



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 16 octombrie 2014¹

Cauza C-340/13

**bpost SA
împotriva
Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT)**

[cerere de decizie preliminară formulată de cour d'appel de Bruxelles (Belgia)]

„„Servicii poștale — Directiva 97/67/CE — Raporturile dintre prestatorul serviciului universal și intermediarii însărcinați cu gruparea expedierilor poștale — Tarife speciale — Interzicerea discriminării — Rabaturi cantitative” ț ș”

1. bpost este un prestator al serviciului universal (denumit în continuare „PSU”)² care își desfășoară activitatea în domeniul poștal în Belgia. În afară de tarifele standard aplicabile pentru expedierea prin poștă de scrisori, bpost aplică două tipuri de reduceri de prețuri. „Rabaturile operaționale” se acordă în cazul în care un client pregătește corespondența înainte ca aceasta să fie tratată de bpost (spre exemplu, sortarea în funcție de format, de modul de ambalare și de greutate sau predarea de corespondență presortată la oficiile de sortare ale societății bpost). „Rabaturile cantitative” sunt calculate exclusiv în funcție de venitul obținut de bpost de pe urma unui client într-o perioadă de referință. Înaintea anului 2010, intermediarii însărcinați cu gruparea expedierilor (întreprinderile care adună și grupează corespondența de la mai mulți expeditori) puteau să însumeze volumul corespondenței pe care o prelucrau pentru a obține rabaturi cantitative mai importante. Această posibilitate a dispărut în anul 2010, când bpost a decis că rabaturile cantitative vor fi calculate în funcție de volumul de corespondență pe care decide să îl trimită prin poștă fiecare expeditor.

2. Autoritatea de reglementare națională pentru serviciile poștale din Belgia (Institut belge des services postaux et des télécommunications, denumit în continuare „IBPT”) a decis în iulie 2011 că noua metodă de calcul a societății bpost nu respecta prevederile legii belgiene prin care era transpus principiul nediscriminării prevăzut la a cincea liniuță a articolului 12 din Directiva privind serviciile poștale³. Această decizie se baza, în esență, pe constatarea existenței unei diferențe de tratament între intermediari și expeditorii individuali de corespondență masivă, întrucât, pentru un anumit volum de

1 — Limba originală: engleza.

2 — A se vedea punctul 4 de mai jos.

3 — Directiva 97/67/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 decembrie 1997 privind normele comune pentru dezvoltarea pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității și îmbunătățirea calității serviciului (JO 1998, L 15, p. 14, Ediție specială, 06/vol. 3, p. 12). Ne vom referi la versiunea originală a acestei directive folosind denumirea „Directiva din 1997”. Această directivă a fost modificată prin Directiva 2002/39/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 iunie 2002 de modificare a Directivei 97/67/CE privind continuarea deschiderii spre concurență a serviciilor poștale ale Comunității (JO L 176, p. 21, Ediție specială, 06/vol. 4, p. 178) (denumită în continuare „Directiva din 2002”) și prin Directiva 2008/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 februarie 2008 de modificare a Directivei 97/67/CE cu privire la realizarea integrală a pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității (JO L 52, p. 3) (denumită în continuare „Directiva din 2008”). Ne vom referi la versiunea Directivei din 1997 care cuprinde modificările efectuate prin Directiva din 2002 și prin Directiva din 2008 folosind denumirea „Directiva privind serviciile poștale”. Regulamentul (CE) nr. 1882/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 septembrie 2003 de adaptare la Decizia 1999/468/CE a Consiliului a dispozițiilor privind comitetele care asistă Comisia în exercitarea competențelor de executare prevăzute de actele care fac obiectul procedurii menționate la articolul 251 din Tratatul CE (JO L 284, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 4, p. 213) a modificat de asemenea Directiva privind serviciile poștale, dar numai în ceea ce privește comitologia.

corespondență predată către bpost, un expeditor individual de corespondență masivă avea dreptul la un rabat cantitativ mai mare decât un intermediar. bpost a atacat respectiva decizie la cour d'appel de Bruxelles (Curtea de Apel din Bruxelles, instanța de trimitere), care solicită lămuriri, în primul rând, cu privire la domeniul de aplicare al celei de a cincea liniuțe a articolului 12 din Directiva privind serviciile poștale și, în al doilea rând, cu privire la aspectul dacă intermediarii și expeditorii individuali de corespondență masivă se află într-o situație comparabilă în raport cu rabaturile cantitative. În acest context, se solicită Curții să clarifice întinderea raționamentului pe care l-a făcut în cauza Deutsche Post și alții⁴, în care a stabilit că, în cazul în care un PSU acordă rabaturi operaționale unor expeditori individuali, intermediarii trebuie de asemenea să beneficieze de astfel de rabaturi în aceleași condiții.

Dreptul aplicabil

3. Directiva din 1997 a inițiat procesul de liberalizare treptată a pieței serviciilor poștale. Respectiva directivă a instituit norme comune privind în special prestarea unui serviciu poștal universal în cadrul Comunității și principiile de tarificare pentru prestarea serviciului universal⁵.

4. Potrivit Directivei privind serviciile poștale, o „rețea poștală” este un sistem de organizare și de resurse de orice tip folosite de PSU, în special pentru ridicarea expedierilor poștale acoperite de o obligație de serviciu universal de la punctele de acces de pe întreg teritoriul, direcționarea și tratarea acestor expedieri de la punctul de acces al rețelei poștale la centrul de distribuție și distribuirea expedierilor la adresele destinatarilor⁶. Termenul „prestatorul serviciului universal” se referă la furnizorul public sau privat al serviciului poștal care asigură totalitatea sau o parte a serviciului universal poștal într-un stat membru, a cărui identitate a fost notificată Comisiei Europene⁷. „Expeditorul” este orice persoană fizică sau juridică aflată la originea expedierilor poștale⁸.

5. În considerentul (26) al Directivei privind serviciile poștale se arată că tarifele aplicate serviciului poștal universal ar trebui să fie obiective, transparente, nediscriminatorii și adaptabile costurilor, pentru a asigura o gestionare eficientă a serviciului universal și pentru a evita denaturarea concurenței. Aceste principii sunt reluate în articolul 12 din Directiva privind serviciile poștale. În forma inițială cuprinsă în Directiva din 1997, această prevedere avea următorul cuprins:

„Statele membre adoptă măsuri pentru a asigura că tarifele pentru fiecare dintre serviciile care fac parte din prestarea serviciului universal sunt conforme cu principiile următoare:

- prețurile trebuie să fie accesibile și trebuie să fie la un nivel la care toți utilizatorii au acces la serviciile furnizate;
- prețurile trebuie să fie adaptate costurilor; statele membre pot decide ca un tarif unic să se aplice pe întreg teritoriul național;
- aplicarea unui tarif unic nu exclude dreptul prestatorului sau prestatorilor serviciului universal de a încheia acorduri tarifare individuale privind prețurile cu clienții;
- tarifele trebuie să fie transparente și nediscriminatorii.”

4 — C-287/06-C-292/06, EU:C:2008:141.

5 — Articolul 1 din Directiva din 1997.

6 — Articolul 2 alineatul (2) din Directiva privind serviciile poștale.

7 — Articolul 2 alineatul (13).

8 — Articolul 2 alineatul (16).

6. În propunerea sa care a dus la adoptarea Directivei din 2002, Comisia a arătat că modificările propuse la Directiva din 1997 urmăreau să „definească în mod clar etapele pentru continuarea deschiderii sectorului poștal al Comunității în cadrul unui proces planificat care va acorda un timp suficient pieței în ansamblul său și prestatorilor serviciului universal în special pentru a completa modernizarea structurală necesară și a se adapta la o concurență sporită într-un context normativ stabil și previzibil” [traducere neoficială]⁹.

7. Comisia a subliniat în acest context că, în condițiile în care au fost oferite de către PSU tarife speciale „multor întreprinderi sau expeditori de corespondență masivă, precum și multor intermediari, pe baza costurilor evitate”, au fost depuse o serie de plângeri în această privință împotriva anumitor operatori istorici și, prin urmare, era necesar să se stabilească în mod clar „că principiile transparenței și nediscriminării trebuiau întotdeauna să fie respectate în ceea ce privește aplicarea acestor tarife speciale și a tuturor condițiilor care se referă la acestea”¹⁰. Comisia a propus astfel introducerea unei noi liniuțe în articolul 9 din Directiva din 1997 (care face parte din capitolul 4, referitor la „Condițiile care reglementează prestarea serviciilor nerezervate și accesul la rețea”), subliniind aplicarea principiului nediscriminării în contextul tarifelor speciale.

