-au fost adresate.

42. Amintim că procedura trimiterii preliminare are, în privința părților din acțiunea principală, caracterul unui incident survenit la instanța națională [15]. Numai cererea de interpretare sau cererea pentru aprecierea validității, după caz, este adresată Curții, fără a transfera cauza acesteia. În consecință, instanța menționată nu renunță la cauză. Decizia de trimitere care este comunicată Curții are drept efect numai să suspende procedura care rămâne pendinte în fața instanței naționale, până ce Curtea se pronunță cu privire la întrebarea preliminară [16].

43. În ceea ce privește Curtea, aceasta nu se poate pronunța asupra unei cereri de interpretare preliminare dacă nu există sau nu mai există, cum ar putea fi cazul în speță, o acțiune principală care să ridice probleme care intră sub incidența dreptului Uniunii pe care instanța de trimitere ar trebui să le soluționeze.

44. Astfel, atât din dispozițiile, cât și din economia articolului 267 TFUE și a articolului 23 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene reiese că instanțele naționale sunt competente să sesizeze Curtea cu titlu preliminar numai dacă pe rolul acestora se află un litigiu, în cadrul căruia acestea trebuie să pronunțe o decizie care ar putea lua în considerare hotărârea preliminară. În consecință, Curtea nu este competentă să se pronunțe asupra trimiterii preliminare atunci când, în momentul în care aceasta este efectuată, procedura în fața instanței de trimitere este deja încheiată [17].

45. În plus, justificarea trimiterii preliminare și, în consecință, a competenței Curții, nu este formularea unor opinii consultative cu privire la chestiuni generale sau ipotetice [18], ci nevoia inerentă de soluționare efectivă a unui litigiu existent. Dacă acesta din urmă se finalizează, necesitatea de a răspunde la întrebările preliminare dispare în mod corelativ.

46. Este adevărat că, în cadrul procedurii trimiterii preliminare, instanța națională se află în poziția cea mai potrivită pentru a aprecia, luând în considerare particularitățile fiecărei cauze, atât necesitatea unei hotărâri preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții [19].

15 — A se vedea, printre altele, Hotărârea din 6 decembrie 2001, Clean Car Autoservice (C-472/99, Rec., p. I-9687, punctul 24), și Ordonanța președintelui Curții din 15 februarie 2011, Accor Services France (C-269/10). A se vedea de asemenea Nota de informare cu privire la efectuarea trimiterilor preliminare de către instanțele naționale (JO 2009, C 297, p. 1), prin care se arată că „[h]otărârea prin care instanța națională adresează Curții o întrebare preliminară poate să îmbrace orice formă admisă de dreptul intern în materia incidentelor procedurale".

16 — Hotărârea din 15 iunie 1995, Zabala Erasun și alții (C-422/93-C-424/93, Rec., p. I-1567, punctul 28).

17 — Hotărârea din 21 aprilie 1988, Pardini (338/85, Rec., p. 2041, punctul 11), și Hotărârea din 4 octombrie 1991, Society for the Protection of Unborn Children Ireland (C-159/90, Rec., p. I-4685, punctul 12).

18 — Hotărârea din 16 iulie 1992, Lourenço Dias (C-343/90, Rec., p. I-4673, punctul 17), și Hotărârea Zabala Erasun și alții, citată anterior (punctul 29, precum și jurisprudența citată).

19 — Hotărârea din 21 octombrie 2010, Padawan (C-467/08, Rep., p. I-10055, punctul 21 și urm., precum și jurisprudența citată), și Hotărârea din 9 decembrie 2010, Fluxys (C-241/09, Rep., p. I-12773, punctul 28).

47. Totuși, problemele pe care le poate ridica exercitarea puterii de apreciere de către instanța națională și raporturile dintre aceasta și Curte în acest cadru fac exclusiv obiectul normelor de drept al Uniunii. Prin urmare, deși Curtea trebuie să se poată baza, în cea mai mare măsură, pe aprecierea instanței naționale în ceea ce privește necesitatea întrebărilor care îi sunt adresate [20], aceasta trebuie să aibă posibilitatea de a face orice apreciere inerentă în vederea îndeplinirii propriei sale funcții, în special în scopul de a-și verifica, dacă este cazul, astfel cum orice instanță are obligația, propria competență [21].

48. Existența unei acțiuni principale fiind o condiție pentru competența Curții, aceasta este în măsură chiar să o verifice din oficiu [22], cu precizarea că posibilitatea instanței de trimitere de a constata stingerea acțiunii și de a-și retrage întrebările preliminare nu face obiectul dreptului național, ci ține de interpretarea articolului 267 TFUE, ale cărui dispoziții se impun instanței naționale în mod imperativ [23].

49. S-a considerat că, deși revine, în principiu, numai instanței naționale obligația de a-și retrage cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare atunci când apreciază că o decizie similară nu mai este necesară pentru a-i permite să soluționeze litigiul din acțiunea principală, și reclamanta din acțiunea principală poate provoca o asemenea retragere prin eventuala renunțare la acțiunea introdusă [24]. Chiar și o desistare parțială, care nu determină, așadar, stingerea acțiunii principale, poate fi suficientă pentru ca Curtea să nu mai fie în măsură să se pronunțe cu privire la întrebarea care i-a fost adresată [25].