8. Liniuța propusă a fost adoptată fără modificări, însă nu a fost introdusă în final în articolul 9, ci în articolul 12 (care face parte din capitolul 5, referitor la „Principiile de tarifare și transparența conturilor”). Considerentul (29) al Directivei din 2002 preia formularea Propunerii Comisiei din anul 2000 atunci când afirmă că „[PSU] prestează în mod normal servicii, de exemplu, pentru întreprinderi, colectorii de corespondență pentru mai mulți clienți și corespondență internă masivă, permițându-le să intre în circuitul poștal în diferite puncte și în diferite condiții în raport cu serviciul de corespondență tradițional” și că, „[î]n acest sens, [ei] trebuie să respecte principiile de transparență și nediscriminare, atât în relațiile dintre terți, cât și în relațiile dintre terți și [PSU] care oferă servicii echivalente [...]”.

9. În versiunea rezultată în urma modificării realizate prin Directiva din 2002, noua liniuță a cincea a articolului 12 din Directiva privind serviciile poștale prevedea astfel:

„[D]e câte ori prestatorii de servicii universale aplică tarife speciale, de exemplu, pentru serviciile prestate pentru întreprinderi, corespondență internă masivă sau colectorii de corespondență de la mai mulți clienți, aceștia aplică principii de transparență și nediscriminare cu privire atât la tarife, cât și la condițiile aferente. Tarifele iau în considerare costurile evitate în raport cu serviciul standard care acoperă totalitatea prestărilor de servicii pentru avizarea, transportul, sortarea și livrarea corespondenței individuale și, alături de condițiile aferente, se aplică atât relațiilor dintre terți, cât și relațiilor dintre terți și prestatorii de servicii universale care oferă servicii echivalente. Aceste tarife sunt, de asemenea, la dispoziția particularilor care folosesc serviciile poștale în condiții similare.”

10. Directiva din 2008 urmărea să completeze procesul de liberalizare inițiat prin Directiva din 1997 și să confirme data finală pentru realizarea pieței interne a serviciilor poștale¹¹.

11. În cadrul propunerii sale care a condus la adoptarea Directivei din 2008, Comisia a subliniat în special că o mai mare flexibilitate a stabilirii prețurilor de către PSU era vitală pentru a le permite acestora să reacționeze la concurența sporită cu care erau confrunțați – în special pe cele mai profitabile segmente ale pieței precum corespondența de afaceri –, rezultată din liberalizarea completă a piețelor serviciilor poștale și, de asemenea, pentru a limita orice risc privind echilibrul financiar al

9 — Expunerea de motive a Propunerii de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 97/67/CE în ceea ce privește continuarea deschiderii spre concurență a serviciilor poștale ale Comunității, COM(2000) 319 final (denumită în continuare „Propunerea Comisiei din anul 2000”), secțiunea 2.1 (JO C 337 E, p. 220).

10 — Expunerea de motive a Propunerii Comisiei din anul 2000, citată la nota de subsol 9, secțiunea 2.9.4.

11 — A se vedea considerentele (12), (13) și (16).

serviciului universal care ar putea apărea în noul context¹². O astfel de flexibilitate era, așadar, considerată un instrument esențial pentru a garanta finanțarea serviciului universal, care a reprezentat o problemă centrală în cadrul procesului legislativ care a condus la adoptarea Directivei din 2008. În consecință, cea de a doua frază din cadrul celei de a doua liniuțe a articolului 12 a fost reformulată pentru a limita uniformitatea tarifară impusă de state în principal la expedierile cărora li se aplică tarife unitare (cum ar fi timbrele)¹³.

12. Nevoia unei flexibilități mai mari în ceea ce privește stabilirea prețurilor este exprimată de asemenea în prima frază din considerentul (39) al Directivei din 2008, în care se afirmă că, „[p]entru furnizarea unor servicii pentru toți utilizatorii, inclusiv întreprinderi, expeditori de corespondență masivă sau colectori de corespondență de la utilizatori diferiți, furnizorii de serviciu universal se pot bucura de mai multă flexibilitate în raport cu prețurile, în conformitate cu principiul orientării în funcție de costuri”.

13. În plus, o referire la obligația PSU de a lua „în considerare costurile evitate” în contextul tarifelor speciale a fost eliminată din cea de a cincea liniuță a articolului 12, care este în prezent formulată după cum urmează:

„[O]ri de câte ori furnizorii de serviciu universal aplică tarife speciale, de exemplu, pentru serviciile furnizate pentru întreprinderi, trimiteri poștale interne în număr mare sau colectori de corespondență de la mai mulți utilizatori, aceștia aplică principiile de transparență și nediscriminare cu privire atât la tarife, cât și la condițiile aferente. Tarifele și condițiile asociate se aplică similar atât între părți terțe diferite, cât și între părți terțe și furnizorii de servicii universale care oferă servicii echivalente. Orice astfel de tarife sunt disponibile și pentru utilizatori, în special pentru cei individuali, pentru întreprinderile mici și mijlocii, care expediază corespondența în condiții similare.”

Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

14. Astfel cum s-a arătat mai sus, există două categorii de reduceri de prețuri acordate de PSU în sectorul poștal.

15. „Rabaturile operaționale” răsplătesc predarea către PSU de corespondență presortată (peste un volum minim specificat). Ele urmăresc să țină seama de economiile privind costurile pe care le realizează PSU ca urmare a colectării și a sortării acestui tip de corespondență în funcție de, spre exemplu, format, mod de ambalare și greutate și a predării acestei corespondențe la oficiile de sortare ale PSU. Rabaturile operaționale necesită de obicei „un acces în aval” la rețeaua poștală a PSU, în special la instalațiile sale de sortare și/sau de transmitere.

16. „Rabaturile cantitative” răsplătesc trimiterea unor cantități mari de corespondență într-o anumită perioadă de referință, indiferent dacă aceasta este sau nu este presortată atunci când este predată PSU. Aceste rabaturi au un caracter pur comercial. Obiectivul lor este să sporească cererea de servicii poștale.

12 — Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 97/67/CE cu privire la realizarea integrală a pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității, COM(2006) 594 final (denumită în continuare „Propunerea Comisiei din anul 2006”), secțiunea 3.2.2, p. 5.

13 — Această liniuță are în prezent următorul cuprins: „[o]ri de câte ori este necesar din motive legate de interesul public, statele membre pot decide ca un tarif uniform să fie aplicat serviciilor furnizate la un tarif unitar și altor trimiteri poștale pe întreg teritoriul lor național și/sau către teritoriile altor state”.

17. bpost aplică trei categorii de tarife pentru serviciile poștale: (i) tariful standard, care reprezintă un preț unitar, (ii) tarife reduse sau preferențiale, acordate clienților care depun anumite cantități minime de corespondență presortată, care pot fi, prin urmare, considerate rabaturi operaționale, și (iii) „tarife contractuale”, care sunt aplicate în cazul cantităților foarte mari de corespondență („corespondență masivă”) și care sunt negociate de bpost cu clienții săi.

18. Tarifele contractuale ale bpost, care privesc în special „publicitatea prin poștă” și „corespondența administrativă”¹⁴, pot, la rândul lor, să se bazeze pe trei tipuri de contracte: (i) contracte de tip „client direct”, încheiate direct cu expeditorii de corespondență de afaceri, (ii) contracte „de reprezentare”, încheiate cu intermediarii însărcinați cu gruparea expedierilor care sunt mandatați de expeditori să le gestioneze în mod exclusiv corespondența, și (iii) contractele de „intermediere”, încheiate cu intermediarii care grupează expedierile care predau societății bpost corespondență masivă provenită de la diverși expeditori care nu sunt specificați la momentul încheierii contractului. Comisia a definit „intermediarul” (termen sinonim cu cel de intermediar însărcinat cu gruparea expedierilor) în sectorul poștal ca fiind „orice operator economic care intervine între expeditor și [PSU] prin colectarea, transportul și/sau presortarea trimerelor poștale înainte de a le insera în rețeaua poștală publică a aceluiași țări sau a altei țări”¹⁵.

19. În anul 2010, rabaturile cantitative oferite de bpost pentru trimeri care cântăreau mai puțin de 50 de grame au fost cuprinse între 10,4 % (rabat de categoria 1) și 39,7 % (rabat de categoria 11), în timp ce rabaturile cantitative pentru trimeri care cântăreau mai mult de 50 de grame au fost cuprinse între 9,7 % (rabat de categoria 1) și 50,4 % (rabat de categoria 12)¹⁶. Rabaturile aplicate au depins de veniturile obținute de bpost ca urmare a volumului de corespondență primită într-o perioadă de referință¹⁷ și nu au avut legătură cu tipul de contract tarifar¹⁸.

20. Până în anul 2010, bpost a permis „gruparea” în contextul rabaturilor cantitative. Astfel, un intermediar însărcinat cu gruparea expedierilor putea să grupeze cantitățile de corespondență transmise de diverși clienți în scopul de a beneficia de rate de rabat cantitativ mai mari.

21. În anul 2010, bpost a înlocuit acest sistem cu un sistem de acordare a rabaturilor „corespunzător fiecărui expeditor”, potrivit căruia un intermediar însărcinat cu gruparea expedierilor are dreptul să obțină rabaturi cantitative calculate în raport cu cantitățile de corespondență primite de la fiecare dintre clienții săi priviți separat. bpost arată că această schimbare a urmărit să răspundă practicii unui număr redus de intermediari însărcinați cu gruparea expedierilor care reuneau corespondența provenită de la diverși expeditori pe criterii strict administrative (cu alte cuvinte, fără a realiza nicio sarcină pregătitoare), în scopul de a beneficia „în mod artificial” de cele mai ridicate rate de rabat cantitativ.

14 — În terminologia poștală, „publicitatea prin poștă” desemnează materialele publicitare adresate unui destinatar, iar „corespondența administrativă” se referă la trimerile de corespondență masivă care conțin informații individuale, cum ar fi extrasele de cont trimise de bănci clienților lor.

15 — A se vedea Comunicarea privind aplicarea normelor de concurență în sectorul poștal și privind evaluarea anumitor măsuri de stat cu privire la serviciile poștale (JO 1998, C 39, p. 2, Ediție specială, 08/vol. 3, p. 72).

16 — bpost a confirmat în cadrul ședinței că expeditorii de corespondență masivă sau intermediarii însărcinați cu gruparea expedierilor puteau să beneficieze în mod cumulativ de rabaturi cantitative și de rabaturi operaționale în contextul contractelor tarifare.

17 — În anul 2010, perioada de referință a fost de un an pentru trimeri de mai puțin de 50 de grame și de trei luni pentru trimeri de mai mult de 50 de grame.

18 — Cu excepția „rabatului pentru transmitere pe un canal indirect”, acordat în contextul contractelor de „intermediere”. Cu toate acestea, respectivul rabat corespunde costurilor evitate de bpost ca urmare a faptului că intermediarul însărcinat cu gruparea expedierilor, iar nu bpost, este cel care gestionează relațiile comerciale cu expeditorii individuali. Prin urmare, acesta ar trebui să fie considerat mai degrabă un rabat operațional decât un rabat cantitativ.

22. Pentru a ilustra diferența dintre cele două sisteme, să presupunem că un intermediar însărcinat cu gruparea expedierilor a grupat corespondența provenită de la trei expeditori diferiți. Potrivit sistemului anterior anului 2010, acesta ar fi putut obține un rabat de, să spunem, 20 % aferent corespondenței combinate a acestora într-o anumită perioadă de referință, chiar dacă volumul de corespondență de la fiecare expeditor ar fi permis obținerea unui rabat de numai 10 % în cazul în care ar fi fost trimisă separat. Potrivit sistemului instituit în 2010, același intermediar însărcinat cu gruparea expedierilor ar putea obține numai rabatul de 10 % aferent corespondenței fiecărui expeditor.

23. La 20 iulie 2011, IBPT a stabilit că sistemul de acordare a rabaturilor „corespunzător fiecărui expeditor” a dat naștere unei diferențe de tratament între expeditorii individuali de corespondență masivă și intermediarii însărcinați cu gruparea expedierilor, în ceea ce privește calculul rabaturilor cantitative, deși cele două categorii se aflau în situații comparabile din punctul de vedere al serviciilor poștale oferite de bpost. În consecință, IBPT a aplicat societății bpost o amendă de 2 250 000 de euro pentru încălcarea legislației belgiene de transpunere a prevederii referitoare la nediscriminare cuprinse la liniuța a cincea a articolului 12 din Directiva privind serviciile poștale.

24. bpost a atacat această decizie la cour d’appel de Bruxelles, care a suspendat judecarea cauzei și a adresat o cerere de decizie preliminară cuprinzând următoarele întrebări:

- „1) Articolul 12 a cincea liniuță din [Directiva privind serviciile poștale] trebuie interpretat în sensul că prevede o obligație de nediscriminare, în special în relațiile dintre [PSU] și intermediarii însărcinați cu gruparea expedierilor, în ceea ce privește rabaturile operaționale acordate de acest prestator, rabaturile exclusiv cantitative continuând să fie supuse aplicării articolului 12 a patra liniuță?
- 2) În cazul în care răspunsul la prima întrebare este afirmativ, [sistemul de] rabat[uri] exclusiv cantitativ[e] [aplicat de bpost în anul 2010] răspunde obligației de nediscriminare prevăzute la articolul 12 a patra liniuță, atunci când diferențierea în funcție de prețuri pe care o instituie se întemeiază pe un factor obiectiv în raport cu piața geografică și de servicii relevantă și nu are un efect de excludere sau de fidelizare?
- 3) În cazul în care răspunsul la prima întrebare este negativ, rabatul cantitativ acordat intermediarului însărcinat cu gruparea expedierilor încalcă principiul nediscriminării prevăzut la articolul 12 a cincea liniuță atunci când mărimea acestuia nu este egală cu rabatul acordat unui expeditor care trimite un număr echivalent de expedieri, ci este egală cu ansamblul rabaturilor care sunt acordate tuturor expeditorilor în funcție de numărul expedierilor fiecăruia dintre aceștia ale căror expedieri poștale sunt grupate de respectivul intermediar?”

25. bpost, Belgia, Italia, Suedia și Comisia au depus observații scrise. În cadrul ședinței din 11 iunie 2014, bpost, Belgia, Franța și Comisia au prezentat observații orale.

Analiză

26. Vom începe prin a discuta care este versiunea Directivei privind serviciile poștale aplicabilă în cadrul prezentei trimiteri preliminare. Vom examina în continuare dacă articolul 12 a cincea liniuță din Directiva privind serviciile poștale reglementează rabaturile cantitative, înainte de a ne consacra problemei principale dacă sistemul de acordare a rabaturilor „corespunzător fiecărui expeditor” respectă principiul potrivit căruia tarifele pentru serviciul poștal universal trebuie să nu fie discriminatorii.

Versiunea aplicabilă a Directivei privind serviciile poștale

27. Deși instanța de trimitere solicită lămuriri cu privire la articolul 12 din Directiva privind serviciile poștale, astfel cum a fost modificată atât prin Directiva din 2002, cât și prin Directiva din 2008, bpost susține că versiunea rezultată ca urmare a Directivei din 2002 (care cuprindea încă o referire la „costurile evitate”) este cea care se aplică în procedura principală.

28. Termenul pentru transpunerea Directivei din 2008 a fost data de 31 decembrie 2010 și aceasta a fost transpusă în mod corespunzător în dreptul național de către Belgia la data respectivă. Ținând seama de faptul că procedura principală privește rabaturi cantitative acordate de bpost în anul 2010, considerăm că, din punct de vedere formal, prezentului litigiu i se aplică versiunea articolului 12 care rezultă din Directiva din 2002.

29. Cu toate acestea, Directiva din 2008 a intrat în vigoare la 27 februarie 2008. Astfel cum a arătat în mod corect IBPT în cadrul deciziei atacate în procedura principală, acest fapt nu poate fi ignorat atunci când se examinează care este versiunea Directivei privind serviciile poștale care trebuie luată în considerare de Curte în cadrul prezentei proceduri. Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante, în cursul termenului de transpunere a unei directive, statele membre destinate ale acesteia trebuie să se abțină de la adoptarea unor dispoziții de natură să compromită în mod grav realizarea rezultatului impus prin această directivă¹⁹. Rezultă că, începând cu data la care o directivă a intrat în vigoare, instanțele statelor membre trebuie să se abțină, în măsura posibilului, să interpreteze dreptul intern într-un mod care, după expirarea termenului de transpunere, ar risca să compromită grav realizarea obiectivului urmărit prin această directivă²⁰.

30. Întrucât Directiva din 2008 intrase deja în vigoare la momentul la care au avut loc faptele care au stat la baza procedurii principale, interpretarea solicitată de cour d'appel de Bruxelles, care se referă la versiunea articolului 12 rezultată din directiva menționată, trebuie considerată ca fiind utilă respectivei instanțe pentru a-i permite să judece litigiul cu care este sesizată într-un mod care să asigure respectarea obligației pe care tocmai am amintit-o²¹.

31. În consecință, considerăm că Curtea ar trebui să răspundă la întrebările adresate pe baza acestei versiuni.

Prima întrebare: domeniul de aplicare al articolului 12 a cincea liniuță din Directiva privind serviciile poștale

32. Prin intermediul primei întrebări adresate, instanța de trimitere solicită lămuriri cu privire la domeniul de aplicare al articolului 12 a cincea liniuță din Directiva privind serviciile poștale și cu privire la modul în care acesta se raportează la principiul general, stabilit în cadrul celei de a patra liniuțe, potrivit căruia tarifele pentru serviciile poștale universale nu trebuie să fie discriminatorii.

33. Trebuie să arătăm de la bun început că, în opinia noastră, răspunsul la prima întrebare nu influențează problema discriminării invocată de instanța de trimitere în cadrul celei de a doua și al celei de a treia întrebări. Motivul este că articolul 12 a patra liniuță prevede în mod clar că tarifele pentru serviciul universal aplicate de PSU trebuie în orice caz să nu fie discriminatorii.