50. În speță, rezultă din elementele care au fost comunicate Curții după depunerea cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare că, deși nu și-a retras integral acțiunea în fața instanței naționale, Express Line a renunțat la singurul motiv prezentat în fața acesteia care era relevant în raport cu dreptul Uniunii, și anume că aceasta nu se mai prevalează de o eventuală încălcare a articolului 56 TFUE și a Directivei 97/67.

51. Se pare că, dată fiind dispariția interesului cererii de pronunțare a unei întrebări preliminare pentru soluționarea acțiunii principale, aceasta și-a pierdut în prezent obiectul. În fond, deși poziția sa rămâne neclară, posibil și din cauza dificultăților generate de dreptul

20 — În același spirit de colaborare între instanțele în cauză, în cazul unei acțiuni împotriva deciziei de trimitere, Curtea trebuie să fie ținută de aceasta, iar procedura preliminară trebuie să continue atât timp cât Curtea nu a fost informată că decizia menționată este anulată (Hotărârea din 12 februarie 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf, 146/73, Rec., p. 139).

21 — Hotărârile citate anterior Zabala Erasun și alții (punctele 15 și 16) și Fluxys (punctele 29 și 31).

22 — Hotărârea din 11 septembrie 2008, UGT-Rioja și alții (C-428/06-C-434/06, Rep., p. I-6747, punctul 40).

23 — Hotărârea Zabala Erasun și alții, citată anterior (punctele 26 și 27).

24 — Hotărârea din 26 februarie 1992, Bernini (C-3/90, Rec., p. I-1071, punctul 10, citit *a contrario*), Ordonanța din 13 martie 1997, Laboratoires Valda (C-202/96), și Hotărârea din 17 mai 2001, TNT Traco (C-340/99, Rec., p. I-4109, punctul 34).

25 — Hotărârea Fluxys, citată anterior (punctele 33 și 34).

procedural național în această privință [26], instanța de trimitere pare să solicite Curții să se pronunțe în acest sens.

52. Astfel, în ordonanța pronunțată la 9 martie 2011, hof van beroep te Brussel evidențiază că „[r]enunțarea la motivul care a dat naștere cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare este un fapt care, potrivit jurisprudenței Curții de Justiție, are impact asupra competenței Curții în ceea ce privește răspunsul la întrebarea adresată”. În plus, acesta încheie decizia menționată arătând că „soluționarea cauzei este amânată din oficiu până ce Curtea de Justiție va fi constatat prin hotărâre că întrebarea preliminară a rămas fără obiect în drept”.

53. Deși motivele pentru care, în pofida acestei aparente luări de poziție, hof van beroep te Brussel s-a abținut să își retragă cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare nu sunt clare, este posibil să se presupună că acestea privesc constrângeri procedurale. Într-o asemenea situație, Curtea a acceptat deja să acorde asistență instanței de trimitere. Astfel, s-a considerat că, atunci când instanța menționată apreciază că nu are competența, în conformitate cu normele de procedură naționale, să renunțe la cererea sa de pronunțare a unei hotărâri preliminare, este posibil ca Curtea să constate că respectiva cauză aflată pe rolul instanței de trimitere este lipsită de orice obiect și să deducă de aici că nu mai este necesar să răspundă la întrebarea preliminară adresată [27].

54. Indiferent de cauza reticențelor instanței de trimitere, ținând seama de evoluția procedurii corespunzătoare acțiunii principale, răspunsul Curții la întrebările preliminare care i-au fost adresate în speță nu mai pare, în opinia noastră, necesar pentru soluționarea diferendului cu care este sesizată instanța menționată. În consecință, nu mai este necesar să se pronunțe asupra fondului cauzei.

55. Numai cu titlu subsidiar, în eventualitatea în care Curtea nu ar intenționa să confirme propunerea noastră de nepronunțare, vom furniza în continuare elementele de răspuns în ceea ce privește fondul.

B — *Cu privire la noțiunea de servicii poștale*

56. Express Line respinge calificarea de „servicii poștale” dată prin actul atacat serviciilor pentru care a efectuat o declarație, pentru motivul că o asemenea abordare ar

26 — Astfel cum a fost cazul cu privire la cauza Fluxys, în care instanța de trimitere arătase că „în temeiul articolului 825 din Codul de procedură civilă belgian, validitatea desistării parțiale a Fluxys «[era] condiționată de acceptarea acesteia de către partea adversă»” (hotărâre citată anterior, punctul 21).

27 — Hotărârea din 12 martie 1998, Djabali (C-314/96, Rec., p. I-1149, punctul 16 și urm.), și Hotărârea din 20 ianuarie 2005, García Blanco (C-225/02, Rec., p. I-523, punctul 27 și urm.), cauze în care Curtea a considerat că răspunsul la întrebarea preliminară adresată nu ar fi de nicio utilitate pentru instanța de trimitere, întrucât pretențiile reclamantei din acțiunea principală fuseseră satisfăcute în întregime.

fi contrară dreptului Uniunii. Aceasta subliniază că, din moment ce prestațiile sale se limitează la activități de transport și de logistică de curierat expres, acestea nu pot face obiectul noțiunii „servicii poștale" în sensul articolului 2 punctul 1 din Directiva 97/67, care prevede o listă de patru activități care trebuie să fie desfășurate în mod cumulativ în funcție de persoana interesată [28]. Aceasta pretinde că Legea din 1991, care prevede un caracter alternativ pentru activitățile enumerate [29], își acordă un domeniu de aplicare mai extins decât cel al directivei și realizează astfel o transpunere incorectă a acesteia în ordinea juridică belgiană.