19 — Hotărârea Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, punctul 45), Hotărârea ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265, punctul 58) și Hotărârea Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias și alții (C-43/10, EU:C:2012:560, punctul 57).

20 — A se vedea în special Hotărârea Adeneler și alții (C-212/04, EU:C:2006:443, punctele 122 și 123).

21 — A se vedea prin analogie Hotărârea VTB-VAB și Galatea (C-261/07 și C-299/07, EU:C:2009:244, punctul 40).

34. În condițiile în care versiunea inițială a Directivei privind serviciile poștale cuprindea deja principiul general potrivit căruia tarifele pentru serviciile poștale universale trebuie să fie nediscriminatorii, o a cincea liniuță referitoare la „tarifele speciale” a fost adăugată în articolul 12 abia cu ocazia modificării realizate prin Directiva din 2002. Respectiva liniuță obligă PSU să respecte principiile transparenței și nediscriminării atunci când aplică tarife speciale. Directiva privind serviciile poștale menționează, cu titlu ilustrativ, serviciile furnizate pentru întreprinderi, trimiterile poștale interne în număr mare sau colecții de corespondență de la mai mulți utilizatori.

35. În Hotărârea Deutsche Post și alții²², Curtea a stabilit că articolul 12 a cincea liniuță urmărește în mod specific să reglementeze o situație în care un PSU acordă unora dintre clienții săi, „într-un mod chiar mai liberal decât cel impus de [Directiva privind serviciile poștale] [...] accesul la rețeaua poștală proprie prin alte puncte decât cele tradiționale și le oferă în acest scop tarife speciale”. În consecință, rabaturile operaționale acordate clienților care efectuează activități pregătitoare în ceea ce privește corespondența și care, prin urmare, solicită accesul la circuitul poștal în condiții și prin puncte distincte de cele ale serviciului tradițional de corespondență poștală intră în domeniul de aplicare al respectivei dispoziții.

36. Cu toate acestea, Hotărârea Deutsche Post și alții privea exclusiv *rabaturile operaționale*. În prezenta cauză, se pune problema dacă articolul 12 a cincea liniuță se aplică și în cazul *rabaturilor cantitative*. Sunt acestea incluse în sfera noțiunii „tarife speciale”?

37. Această problemă se pune în special deoarece, potrivit versiunii articolului 12 care a rezultat în urma adoptării Directivei din 2002, astfel de tarife speciale trebuiau să ia „în considerare costurile evitate în raport cu serviciul standard care acoperă totalitatea prestațiilor de servicii pentru avizarea, transportul, sortarea și livrarea corespondenței individuale”. În plus, deși Directiva din 2008 a eliminat respectiva frază din cuprinsul articolului 12, în considerentul (39) al acestei directive s-a afirmat în continuare că „[t]arifele ar trebui să ia în considerare costurile evitate în raport cu serviciul standard care acoperă totalitatea prestațiilor de servicii pentru colectarea, sortarea, transportul și livrarea corespondenței individuale”.

38. bpost și guvernul francez susțin, în esență, că referirea la „costurile evitate” cuprinsă atât în versiunea din 2002 a articolului 12 a cincea liniuță, cât și în preambulul Directivei din 2008 indică faptul că această liniuță trebuie interpretată în sensul că se aplică exclusiv în ceea ce privește rabaturile operaționale, care sunt acordate pentru a răsplăti pregătirea corespondenței anterior depozitării sale și economiile corespunzătoare realizate de PSU. Guvernele belgian, italian și suedez, precum și Comisia susțin, în schimb, că și rabaturile cantitative implică acordarea de „tarife speciale” de către PSU: atât rabaturile operaționale, cât și cele cantitative se deosebesc de tarifele „normale” aplicabile serviciului tradițional de corespondență poștală. În opinia guvernului belgian, referirea la „costurile evitate” cuprinsă chiar în articolul 12 și/sau în preambulul Directivei din 2008 urmărește numai să exprime principiul orientării în funcție de costuri în contextul rabaturilor operaționale. Aceasta nu poate fi interpretată în sensul unei limitări a noțiunii „tarife speciale”.

39. Directiva privind serviciile poștale nu definește „tarifele speciale”. Cele trei exemple prezentate în articolul 12 a cincea liniuță nu sunt deosebit de lămuritoare. Este adevărat că referirea la „întreprinderi, trimiteri poștale interne în număr mare sau colecții de corespondență de la mai mulți utilizatori” sugerează că tarifele speciale privesc utilizatorii care trimit cantități de corespondență mai mari decât este obișnuit. Cu toate acestea, astfel cum am explicat mai sus, cantitatea de corespondență transmisă către PSU este un factor care – chiar dacă într-un mod foarte diferit – este relevant atunci când se calculează atât rabaturile operaționale, cât și cele cantitative²³.

22 — C-287/06-C-292/06, EU:C:2008:141, punctele 42 și 43.

23 — A se vedea punctele 15 și 16.

40. Nici prevederea cuprinsă în versiunea din anul 2002 a celei de a cincea liniuțe, potrivit căreia tarifele speciale „iau în considerare costurile evitate în raport cu serviciul standard care acoperă totalitatea prestărilor de servicii pentru avizarea, transportul, sortarea și livrarea corespondenței individuale”, nu oferă un indiciu decisiv. Această frază poate fi interpretată fie ca delimitând noțiunea „tarife speciale” însăși – caz în care tarifele speciale privesc numai rabaturile operaționale – fie numai ca subliniind principiul orientării în funcție de costuri în domeniul rabaturilor operaționale, fără a aduce atingere aplicării celei de a cincea liniuțe în ceea ce privește rabaturile cantitative. Aceeași concluzie se aplică în ceea ce privește referirea la „costurile evitate” din preambulul Directivei din 2008.

41. Cu toate acestea, lucrările pregătitoare ale Directivei din 2002²⁴ tind să indice că „tarifele speciale” privesc numai situația în care un PSU evită anumite costuri prin faptul că permite clienților săi care au efectuat ei înșiși o parte din prelucrarea poștală să aibă acces la circuitul poștal în alte puncte decât cele în care trimiterile poștale sunt depuse în mod obișnuit în cadrul rețelei poștale publice precum oficiile de sortare. Reiese din Propunerea Comisiei din anul 2000 că adăugarea unei a cincea liniuțe în articolul 12 a fost considerată necesară pentru a răspunde practicii unui anumit număr de PSU care tratau diferite categorii de clienți în mod diferit în ceea ce privește *rabaturile operaționale*. Obiectivul modificării a fost, prin urmare, acela de a stabili în mod clar că, atunci când acordă astfel de rabaturi, PSU trebuie să facă acest lucru în mod nediscriminatoriu, în special în ceea ce privește expeditorii în raport cu intermediarii însărcinați cu gruparea expedierilor. Tot astfel, cea de a cincea liniuță impune ca condițiile aferente rabaturilor operaționale – spre exemplu, cantitățile minime sau maxime de corespondență presortată care dau dreptul la un rabat sau modul lor de ambalare – să se aplice indiferent de identitatea clientului²⁵.

42. Faptul că noua liniuță nu a fost inclusă în capitolul 4 („Condițiile care reglementează prestarea serviciilor nerezervate și accesul la rețea”), astfel cum propusese Comisia, ci în capitolul 5 („Principiile de tarifare și transparența conturilor”) nu afectează, în opinia noastră, această concluzie. Astfel cum a arătat Curtea în Hotărârea Deutsche Post și alții, noua dispoziție nu urmărea să reglementeze accesul la rețeaua poștală ca atare, prin obligarea PSU să acorde accesul la circuitul poștal în condiții și prin puncte distincte de cele ale serviciului tradițional de corespondență poștală²⁶. Scopul noii reglementări era mai degrabă să evite discriminarea tarifară în cazul în care un PSU decide să acorde un astfel de acces. Din punctul nostru de vedere, acesta poate să fi fost de asemenea motivul pentru care membrii francez și portughez ai Grupului de lucru al Consiliului privind serviciile poștale au considerat că noua liniuță „ar putea să își găsească locul mai bine” în articolul 12 din Directiva privind serviciile poștale decât în articolul 9²⁷.

43. Considerăm, prin urmare, că, în versiunea Directivei privind serviciile poștale care a rezultat din Directiva din 2002, a cincea liniuță a articolului 12 se aplica exclusiv rabaturilor operaționale.

44. Această concluzie, care este confirmată și de considerentul (29) al Directivei din 2002, nu este afectată de argumentul guvernelor belgian și italian, susținute de Comisie, potrivit căruia rabaturile cantitative sunt oricum acoperite de respectiva dispoziție întrucât prelucrarea unor mari cantități de corespondență determină reduceri de costuri pentru PSU sub forma unei economii de scară.

24 — A se vedea punctele 6-9.

25 — Potrivit tezei finale din versiunea din anul 2002 a celei de a cincea liniuțe, „tarife[le] [speciale] sunt, de asemenea, la dispoziția particularilor care folosesc serviciile poștale în condiții similare”.

26 — EU:C:2008:141, punctul 41.

27 — Raportul privind întâlnirea din 8 septembrie 2000, documentul Consiliului 11249/00 din 15 septembrie 2000, p. 3.

45. Este cert că prelucrarea și distribuirea unor cantități mai mari de corespondență, care sunt încurajate de rabaturile cantitative, permit PSU să beneficieze de o economie de scară prin repartizarea unor costuri fixe la un număr mai mare de trimiteri poștale. Nu suntem însă convinși că astfel de economii de scară cvasiautomate se încadrează în sfera noțiunii „costuri evitate” din Directiva privind serviciile poștale.

46. Astfel cum am arătat, referirea la „costurile evitate” din versiunea din anul 2002 a celei de a cincea liniuțe era legată de efectuarea de către terți a unei părți a circuitului poștal de prelucrare. Economia de scară rezultă din creșterile înregistrate în ceea ce privește cantitatea totală de corespondență prelucrată de PSU, iar nu dintr-o modificare a serviciului tradițional de corespondență poștală prelucrată de respectivul PSU. În plus, nu este ușor să se anticipeze cu precizie cum va evolua cererea de servicii poștale ca urmare a rabaturilor cantitative. Economia de scară efectivă poate fi măsurată numai în raport cu cantitatea totală de corespondență prelucrată de PSU. Considerăm, așadar, că este dificil, dacă nu chiar imposibil, să se calculeze în avans (atunci când se stabilesc „tarifele speciale”) care parte a unei astfel de economii (și deci costurile evitate) ar putea fi legată în mod specific de creșteri înregistrate în ceea ce privește cererea de servicii poștale rezultate ca urmare a rabaturilor cantitative. În schimb, sunt mai ușor de măsurat costurile evitate de PSU în cazul în care un terț efectuează o parte din circuitul poștal de prelucrare.

47. Eliminarea de către Directiva din 2008 a referirii la „costurile evitate” din a cincea liniuță a articolului 12 a modificat domeniul de aplicare al acestei dispoziții?

48. În această privință, remarcăm că propunerea inițială a Comisiei cu privire la viitoarea Directivă din 2008 nu a sugerat o astfel de modificare. În acest context, Comisia a arătat că, legat de „partea din rețea care privește sortarea și expedierea [...], statele membre trebuie să continue să se conformeze articolului 12 a cincea liniuță și pot, în raport cu condițiile naționale, să instituie alte măsuri pentru a asigura accesul la rețeaua poștală publică în condiții transparente și nediscriminatorii”²⁸. În opinia noastră, aceasta confirmă (chiar dacă implicit) că Comisia nu urmărea să redefinească noțiunea „tarife speciale” din a cincea liniuță astfel încât aceasta să includă rabaturile cantitative.

49. Nu vedem niciun motiv pentru a considera că faptul că referirea la „costurile evitate” din articolul 12 a fost în final eliminată a determinat o astfel de redefinire.

50. În primul rând, astfel cum au arătat în mod corect bpost și guvernul francez, considerentul (39) al Directivei din 2008 continuă să se refere la „costurile evitate” în ceea ce privește serviciile furnizate de PSU în raport cu serviciul standard care acoperă totalitatea prestărilor de servicii pentru colectarea, sortarea, transportul și livrarea corespondenței individuale.

51. În al doilea rând, geneza Directivei din 2008²⁹ nu conține nicio indicație că referirea la „costurile evitate” a fost eliminată din cea de a cincea liniuță a articolului 12 pentru a se asigura faptul că respectiva dispoziție va acoperi în viitor atât rabaturile operaționale, cât și pe cele cantitative.

52. În opinia noastră, geneza respectivei directive tinde mai degrabă să susțină afirmația făcută de guvernul francez în cadrul ședinței potrivit căreia noua formulare a celei de a cincea liniuțe exprimă un compromis în ceea ce privește flexibilitatea pe care PSU ar trebui să o aibă în cadrul stabilirii tarifelor lor.

28 — Propunerea Comisiei din 2006, citată la nota de subsol 12, secțiunea 3.3.2, p. 7.

29 — A se vedea punctele 10-13.

53. Guvernul respectiv a explicat că, în contextul continuării liberalizării piețelor poștale, o serie de PSU au subliniat necesitatea unei mai mari flexibilități a tarifelor (ceea ce înseamnă mai puține constrângeri impuse de autoritățile publice) pentru a fi capabile să se adapteze concurenței din ce în ce mai puternice.

54. Deși a ținut seama de această preocupare, Propunerea Comisiei din 2006 nu a sugerat abandonarea regulii potrivit căreia tarifele speciale trebuie să țină seama de costurile evitate de PSU în cazul în care clientul efectuează o parte din circuitul poștal de prelucrare. În aceste condiții, este posibil ca o serie de PSU să se fi temut că nu li se va permite să își ajusteze tarifele speciale la schimbările condițiilor de concurență, inclusiv, în cazul în care este necesar, prin acordarea unor rabaturi operaționale mai mari decât cele care ar rezulta în mod automat din faptul de a ține seama de costurile evitate³⁰. Acesta este contextul în care Parlamentul European a sugerat inserarea unui considerent suplimentar în preambulul Directivei din 2008, subliniind că „este necesar ca prestarea de către [PSU] de servicii pentru întreprinderi, pentru expeditori de corespondență masivă și pentru intermediari însărcinați cu gruparea expedierilor să facă obiectul unor condiții tarifare mai flexibile”³¹.

55. Soluția care a fost în final reținută de Consiliu – în pofida opoziției Comisiei și a câtorva state membre – a fost aceea de a elimina referirea la „costurile evitate” din cea de a cincea liniuță a articolului 12, în conformitate cu flexibilitatea sporită în ceea ce privește prețurile de care beneficiază PSU³². Cu toate acestea, textul final al considerentului (39) al Directivei din 2008, comparat cu propunerea Parlamentului European, sugerează că această eliminare a făcut parte dintr-un compromis: pe de o parte, în considerentul în cauză, se afirmă în mod clar că PSU trebuie să aibă o mai mare flexibilitate în ceea ce privește prețurile, chiar dacă aceasta este „în conformitate cu principiul orientării în funcție de costuri”, pe de altă parte, cea de a doua teză a considerentului menționat preia (numai cu unele modificări minore) referirea la costurile evitate cuprinsă anterior în cea de a cincea liniuță a articolului 12³³.

56. În consecință, concluzionăm că eliminarea referirii la „costurile evitate” din cea de a cincea liniuță a articolului 12 ca urmare a adoptării Directivei din 2008 nu a modificat domeniul de aplicare material al respectivei dispoziții, care privește numai rabaturile operaționale.

57. Geneza respectivei dispoziții amintită mai sus ne întărește de asemenea opinia că problema de fond referitoare la discriminare ridicată de instanța de trimitere nu privește aspectul dacă se aplică a patra sau (vreo versiune a celei de) a cincea liniuțe a articolului 12 din Directiva privind serviciile poștale. Intenția clară avută de legiuitorul Uniunii atunci când a adăugat o a cincea liniuță în respectiva prevedere nu a fost aceea de a modifica interdicția generală privind discriminarea tarifară cuprinsă deja în versiunea inițială a Directivei privind serviciile poștale. Astfel cum se poate deduce din Propunerea Comisiei din 2000, obiectivul a fost mai degrabă acela de a răspunde unor practici discriminatorii care continuau să existe din partea anumitor PSU în legătură cu rabaturile operaționale.

30 — Dacă PSU urmează să fie expuși la concurență din ce în ce mai mult de-a lungul întregului circuit poștal de prelucrare (inclusiv, de exemplu, în ceea ce privește distribuirea trimiterilor poștale), aceștia ar putea să vrea să ofere o parte din aceste activități de prelucrare la un preț competitiv în comparație cu prețul practicat de concurenți pentru un serviciu echivalent.

31 — Poziția Parlamentului European adoptată în primă lectură la 11 iulie 2007 referitoare la adoptarea unei directive de modificare a Directivei 97/67/CE cu privire la realizarea integrală a pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității, JO 2008, C 175E, p. 355 [a se vedea considerentul (34) al versiunii modificate propuse de Parlamentul European].

32 — Grupul de lucru privind serviciile poștale, pregătirea Consiliului privind Transporturile/Telecomunicațiile și Energia din 1/2 octombrie 2007, Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 97/67/CE cu privire la realizarea integrală a pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității – Acord politic, documentul Consiliului 12864/07 din 14 septembrie 2007, p. 32 (a se vedea în special nota de subsol 40).

33 — Documentul Consiliului 12864/07, citat la nota de subsol 32, p. 16 (nota de subsol 25). Comisia s-a opus cu succes propunerii anumitor state membre de a înlocui „ar trebui să ia în considerare costurile evitate” cu „pot să ia în considerare costurile evitate”.