57. Astfel cum a arătat instanța de trimitere, acest motiv ar trebui să facă obiectul unei examinări care intervine cu titlu introductiv întrucât existența unei prestări de servicii care intră sub incidența calificării respective este o condiție prealabilă pentru aplicarea regimului de mediere a cărui punere în aplicare este contestată.

58. De la bun început, arătăm că, în opinia noastră, nu este necesar ca Curtea să se pronunțe cu privire la acest subiect, știind că hof van beroep te Brussel a respins deja aspectul motivului care se întemeiază pe acest fundament și că a dedus de aici, în mod expres, că nu era util, în împrejurările corespunzătoare litigiului cu care este sesizat, să adreseze o întrebare preliminară în această privință. În conformitate cu jurisprudența, ar fi incompatibil cu rolul atribuit Curții prin articolul 267 TFUE ca aceasta să răspundă la o întrebare suplimentară ridicată, în esență, în observații de către reclamanta din acțiunea principală, în condițiile în care instanța de trimitere, care este singura competentă să aprecieze în ce măsură interpretarea dreptului Uniunii îi este necesară pentru a pronunța hotărârea, a apreciat că adresarea întrebării respective era superfluă în speță [30].

59. În rest, ne alăturăm poziției adoptate de hof van beroep te Brussel [31] prin care a considerat că legislația belgiană care este aplicabilă în speță oferă o definiție a noțiunii „servicii poștale" care este compatibilă cu cea prevăzută la articolul 2 punctul 1 din Directiva

28 — Respectiv „serviciile care implică ridicarea, sortarea, transportul și livrarea expedierilor poștale". Express Line deduce o cerință de cumul din faptul că cuvântul de legătură „și", iar nu „sau", este utilizat în versiunile franceză, engleză și germană ale textului în cauză.

29 — Articolul 131 punctul 1° din Legea din 1991, astfel cum rezultă din Decretul regal din 1999, prevede că „serviciile poștale" în sensul acesteia sunt „serviciile referitoare la expedierile adresate care implică *una dintre următoarele operațiuni sau mai multe dintre ele combinate*: – ridicarea; – sortarea; – transportul; – livrarea" (sublinierea noastră). Precizăm că punctul menționat a fost modificat prin Legea din 13 decembrie 2010 după cum urmează: „servicii poștale: servicii care implică ridicarea, sortarea, transportul și livrarea expedierilor poștale", dar că această versiune nu este aplicabilă *ratione temporis* în privința acțiunii principale.

30 — A se vedea printre altele Hotărârea din 17 septembrie 1998, Kainuun Liikenne și Pohjolan Liikenne (C-412/96, Rec., p. I-5141, punctele 23 și 24), și Concluziile avocatului general Léger prezentate în această cauză (punctul 29 și urm.), precum și Hotărârea din 6 iulie 2000, ATB și alții (C-402/98, Rec., p. I-5501, punctul 29), și Hotărârea din 16 iulie 2009, Gómez-Limón Sánchez-Camacho (C-537/07, Rep., p. I-6525, punctul 24).

31 — Această instanță a hotărât de asemenea în alte cauze (printre altele, Hotărârea din 3 decembrie 2009, 2007/AR/2742, www.juridat.be; *Reflets*, nr. 2/2010, p. 9) că, în lipsa unor indicații contrare în Directiva 97/67, trebuie să se rețină accepțiunea general admisă pentru termenul „și", care trebuie, așadar, înțeles ca o conjuncție coordonatoare obișnuită, nu cumulativă.

97/67, știind că textul articolului menționat nu oferă nicio indicație că enumerarea pe care o conține ar avea un caracter cumulativ. Adăugăm că evoluția urmată de această dispoziție susține ideea potrivit căreia nu este necesar ca cele patru activități prevăzute să fie reunite la operatorul în discuție [32].

C — *Cu privire la prima întrebare preliminară*

60. Potrivit primei sale întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită Curții să se pronunțe cu privire la problema dacă Directiva 97/67, în versiunea sa rezultată din Directiva 2002/39, și în principal, dar nu numai, articolul 19, trebuie interpretată în sensul că se opune unei reglementări care prevede obligativitatea unui sistem extern de soluționare a reclamațiilor pentru furnizorii de servicii poștale neuniversale.

61. Numai Express Line susține că ar trebui dat un răspuns afirmativ la această întrebare preliminară, care a fost formulată în conformitate cu cererea sa. În schimb, guvernele belgian și polonez, precum și Comisia consideră că Directiva 97/67 nu se opune sistemului contestat. Vom adopta și noi această din urmă poziție.