58. Rezultă că, în cazul în care Curtea nu este de acord cu opinia noastră și ajunge la concluzia că a cincea liniuță se aplică atât rabaturilor cantitative, cât și rabaturilor operaționale, răspunsul pe care îl propunem în ceea ce privește cea de a doua întrebare de mai jos poate fi aplicat prin analogie pentru a se răspunde la cea de a treia întrebare.

A doua întrebare: compatibilitatea sistemului „corespunzător fiecărui expeditor” cu principiul nediscriminării

59. Vom începe prin a observa că prezenta cerere de decizie preliminară privește numai sistemul de rabaturi cantitative acordate de bpost în anul 2010³⁴. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere urmărește să se stabilească, în esență, dacă sistemul „corespunzător fiecărui expeditor” este compatibil cu principiul egalității de tratament prevăzut la articolul 12 a patra liniuță din Directiva privind serviciile poștale. După cum arată bpost, răspunsul la această întrebare ar putea fi de interes direct, nu numai în Belgia, ci și în alte state membre în care PSU calculează rabaturi cantitative pe baza volumului de corespondență pe care fiecare expeditor în parte decide să îl expedieze.

60. Potrivit unei jurisprudențe constante, principiul egalității de tratament, care este unul dintre principiile fundamentale ale dreptului Uniunii, prevede că situațiile similare nu trebuie tratate în mod diferit, iar situațiile diferite nu trebuie tratate în același mod, cu excepția cazului în care un astfel de tratament diferit este justificat în mod obiectiv³⁵. Pentru a aprecia caracterul comparabil al situațiilor, se iau în vedere toate elementele care le caracterizează, precum și principiile și obiectivele domeniului din care face parte actul Uniunii respectiv³⁶.

61. Reținem mai întâi, contrar susținerilor făcute de bpost, că sistemul de rabaturi cantitative în discuție în litigiul principal cuprinde într-adevăr o diferență de tratament între intermediari și expeditorii individuali de corespondență masivă. Folosind exemplul pe care l-am dat mai sus³⁷, potrivit sistemului „corespunzător fiecărui expeditor”, intermediarii ar fi obținut un rabat de numai 10 % pentru corespondența fiecăruia dintre cei trei expeditori, în timp ce expeditorii individuali de corespondență masivă care ar fi predat PSU exact același volum de corespondență – și, în consecință, ar fi produs în principiu același venit pentru PSU – ar fi obținut un rabat de 20 %.

62. Problema principală în acest caz este dacă expeditorii (de corespondență masivă) și intermediarii se află într-o situație comparabilă în raport cu rabaturile cantitative, pentru ca o diferență de tratament să fie nelegală.

63. bpost și guvernul francez subliniază în această privință că numai expeditorii generează de fapt cererea de servicii poștale. Rabaturile cantitative urmăresc să încurajeze această cerere. Prin urmare, este justificat ca aceste rabaturi să se calculeze astfel încât să se recompenseze numai decizia expeditorilor de a crește numărul de expedieri, iar nu capacitatea intermediarilor de a colecta un volum mai mare de corespondență de la diferiți expeditori. În schimb, guvernele belgian, italian și suedez, precum și Comisia susțin că expeditorii și intermediarii se află în situații comparabile, din moment ce serviciul pe care îl furnizează bpost fiecăruia dintre ei este același.

34 — Prin urmare, prezenta trimitere preliminară nu privește alte aspecte pe care le ridică în procedura principală precum acela dacă bpost și-a încălcat obligația de a aplica tarife nediscriminatorii prin faptul că a impus intermediarilor să își identifice fiecare client pentru a beneficia de rabaturi cantitative sau prin faptul că a calculat rabaturi operaționale acordate intermediarilor pe baza cantităților de corespondență presortată provenind de la clienții lor priviți separat.

35 — Hotărârea Ruckdeschel și alții (117/76, EU:C:1977:160, punctul 7), Hotărârea Edeka Zentrale, (245/81, EU:C:1982:277, punctul 11) și Hotărârea Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punctul 76).

36 — A se vedea prin analogie Hotărârea Arcelor Atlantique et Lorraine și alții (C-127/07, EU:C:2008:728, punctele 25 și 26 și jurisprudența citată).

37 — A se vedea punctul 22.

64. Trebuie să precizăm de la bun început că nu suntem convinși de argumentul guvernelor belgian, italian și suedez și al Comisiei că raționamentul Curții din Hotărârea Deutsche Post și alții³⁸ poate fi transpus pur și simplu în prezenta cauză.

65. În acea cauză, Curtea a trebuit să stabilească dacă Directiva privind serviciile poștale împiedică Deutsche Post (PSU german) să refuze să aplice în cazul întreprinderilor care centralizau, cu titlu profesional și în nume propriu, expedierile poștale provenite de la mai mulți expeditori tarife speciale acordate de PSU clienților profesionali pentru depozitarea unor cantități minime de expedieri presortate la centrele sale poștale. Astfel, Hotărârea Deutsche Post și alții privea accesul în aval la rețeaua de tratare a corespondenței în condiții și la puncte distincte de cele ale serviciului tradițional de corespondență poștală. Curtea a statuat, în esență, că, deși este adevărat că articolul 12 a cincea liniuță din Directiva privind serviciile poștale nu urmărește soluționarea problemei de principiu dacă un PSU trebuie sau nu trebuie să acorde un astfel de acces, totuși, refuzul Deutsche Post de a extinde și la intermediari regimul de rabaturi operaționale de care beneficiau expeditorii (profesionali) era incompatibil cu principiul egalității de tratament prevăzut de această dispoziție³⁹. Curtea a recunoscut astfel în mod implicit, dar necesar, că expeditorii individuali și intermediarii se află în situații comparabile în raport cu *rabaturile operaționale*.

66. În opinia noastră, a transpune acest raționament în prezenta cauză ar echivala cu a nega faptul că expeditorii individuali și intermediarii sunt în poziții diferite în raport cu rabaturile cantitative ca urmare a faptului că numai expeditorii individuali generează o cerere independentă de expediere de scrisori prin poștă. Pentru a ilustra această diferență, este util să se analizeze efectele probabile ale sistemului „corespunzător fiecărui expeditor” pe piață și să se compare cu efectele pe care le poate produce sistemul de „grupare”.

67. Să presupunem că expeditorul individual de corespondență masivă A (de exemplu, o bancă care expediază cantități mari de corespondență administrativă) are dreptul la un rabat cantitativ de 10 %. Să ne imaginăm că A decide să încredințeze exact același volum de corespondență intermediarului X pentru a o preda ulterior lui PSU. Prin sistemul „corespunzător fiecărui expeditor”, această decizie nu are nicio influență asupra rabatului cantitativ la care dă naștere volumul de corespondență care provine la A. X va primi astfel un rabat de 10 % pentru această corespondență. În schimb, prin sistemul de „grupare”, X va fi îndreptățit la un rabat cantitativ pentru corespondența de la A aferentă din volumul total de corespondență de la toți clienții săi pe care îl depune în perioada de referință (de exemplu 20 %).

68. Să presupunem acum că A încheie un contract pentru tratarea și expedierea aceluiași volum de corespondență către PSU cu intermediarul Y, care este mai mare decât X. Prin sistemul „corespunzător fiecărui expeditor”, Y va avea din nou dreptul la un rabat de 10 % pentru volumul care provine de la A. Prin sistemul de „grupare”, rabatul cantitativ pe care îl primește Y pentru volumul de corespondență de la A va fi calculat prin referire la toate veniturile brute încasate de PSU datorită lui Y (de exemplu 30 %).

69. În sfârșit, să ne imaginăm situația unui expeditor individual B care nu expediază suficientă corespondență pentru a putea beneficia de rabaturi cantitative. Prin sistemul „corespunzător fiecărui expeditor”, nu va exista niciun rabat, indiferent dacă B decide să predea el însuși corespondența către PSU sau să încredințeze această sarcină unui intermediar. Situația însă este diferită în cadrul sistemului de „grupare”: volumul de corespondență generată de B va da naștere unui rabat cantitativ de 20 % dacă decide să recurgă la serviciile intermediarului X și unui rabat cantitativ de 30 % dacă decide să recurgă la serviciile intermediarului Y.

38 — EU:C:2008:141.

39 — EU:C:2008:141, punctele 41 și 44.

70. Din aceste exemple reținem două concluzii.

71. Prima concluzie este aceea că numai sistemul „corespunzător fiecărui expeditor” poate încuraja expeditorul să expedieze mai multă corespondență și să contribuie astfel la obiectivul comercial al rabaturilor cantitative. În cele din urmă, numai expeditorii sunt cei care generează corespondența. Intermediarii nu pot genera astfel de cereri independente decât în măsura, limitată, în care sunt ei înșiși expeditori⁴⁰. Situația expeditorului B ilustrează acest aspect: prin sistemul „corespunzător fiecărui expeditor”, dacă toate elementele rămân neschimbate, B poate obține un rabat cantitativ numai prin creșterea volumului corespondenței pe care o expediază⁴¹.