62. În speță, serviciile poștale furnizate de Express Line, pentru care aceasta a făcut o declarație la IBPT, sunt servicii care se află în afara domeniului de aplicare al serviciului universal. În acest context, reclamanta din acțiunea principală refuză să fie supusă competenței serviciului belgian de mediere în sectorul poștal și să fie obligată să plătească, cu acest titlu, redevența aferentă serviciului menționat, astfel cum i se solicită de către IBTP în actul atacat. Aceasta reproșează că Legea din 1991 prevede că inclusiv furnizorii care oferă servicii poștale neuniversale trebuie să intre sub incidența sistemului extern de soluționare a reclamațiilor reprezentat de respectivul serviciu de mediere.

63. Aceasta își întemeiază pretențiile în special pe articolul 19 din Directiva 97/67, astfel cum a fost modificat prin Directiva 2002/39, al cărui al patrulea paragraf prevede că statele membre asigură că utilizatorii [33] pot sesiza o autoritate națională competentă, în cadrul unei proceduri externe de reclamații, în cazul în care reclamațiile introduse direct la

32 — Directiva 2008/6, deși inaplicabilă în speță, poate totuși constitui un instrument pertinent în vederea interpretării Directivei 97/67, în sensul că aceasta a adăugat la articolul 2 menționat un punct 1a, care definește „furnizorul de servicii poștale" drept „o întreprindere care furnizează *unul sau mai multe servicii* poștale" (sublinierea noastră).

33 — Acționând individual sau, atunci când dreptul național prevede, în legătură cu organizațiile care reprezintă interesele utilizatorilor și/sau ale consumatorilor.

furnizorul serviciului universal [34] nu au fost rezolvate satisfăcător [35]. Din acest text rezultă că furnizorii vizați nominal de sistemul extern de soluționare a reclamațiilor care urmează a fi instituit de statele membre sunt furnizorii serviciului universal.

64. Totuși, armonizarea dispozițiilor naționale realizată prin Directiva 97/67 este minimă, în sensul că nu are vocația să stabilească norme comune care ar reglementa întregul sector poștal [36]. În special, al patrulea paragraf al articolului 19, în versiunea aplicabilă în speță, începe cu următoarea rezervă: „fără a aduce atingere altor căi de atac în conformitate cu legislația internă și comunitară". Prin urmare, acest text are vocația de a institui doar un cadru minim, dincolo de care statele membre sunt autorizate să legifereze, cu condiția să respecte celelalte norme ale dreptului Uniunii. Astfel cum subliniază Comisia, niciun element din modul de redactare a articolului 19 din Directiva 97/67 nu arată că statele membre nu ar fi autorizate să impună procedura externă de reclamații în privința altor furnizori de servicii decât furnizorul serviciului universal.

65. Finalitatea specifică acestui articol, care urmărește întărirea protecției intereselor tuturor utilizatorilor de servicii poștale, asigurându-le acestora un nivel ridicat de calitate a prestațiilor, astfel cum arată titlul general al Directivei 97/67, ne determină să considerăm de asemenea că acest text nu exclude ca statele membre să prevadă alte modalități de soluționare a litigiilor [37].

66. În opinia noastră, această analiză este confirmată atât de preambulul Directivei 97/67, cât și de cel al Directivei 2002/39, care l-a modificat în acest domeniu. Astfel, considerentul (35) al Directivei 97/67 arată că procedura cu privire la contestații prevăzută la articolul 19 se aplică numai „pe lângă căile de atac disponibile în dreptul intern și în cel comunitar". În plus, considerentul (28) al Directivei 2002/39 evocă acest sistem de soluționare

34 — Articolul 19 primul și al doilea paragraf din Directiva 97/67 se referă la o procedură internă de tratare a contestațiilor adresate prestatorului sau prestatorilor serviciului universal care trebuie să fie pusă în practică de statele membre, precizând că acestea din urmă o pot impune de asemenea utilizatorilor de servicii poștale care se află în afara domeniului de aplicare al serviciului universal sau de servicii poștale care intră în domeniul de aplicare al serviciului universal, însă nu sunt furnizate de prestatorul serviciului universal.

35 — Considerentul (35) al Directivei 97/67 justifică instituirea acestui dublu mecanism de soluționare a contestațiilor utilizatorilor de servicii poștale, unul intern, iar celălalt extern, arătând că „nevoia de îmbunătățire a calității serviciilor impune ca litigiile să se soluționeze repede și eficient; [că] […] ar trebui să se prevadă o procedură cu privire la contestații, care ar trebui să fie transparentă, simplă și puțin costisitoare și ar trebui să înlesnească intervenția tuturor părților în cauză".

36 — A se vedea printre altele Raportul Comisiei către Parlamentul European și către Consiliu din 18 octombrie 2006 cu privire la aplicarea Directivei 97/67, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2002/39 [COM(2006) 595 final], care amintește că „Directiva poștală actuală se întemeiază pe principiul armonizării minime".

37 — În acest sens, Comunicarea Comisiei referitoare la Actul privind piața unică din 13 aprilie 2011 evocă, printre cele „[d]ouăsprezece pârghii pentru stimularea creșterii și întărirea încrederii", adoptarea unei legislații privind soluționarea alternativă a conflictelor pentru „a asigura instituirea unor mijloace de soluționare extrajudiciară care să poată garanta soluționarea ușoară, rapidă și necostisitoare pentru consumatori" [COM(2011) 206 final, p. 9].

a contestațiilor, prevăzând în același mod pe cele referitoare la serviciile furnizorilor serviciului poștal universal și pe cele referitoare la serviciilor altor furnizori, respectiv „ale operatorilor care dețin autorizații, inclusiv ale deținătorilor de licențe individuale". Același considerent adaugă că ar fi necesar ca „aceste proceduri să fie la dispoziția utilizatorilor tuturor serviciilor poștale, fie că acestea sunt servicii universale sau nu".

67. Această intenție afirmată de legiuitorul comunitar de a extinde protecția instituită de articolul 19 din Directiva 97/67 la un grup larg de utilizatori de servicii poștale se reflectă prin modificările introduse în primul și în al doilea paragraf ale articolului menționat prin Directiva 2002/39 [38].

68. Aceeași intenție a stat la baza adoptării Directivei 2008/6. Astfel cum am arătat deja, dispozițiile directivei menționate nu sunt aplicabile *ratione temporis* în cadrul prezentului litigiu. Totuși, acestea pot aduce o clarificare utilă cu privire la interpretarea Directivei 97/67, căreia îi schimbă într-o oarecare măsură conținutul. Astfel, considerentul (42) al Directivei 2008/6 arată că, „în vederea sporirii protecției consumatorilor, este oportun să nu se mai limiteze aplicarea principiilor minime privind procedurile de tratare a plângerilor la furnizorii serviciului universal", ceea ce evidențiază că Directiva 97/67 nu urmărea să realizeze o armonizare completă a reglementărilor statelor membre în materie.

69. Din toate aceste elemente de interpretare deducem [39] că dispozițiile Directivei 97/67, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2002/39, și în special articolul 19 din această directivă nu se opun ca un stat membru să adopte măsuri precum cele în discuție în acțiunea principală.

D — *Cu privire la a doua întrebare preliminară*

70. Prin intermediul celei de a doua întrebări, formulată cu titlu subsidiar, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 56 TFUE și următoarele, care au ca

38 — În conformitate cu jurisprudența (a se vedea recent Hotărârea din 17 februarie 2011, The Number și Conduit Enterprises, C-16/10, Rep., p. I-691, punctul 28), în scopul stabilirii sensului și a domeniului de aplicare al unei dispoziții conținute într-o directivă, se impune situarea acestei dispoziții în contextul legislativ în care aceasta se integrează, precum și interpretarea acesteia ținând cont de modul său de redactare, precum și de economia generală a directivei în cauză și de obiectivele urmărite de legiuitor.

39 — Și anume că „[s]tatele membre pot prevedea ca [...] principiu[l] [potrivit căruia proceduri transparente, simple și necostisitoare sunt elaborate pentru rezolvarea contestațiilor utilizatorilor] să fie aplicat și beneficiarilor de servicii care se află [...] în afara domeniului de aplicare al serviciului universal definit la articolul 3 și [...] în domeniul de aplicare al serviciului universal definit la articolul 3, dar care nu sunt furnizate de prestatorul de servicii universale".

obiect libera prestare a serviciilor, se opun ca un stat membru să introducă restricții privind libertatea menționată, prevăzând obligativitatea unui sistem extern de soluționare a reclamațiilor în cazul furnizorilor de servicii poștale neuniversale, pentru motive care privesc protecția consumatorilor, cu toate că acest sistem nu face nicio distincție între plângerile care provin de la consumatori sau cele care provin de la alți utilizatori finali și știind că beneficiarii serviciilor în cauză sunt în marea lor majoritate profesioniști.

71. În primul rând, observăm că, cu excepția reclamantei din acțiunea principală, toate părțile care au prezentat observații sunt de acord în aprecierea că dispozițiile Tratatului FUE nu se opun legislației naționale în discuție. Aceasta este și opinia noastră, pentru motivele expuse mai jos.

72. În sectorul poștal, directivele adoptate de legiuitorul Uniunii realizează o armonizare minimă. Dispozițiile tratatelor și în special ale Tratatului FUE în speță sunt opozabile statelor membre în rest, respectiv pentru domeniile în care acestea și-au păstrat deplina marjă de apreciere cu privire la acțiunea normativă. Totuși, astfel cum se amintește în considerentul (42) și la articolul 26 din Directiva 97/67 [40], chiar dacă sunt libere să legiferează, statele membre sunt obligate să respecte principiile dreptului Uniunii în cadrul exercitării competenței care le este rezervată.

73. Având în vedere datele corespunzătoare acțiunii principale, considerăm, precum Comisia, că normele dreptului Uniunii care se pun în discuție sunt mai degrabă cele referitoare la libertatea de stabilire, definite la articolul 49 TFUE și următoarele, decât cele referitoare la libera prestare a serviciilor [41]. Astfel, serviciile poștale în cauză sunt furnizate în general de la un sediu situat în statul membru de destinație. Astfel, Express Line, care face parte dintr-un grup german de societăți, este stabilită pe teritoriul belgian.