72. În opinia noastră, în cadrul sistemului de „grupare”, dispăre practic încurajarea expedierii de mai multă corespondență, ceea ce contează în această situație nefiind atât volumul de corespondență pe care expeditorul decide să îl expedieze, ci mai degrabă decizia sa de a recurge la serviciile unui intermediar, precum și alegerea unuia dintre diferiții intermediari. Astfel, pentru același volum de corespondență, B este încurajat să recurgă la serviciile intermediarului care oferă cel mai bun preț unitar. În exemplul nostru, acest intermediar va fi probabil Y, care poate obține un rabat cantitativ mai mare decât X și care va fi în măsură să își propună serviciile la un preț mai mic decât X⁴².

73. Deoarece situația expeditorilor este diferită de cea a intermediarilor în ceea ce privește rabaturile cantitative, obiectivul PSU de a crește cererea de servicii poștale ar putea fi compromis prin sistemul de „grupare”. Ar exista în special riscul ca intermediari „pur administrativi” să apară pe piață, care să opereze cele mai mari posibile volume de corespondență – inclusiv expedieri de la expeditori mici – pentru a beneficia de cele mai mari rabaturi cantitative⁴³.

74. Astfel cum arată în mod corect bpost, aceasta ar putea conduce la situația clasică în care nimeni nu obține niciun beneficiu. Dacă PSU ar trebui să aplice sistemul de „grupare”, s-ar putea să fie obligat să renunțe la sistemul de rabaturi cantitative pentru a-și proteja echilibrul financiar. Cu toate acestea, suprimarea rabaturilor cantitative ar putea reduce cererea de servicii poștale în favoarea altor mijloace de comunicare precum faxul, e-mailul, radiodifuziunea și internetul⁴⁴. La rândul său, această situație ar putea afecta finanțarea serviciului universal, în detrimentul PSU.

75. În consecință, nu putem subscrie la susținerile guvernului belgian în sensul că raționamentul Curții de la punctele 37 și 38 din Hotărârea Deutsche Post și alții se aplică în prezenta cauză. În acea hotărâre, Curtea a respins argumentul susținut de Deutsche Post și de guvernul german potrivit căruia extinderea sistemului de *rabaturi operaționale* la intermediari ar periclita stabilitatea financiară a PSU (Deutsche Post). Curtea a statuat că Deutsche Post și-ar putea reduce rabaturile operaționale pentru toți beneficiarii „dacă s-ar dovedi că acordarea către intermediari a reducerilor [...] oferite doar clienților profesionali [...] are ca efect faptul că aceste reduceri devin excesive în raport cu costurile evitate”⁴⁵. După cum rezultă cu claritate din această formulare, raționamentul Curții a fost strâns legat de natura rabaturilor operaționale: deoarece acestea sunt acordate în contrapartidă pentru costurile evitate de PSU, în comparație cu costurile serviciului standard de expediere de scrisori, extinderea

40 — De exemplu, prin corespondența acestora cu salariații și cu clienții lor, cu subcontractorii sau cu autoritățile publice.

41 — Bineînțeles, nu aceasta este situația în cazul în care, de exemplu, evoluția activităților lui B conduce la o reducere a corespondenței sale ori dacă B se orientează spre alte mijloace de comunicare, mai eficiente în materie de costuri, precum curierul electronic.

42 — A se vedea de asemenea punctul 85 din prezentele concluzii.

43 — Într-adevăr, bpost susține că tocmai pentru a face față acestui fenomen a decis, în anul 2010, să introducă sistemul „corespunzător fiecărui expeditor”. A se vedea punctul 21 din prezentele concluzii.

44 — Un raport independent realizat la cererea Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform din Regatul Unit evidențiază elasticitatea crescută a prețurilor pentru serviciile poștale datorată (în special) soluțiilor alternative mai ieftine de corespondență. A se vedea Hooper, R., Hutton, D., Smith, I. R., „The challenges and opportunities facing UK postal services. An initial response to evidence”, mai 2008, p. 26 (<https://www.berr.gov.uk/files/file46075.pdf>). A se vedea de asemenea secțiunile 1.2.5 și 1.3 din Expunerea de motive a Propunerii Comisiei din anul 2000, citată la nota de subsol 9.

45 — Hotărârea Deutsche Post și alții, EU:C:2008:141, punctul 38.

acestora la intermediari nu riscă, *a priori*, să afecteze stabilitatea financiară a PSU. Astfel cum am explicat, acest raționament nu se poate aplica rabaturilor cantitative, deoarece reducerea sau suprimarea lor ar putea avea un impact negativ asupra cererii de servicii poștale de expediere de scrisori și, prin urmare, asupra echilibrului financiar al PSU.

76. Adăugăm că aplicarea sistemului de „grupare” în contextul rabaturilor cantitative este dificil de conciliat cu flexibilitatea tarifară pe care legiuitorul Uniunii a acordat-o în mod deliberat PSU pentru a compensa expunerea crescută a acestora la concurență, sub rezerva limitărilor prevăzute la articolul 12 din Directiva privind serviciile poștale și a celor care rezultă, cu caracter mai general, din tratate (de exemplu, interdicția de abuz de poziție dominantă în temeiul articolului 102 TFUE)⁴⁶.

77. A doua concluzie se referă la neutralitatea sistemului „corespunzător fiecărui expeditor” în ceea ce privește efectele sale asupra situației concurențiale a diferiților participanți pe piața serviciilor poștale.

78. Atunci când verifică dacă un sistem de rabaturi cantitative precum cel în discuție în litigiul principal este sau nu este discriminatoriu, Curtea trebuie să se ghideze, în opinia noastră, după obiectivul de deschidere a piețelor serviciilor poștale la concurență. Astfel cum confirmă considerentul (26) al Directivei privind serviciile poștale, există o strânsă legătură între principiul ca tarifele pentru serviciul universal să fie nediscriminatorii și principiul potrivit căruia trebuie evitată denaturarea concurenței. Este astfel necesar ca într-un mediu din ce în ce mai competitiv „să se lase suficientă libertate [PSU] pentru a se adapta concurenței și în același timp să se asigure o supraveghere adecvată a comportamentului operatorului, probabil, dominant pentru a garanta o concurență reală”⁴⁷.

79. În acest context, considerăm că sistemul „corespunzător fiecărui expeditor” nu denaturează concurența. Prin acest sistem, nivelul rabaturilor cantitative acordate depinde exclusiv de veniturile pe care PSU le realizează datorită fiecărui expeditor individual în perioada de referință. În consecință, sistemul „corespunzător fiecărui expeditor” nici nu încurajează expeditorii individuali de corespondență masivă să încredințeze corespondența unui intermediar, nici nu îi descurajează să acționeze astfel.

80. Contrar susținerilor guvernului belgian din ședință, nu identificăm niciun motiv pentru a considera că sistemul „corespunzător fiecărui expeditor” amenință la modul general viabilitatea intermediarilor. Deși împiedică apariția unor intermediari pur administrativi, acest sistem nu afectează potențialul interes pe care expeditorii de corespondență masivă l-ar putea avea în a recurge la un intermediar „operațional”. Acesta este cazul tipic atunci când, pentru același „tarif de expediere”, expeditorul poate pregăti, presorta sau expedia el însuși corespondența la un tarif mediu mai ridicat. Mai multe elemente intervin în decizia sa de a externaliza aceste sarcini precum existența (sau inexistența) unei infrastructuri interne și a resurselor umane, costul acestor resurse, variațiile periodice ale volumului de corespondență care trebuie expedită sau simpla comoditate de a utiliza un intermediar. Împrejurarea că prin sistemul „corespunzător fiecărui expeditor” intermediarii nu pot beneficia de rabaturi cantitative mai mari (pe care le pot sau nu le pot repercuta asupra clienților) decât cele de care beneficiază fiecare expeditor individual în parte nu privează externalizarea de interesul ei economic potențial.

46 — A se vedea punctele 11, 12 și 52-56 din prezentele concluzii. Comisia a subliniat că, în principiu, nu există nicio contradicție între menținerea sau îmbunătățirea serviciului universal și deschiderea progresivă a concurenței, „cu condiția ca [PSU] să facă dovadă de suficientă flexibilitate la nivel comercial și tarifar pentru a răspunde provocării, cu respectarea dreptului concurenței”. A se vedea secțiunea 1.3 din Expunerea de motive a Propunerii Comisiei, citată la nota de subsol 9.

47 — Secțiunea 3.3.3, p. 7 din Propunerea Comisiei din anul 2006, citată la nota de subsol 12.