74. Or, potrivit unei jurisprudențe constante, Curtea are posibilitatea de a interpreta dispoziții care nu sunt menționate în

40 — Aceste texte precizează că niciun element nu împiedică un stat membru să mențină sau să introducă, pentru sectorul poștal, măsuri mai liberale decât cele prevăzute prin directivă și nici, în cazul în care aceasta ar deveni caducă, să mențină măsurile pe care le-a luat pentru a o pune în aplicare, în măsura în care, în fiecare situație, aceste măsuri sunt compatibile cu tratatul.

41 — Cu privire la coroborarea dispozițiilor aplicabile acestor două libertăți de circulație, a se vedea, prin analogie, Hotărârile din 8 septembrie 2010, Winner Wetten (C-409/06, Rep., p. I-8015, punctul 44 și urm.), și Stoß și alții (C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 și C-410/07, Rep., p. I-8069, punctul 57 și urm.).

întrebările preliminare [42], pentru a furniza instanței de trimitere, în spirit de colaborare cu aceasta, toate răspunsurile utile pentru soluționarea litigiului cu care este sesizată.

75. Instanța de trimitere va avea competența de a determina, având în vedere împrejurările proprii fiecărei cauze, dacă situația în cauză în acțiunea principală face obiectul libertății de stabilire sau al liberei prestări a serviciilor. Cu toate acestea, având în vedere cele de mai sus, trebuie să se examineze, în opinia noastră, întrebările preliminare atât în raport cu articolul 49 TFUE, cât și cu articolul 56 TFUE [43].

76. Indiferent care dintre aceste două libertăți de circulație va fi reținută, prima fază a raționamentului, pentru a răspunde la întrebarea preliminară, este de a stabili dacă faptul de a impune furnizorilor de servicii neuniversale un sistem extern de soluționare a reclamațiilor, astfel cum este prevăzut la articolele 43*ter* și 45 *ter* din Legea din 1991, constituie sau nu constituie un obstacol în calea libertății în cauză.

77. Ca atare, obligația de a participa la un sistem de această natură nu poate fi considerată în sine ca reprezentând un obstacol în calea libertății de stabilire sau a liberei prestări a serviciilor. În opinia noastră, o întreprindere care își desfășoară activitatea pe piața internă a Uniunii nu poate pretinde ca un stat membru să nu aibă structuri de protecție juridică a intereselor clienților acesteia care oferă alte modalități de soluționare a litigiilor decât căile jurisdicționale de atac. Observăm de altfel că, la fel precum Regatul Belgiei, un număr mare de state au optat pentru o extindere a sistemelor externe de soluționare a reclamațiilor la furnizorii de servicii poștale care acționează în afara sectorului serviciului universal [44].

78. În schimb, obligația de a participa la finanțarea unui asemenea sistem poate determina o restricție privind una dintre libertățile fundamentale garantate de Tratatul FUE, care ar fi contrară dreptului Uniunii. În general, statul finanțează structuri de acest tip, iar nu un ansamblu de întreprinderi care include furnizori care se află în afara domeniului de aplicare al serviciului universal, precum în speță. Desigur, obligația unor întreprinderi de a aproviziona bugetul structurilor administrative de reglementare și de control nu poate fi considerată ca fiind excepțională în sectoarele reglementate ale economiei naționale. Totuși, acestea se pot aștepta în mod legitim

42 — A se vedea printre altele Hotărârea din 20 martie 1986, Tissier (35/85, Rec., p. 1207, punctul 9), Hotărârea din 18 mai 2000, Schiavon (C-230/98, Rec., p. I-3547, punctul 37), și Hotărârea din 11 martie 2008, Jager (C-420/06, Rep., p. I-1315, punctul 47).

43 — A se vedea, prin analogie, Hotărârile citate anterior Winner Wetten (punctele 51 și 52) și Stoß și alții (punctele 64 și 65).

44 — A se vedea *Main developments in the postal sector (2008-2010), Final Report 29 november 2010*, p. 79 (http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2010-main-developments_en.pdf), cu precizarea că acest studiu solicitat de Direcția Generală Piața Internă și Servicii din cadrul Comisiei nu se referă numai la statele membre ale Uniunii, ci și la cele ale Spațiului Economic European, precum și la Confederația Elvețiană.

ca sarcina financiară care rezultă de aici să fie repartizată între diferiții operatori vizați într-un mod nediscriminatoriu, proporțional și transparent.

79. Este adevărat că, în speță, sarcina în discuție nu afectează mai mult furnizorii din celelalte state membre decât furnizorii belgieni, întrucât aceasta se aplică tuturor întreprinderilor vizate de activitățile serviciului belgian de mediere în sectorul poștal, fără a ține seama de naționalitate sau de locul de stabilire. Totuși, deși nediscriminatorie în această privință, sarcina financiară poate să afecteze, îngreunându-le sau făcându-le mai puțin atractive, activitățile întreprinderilor stabilite în alt stat membru decât cel în care este stabilit destinatarul prestației, unde acestea furnizează servicii similare [45], sau să descurajeze întreprinderile care provin din alte state membre care ar fi venit să se stabilească în Belgia [46]. Considerăm că atât articolul 49 TFUE și următoarele, cât și articolul 56 TFUE și următoarele se opun unui astfel de factor de descurajare față de accesul pe piața belgiană a serviciilor poștale [47].

80. Totuși, potrivit jurisprudenței constante, restricția menționată poate fi admisă în temeiul măsurilor derogatorii expres prevăzute de Tratatul FUE, precum cele prevăzute la articolul 52 alineatul (1) TFUE, sau justificată, conform jurisprudenței Curții, de motive imperative de interes general. Astfel, libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor, ca principii fundamentale ale Tratatului FUE, nu pot fi limitate decât prin reglementări justificate prin motive care intră în această categorie și care se aplică oricărei persoane sau întreprinderi care exercită o activitate pe teritoriul statului membru gazdă [48].

81. În speță, obstacolul în calea exercitării libertăților de circulație amintite își poate găsi un temei legitim în motive care privesc protecția consumatorilor, care este invocată în mod precis de Regatul Belgiei.

45 — A se vedea printre altele Hotărârea din 3 iunie 2010, Sporting Exchange (C-203/08, Rep., p. I-4695, punctul 23 și jurisprudența citată).

46 — A se vedea, recent, Hotărârea din 11 martie 2010, Attanasio Group (C-384/08, Rep., p. I-2055, punctul 45), precum și Hotărârea din 29 martie 2011, Comisia/Italia (C-565/08, Rep., p. I-2101, punctul 45 și jurisprudența citată).

47 — Noțiunea de restricție privește măsurile adoptate de un stat membru care, chiar dacă sunt aplicabile fără deosebire, afectează accesul pe piață al operatorilor economici din alte state membre (a se vedea printre altele Hotărârea Comisia/Italia, citată anterior, punctul 46).

48 — A se vedea printre altele Hotărârea din 8 iulie 2010, Sjöberg și Gerdin (C-447/08 și C-448/08, Rep., p. I-6921, punctul 35 și urm.), și Hotărârea din 9 septembrie 2010, Engelmann (C-64/08, Rep., p. I-8219, punctele 29 și 47).

82. Apreciem, precum guvernele belgian și polonez și Comisia, că, în această privință, este lipsit de efect faptul că legislația națională nu diferențiază reclamațiile care provin de la particulari de cele care provin de la profesioniști. Chiar dacă acest din urmă grup este majoritar în sens larg printre clienții Express Line, dreptul Uniunii, în special articolul 19 din Directiva 97/67 [49], nu face nicio distincție după cum utilizatorii finali care au sesizat serviciul de mediere au încheiat contractele în litigiu în scopuri private sau într-un cadru profesional [50]. În plus, efectul util al intervenției serviciului menționat, care urmărește creșterea calității prestațiilor în sectorul poștal, este mai bine garantat dacă toate categoriile de utilizatori pot formula o reclamație în fața acestuia.

83. Prin urmare, considerăm că această justificare este valabilă, însă sub rezerva ca obstacolul arătat să fie proporțional în mod real, cu alte cuvinte ca modalitățile de finanțare a serviciului belgian de mediere în sectorul poștal să fie de natură să permită atingerea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar în acest sens, printr-o aplicare coerentă și sistematică [51]. Revine instanței de trimitere competența de a aprecia dacă, în speță, sarcina suportată de Express Line este efectiv pe măsura activității desfășurate în privința acesteia de serviciul de mediere menționat, în vederea protejării intereselor clienților acestei întreprinderi, sau dacă această sarcină este atât de excesivă încât ar face piața poștală din Belgia mai puțin atractivă pentru această categorie de furnizori de servicii.

84. În opinia noastră, legislația națională, astfel cum este evocată prin cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare, ar putea avea un efect echivalent celui al unei subvenții încrucișate în beneficiul La Poste belgiene dacă se dovedește, ceea ce revine instanței de trimitere să verifice, că o parte foarte mare a reclamațiilor depuse la serviciul

49 — Al treilea paragraf al articolului menționat evocă „interesul utilizatorilor și/sau consumatorilor", alternativă care permite a se considera că directiva nu reține un concept strict al noțiunii de utilizatori finali de servicii poștale.

50 — Lucrările pregătitoare ale Directivei 97/67 întăresc acest punct de vedere: a se vedea printre altele Rezoluția Consiliului din 7 februarie 1994 privind dezvoltarea serviciilor poștale comunitare (JO C 48, p. 3), care se referă la „*utilizatori, inclusiv consumatori*" (JO C 48, p. 3), la fel ca și Comunicarea Comisiei din 26 iulie 1995 privind toate măsurile propuse pentru dezvoltarea serviciilor poștale comunitare, observându-se că articolul 2 punctul 16 din propunerea de directivă care figurează în aceasta definește „utilizatorii" ca incluzând „*utilizatorii profesioniști* [și] *consumatorii rezidenți*" [COM(95) 227 final, p. 17 și p. 25]. În mod similar, Raportul Comisiei către Parlamentul European și către Consiliu din 25 noiembrie 2002 privind aplicarea directivei poștale (Directiva 97/67/CE) [COM(2002) 632 final, în special nota de subsol 8] se referă la „utilizatorii de servicii poștale în ansamblu (i. e. *utilizatori particulari și comercianți*)". În plus, Decizia Comisiei din 10 august 2010 de instituire a Grupului autorităților europene de reglementare în domeniul serviciilor poștale (JO C 217, p. 7) menționează că acesta are drept atribuție, printre altele „să se consulte […] cu participanții la piață, *consumatorii și utilizatorii finali*" (sublinierea noastră în toate aceste extrase de texte).