81. Neutralitatea efectelor sistemului „corespunzător fiecărui expeditor” asupra competitivității intermediarilor se distinge în mod clar de efectele de denaturare ale practicii în discuție în cauza Deutsche Post și alții⁴⁸. În acea cauză, faptul că intermediarii nu puteau beneficia de rabaturile operaționale pe care Deutsche Post le acorda expeditorilor individuali pentru depozitarea unor cantități minime de expedieri presortate la centrele sale poștale constituia un obstacol clar în calea dezvoltării concurenței pe piață a grupării corespondenței. Decizia Curții din acea cauză a promovat obiectivul liberalizării pieței în sectorul poștal pe care îl urmărește Directiva privind serviciile poștale⁴⁹.

82. Sistemul „corespunzător fiecărui expeditor” este de asemenea neutru în privința concurenței între diverșii intermediari, în măsura în care se aplică în același mod fiecăruia dintre ei⁵⁰. Dacă rabaturile cantitative se bazează numai pe corespondența ce provine de la expeditori individuali, alegerea unui expeditor de a recurge la un intermediar va depinde (dacă toate celelalte elemente rămân neschimbate) de calitatea serviciilor propuse. Această calitate va depinde, la rândul ei, de fiabilitatea intermediarului, de simplitatea metodei pe care o folosește pentru ridicarea corespondenței, de viteza cu care tratează și livrează corespondența la PSU și în ce măsură poate sau dorește să facă față, la un preț rezonabil pentru expeditor, creșterilor sau scăderilor bruște ale volumului de corespondență care trebuie tratată.

83. În schimb, aplicarea sistemului de „grupare” este de natură să dea naștere la denaturări ale concurenței.

84. În primul rând, acest sistem încurajează majoritatea expeditorilor să încredințeze expedierile unui intermediar⁵¹. Această concluzie nu este repusă în discuție de împrejurarea că nu există nicio garanție că rabatul (total) obținut de intermediar se va repercuta asupra clienților. Chiar și recurgerea la un intermediar pur administrativ ar putea fi avantajoasă pentru un expeditor, cu condiția ca oferta intermediarului să permită expeditorului să expedieze corespondența la un preț mai mic (chiar și puțin mai mic) decât prețul pe care i l-ar fi facturat altfel PSU. De exemplu, presupunând că intermediarul Y (care prin sistemul de „grupare” va beneficia de un rabat total de 30 %) oferă expeditorului de corespondență masivă A numai un rabat de 12 %, acesta din urmă va fi încurajat să trateze cu Y din moment ce A ar beneficia numai de un rabat cantitativ de 10 % dacă și-ar preda direct corespondența lui PSU.

85. În al doilea rând, sistemul de „grupare” aduce un avantaj intermediarilor care grupează cel mai mare volum de corespondență și care, prin urmare, beneficiază de rabaturile cele mai mari⁵². Acest lucru rezultă cu deosebită claritate atunci când se compară situația concurențială a intermediarilor X și Y⁵³. În exemplul pe care l-am prezentat mai sus, prin sistemul de grupare, X a beneficiat de rabaturi cantitative de 20 %, în timp ce Y a beneficiat de rabaturi cantitative de 30 %. Aceasta înseamnă că, în condițiile în care toate elementele rămân neschimbate, Y se bucură de un avantaj concurențial semnificativ față de X în a atrage expeditorii. Y beneficiază de asemenea și de mai multă flexibilitate operațională decât X. Y poate (de exemplu) să ofere servicii mai puțin complete, dar cu un rabat mai mare sau același serviciu cu un rabat puțin mai mare și să realizeze mai mult profit.

48 — EU:C:2008:141.

49 — A se vedea în special considerentul (8) al Directivei privind serviciile poștale, considerentele (2) și (12)-(15) ale Directivei din 2002 și considerentele (12), (16) și (38) ale Directivei din 2008.

50 — În măsura în care putem să o afirmăm, acesta pare să fie cazul în speță: bpost arată în special că rabaturile sale cantitative pentru anul 2010 s-au aplicat în aceleași condiții proprii filiale de grupare a corespondenței (Speos).

51 — A se vedea punctul 72 din prezentele concluzii. Cu toate acestea, această încurajare nu există pentru acei expeditori de corespondență masivă care au oricum dreptul la un rabat mai mare.

52 — A se vedea în acest sens, „Avis n° 07-A-17 al Conseil de la concurrence (Franța) relatif à une demande d'avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) sur le dispositif de remises commerciales de La Poste”, 20 decembrie 2007, în *Bulletin officiel de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes*, 23 aprilie 2008, p. 313.

53 — A se vedea punctele 67 și 68 din prezentele concluzii.

86. În plus, în cazul în care PSU folosește sistemul „corespunzător fiecărui expeditor”, s-ar putea ca până la urmă să nu aibă altă variantă decât să abandoneze în totalitate sistemul său de rabaturi pentru a-și asigura viabilitatea financiară⁵⁴. Aceasta ar putea avea consecințe negative pentru utilizatorii serviciilor poștale în general.

87. Aceste denaturări ale concurenței și efectele lor secundare sunt în mod evident incompatibile cu obiectivele declarate ale Directivei privind serviciile poștale.

88. Legiuitorul Uniunii a considerat că încurajarea concurenței cu operatorii istorici este esențială pentru realizarea pieței interne a serviciilor poștale⁵⁵. Cauza Deutsche Post și alții⁵⁶ demonstrează rolul pe care îl joacă principiul nediscriminării înscris la articolul 12 din Directiva privind serviciile poștale în realizarea acestui obiectiv. Cu toate acestea, împărtășim punctul de vedere al guvernului francez în sensul că directiva nu impune unui PSU să stabilească tarife care favorizează marii intermediari în defavoarea micilor intermediari și/sau a însuși PSU⁵⁷. Dimpotrivă, o discriminare pozitivă în favoarea marilor intermediari ar putea să contravină celei de a patra liniuțe a articolului 12, care impune statelor membre să ia măsuri pentru ca tarifele pentru serviciile poștale să nu favorizeze anumiți (sau anumite categorii de) clienți.

89. Pe de altă parte, considerăm că abordarea care constă în a evita calcularea unor rabaturi cantitative într-un mod care să asigure un avantaj concurențial celor mai mari intermediari este de natură să contribuie la apariția și la dezvoltarea unor intermediari care – indiferent de mărimea lor – oferă cel mai bun serviciu utilizatorilor finali. În acest sens, sistemul „corespunzător fiecărui expeditor” pare să fie în acord cu obiectivele Directivei privind serviciile poștale de a îmbunătăți calitatea serviciului poștal în cadrul Uniunii Europene și de a favoriza realizarea pieței interne a serviciilor poștale⁵⁸.

90. În consecință, concluzionăm că, din moment ce expeditorii și intermediarii se află în mod obiectiv în situații diferite în ceea ce privește rabaturile cantitative, principiul nediscriminării prevăzut la articolul 12 a patra liniuță din Directiva privind serviciile poștale trebuie interpretat în sensul să nu se opune ca un PSU să calculeze rabaturile cantitative acordate unui intermediar în funcție de volumul de corespondență primit de la fiecare dintre clienții intermediarului priviți separat, în perioada de referință, iar nu în funcție de volumul de corespondență grupat și predat de acest intermediar către PSU în cursul acestei perioade.

91. Pentru motivele prezentate mai sus⁵⁹, nu este necesar să se răspundă în mod distinct la cea de a treia întrebare.

Concluzie

92. În lumina tuturor considerațiilor anterioare, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de cour d'appel de Bruxelles (Belgia) după cum urmează:

„(1) Articolul 12 a cincea liniuță din Directiva 97/67/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 decembrie 1997 privind normele comune pentru dezvoltarea pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității și îmbunătățirea calității serviciului, cu modificările ulterioare, nu se

54 — A se vedea punctul 74 din prezentele concluzii.

55 — A se vedea în acest sens, de exemplu, secțiunea 2.7 din Expunerea de motive a Propunerii Comisiei din anul 2000, citată la nota de subsol 9.

56 — EU:C:2008:141.

57 — La modul mai general, chiar și după modificările care au fost aduse în anii 2002 și 2008, Directiva privind serviciile poștale nu impune statelor membre să atingă un nivel minim de concurență efectivă în sectorul poștal.

58 — A se vedea în special considerentele (1), (19), (30), (31), (32) și (35) ale Directivei privind serviciile poștale.

59 — A se vedea punctele 33, 57 și 58 din prezentele concluzii.

aplică rabaturilor cantitative acordate de prestatorul serviciului universal în funcție de volumul de corespondență care i-a fost predată de un expeditor în perioada de referință și urmărește să încurajeze expeditorii să își mărească cererea de servicii poștale.

- (2) Principiul nediscriminării prevăzut la articolul 12 a patra liniuță din Directiva 97/67 nu se opune ca prestatorul serviciului universal să calculeze rabaturile cantitative acordate unui intermediar în funcție de volumul de corespondență primit de la fiecare dintre clienții intermediarului priviți separat, în perioada de referință, iar nu în funcție de volumul de corespondență grupat și predat de acest intermediar prestatorului serviciului universal în această perioadă.”