51 — A se vedea Hotărârea Sjöberg și Gerdin, citată anterior (punctul 40 și jurisprudența citată), precum și Hotărârea din 3 martie 2011, Comisia/Belgia (C-134/10, Rep., p. I-1053, punctul 43 și urm. și jurisprudența citată).

de mediere în discuție au privit La Poste belgiană, în condițiile în care sunt rare cele care au privit Express Line, respectiv numai 2 sau 3 dintr-un număr total de aproximativ 9 000 de plângeri, în 2008 și în 2009. Or, asigurarea exercitării depline a libertăților fundamentale prevăzute de Tratatul FUE presupune să se țină seama nu numai de regulile de formă prevăzute în dreptul statelor membre, dar și de rezultatul concret la care conduc acestea.

85. Totuși, subliniem că această din urmă observație nu va mai avea o incidență practică în raport cu evoluția pe care a avut-o legislația în discuție, ca urmare a transpunerii în ordinea juridică belgiană a Directivei 2008/6. Astfel, din elementele care figurează în dosar și din dispozițiile legii adoptate la 13 decembrie 2010 [52], cu alte cuvinte după depunerea deciziei de trimitere, rezultă că criteriile de contribuție la cheltuielile de funcționare a serviciului belgian de mediere în sectorul poștal au fost modificate, în special în sensul că se ține seama, în mod mai proporțional, nu numai de cifra de afaceri realizată de o întreprindere, dar și de numărul de plângeri înregistrate în privința acesteia în cursul anului care precedă stabilirea eventualei contribuții.

86. În sfârșit, considerăm că dispozițiile Tratatului FUE referitoare la libera circulație a serviciilor și la libertatea de stabilire nu se opun ca un stat membru să adopte măsuri precum cele în discuție în acțiunea principală, care pot genera efecte cu siguranță restrictive, însă justificate de protecția utilizatorilor de servicii poștale, sub rezerva ca partea de contribuție a unei întreprinderi la finanțarea serviciului de mediere în cauză să fie în corelație suficientă cu numărul de reclamații primite de la persoane care au utilizat prestațiile întreprinderii în cauză în raport cu cele primite cu privire la ceilalți furnizori care sunt de competența serviciului menționat.

52 — A se vedea noua formulă algebrică prevăzută la articolul 45*ter*, în versiunea rezultată din legea menționată. O expunere în acest sens este realizată de Express Line în scrisoarea adresată Curții pentru a explica retragerea motivului referitor la încălcarea dreptului Uniunii, după cum urmează: „în timp ce, înainte, toate întreprinderile a căror cifră de afaceri depășea 500 000 de euro erau obligate să contribuie la finanțarea serviciului belgian de mediere în sectorul poștal, în prezent, vor fi obligate să contribuie astfel numai acele întreprinderi împotriva cărora au fost depuse peste 12 plângeri în anul anterior. Pe de altă parte, întreprinderile vizate nu mai trebuie să contribuie decât la finanțarea cheltuielilor de funcționare legate de soluționarea plângerilor de către serviciul de mediere (proporțional cu numărul de plângeri cu privire la întreprinderea în cauză), iar nu și la cheltuielile generale de funcționare a aceluiași serviciu de mediere (proporțional cu cifra de afaceri a întreprinderii în cauză)”.

VI — Concluzie

87. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții, cu titlu principal, să declare că nu mai este necesar să răspundă la întrebările preliminare adresate de hof van beroep te Brussel și să dispună radierea cauzei de pe rolul Curții.

88. Cu titlu subsidiar, în ipoteza în care Curtea ar considera că trebuie să se aducă un răspuns la întrebările preliminare menționate, propunem să procedeze după cum urmează:

„1) Dispozițiile Directivei 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 rezultă din Directiva 2002/39/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 iunie 2002, trebuie interpretate în sensul că nu se opun ca un stat membru să prevadă obligativitatea unui sistem extern de soluționare a reclamațiilor precum cel în discuție în acțiunea principală pentru furnizorii de servicii poștale neuniversale.

2) Principiile corespunzătoare liberei circulații a serviciilor, definite la articolul 56 TFUE și următoarele, și libertății de stabilire, definite la articolul 49 TFUE și următoarele, trebuie interpretate în sensul că nu se opun ca un stat membru, întemeindu-se pe motive imperative de interes general privind protecția utilizatorilor de servicii poștale, să prevadă obligativitatea unui sistem extern de soluționare a reclamațiilor precum cel în discuție în acțiunea principală pentru furnizorii de servicii poștale neuniversale, chiar dacă, în cadrul aplicării sistemului menționat, nu se face nicio distincție între reclamațiile care provin de la consumatori și cele care provin de la alți utilizatori finali. Totuși, acest lucru se aplică numai dacă modalitatea de finanțare a serviciului de mediere în cauză ia în considerare într-un mod suficient de proporțional, ceea ce va reveni instanței naționale să verifice, importanța relativă a numărului de plângeri aferente diverșilor furnizori de servicii poștale care sunt de competența acestuia.”