



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
E. SHARPSTON  
представено на 16 октомври 2014 година<sup>1</sup>

Дело C-340/13

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

(Преюдициално запитване, отправено от Cour d'appel de Bruxelles (Белгия))

„Пощенски услуги — Директива 97/67/ЕО — Отношения между доставчик на универсална услуга и посредници, групиращи поща — Специални тарифи — Забрана за дискриминация — Отстъпки за количество“

1. Дружеството bpost е доставчик на универсална услуга (наричан по-нататък „ДУУ“)<sup>2</sup>, действащ в сектора на пощенските услуги в Белгия. Наред със стандартните тарифи, приложими за пощенската услуга за писма, bpost прилага два типа намаления на цените. „Оперативни отстъпки“ се прилагат, когато клиентът подготвя пощенските пратки преди обработката им от bpost (например сортиране в зависимост от формата, опаковане и теглене или доставка на предварително сортирана поща в разпределителните офиси на bpost). „Отстъпки за количество“ се изчисляват само в зависимост от дохода, генериран за bpost от клиент за определен референтен период. Преди 2010 г. посредниците (предприятия, които групират поща от различни податели) са могли да обединяват обема на обработената от тях поща с цел да получат по-големи отстъпки за количество. Тази възможност е премахната през 2010 г., когато bpost решава отстъпките за количество да се изчисляват в зависимост от обемите пощенски пратки, които всеки подател е решил да изпрати.

2. Националният регулаторен орган за пощенските услуги в Белгия (Institut belge des services postaux et des telecommunications, наричан по-нататък „IBPT“) решава през юли 2011 г., че новият метод на bpost за изчисляване не отговаря на разпоредбите на белгийския закон, транспониращ принципа за недопускане на дискриминация, провъзгласен в петото тире на член 12 от Директивата за пощенските услуги<sup>3</sup>. Това решение е основано по същество на

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Вж. точка 4 по-долу.

3 — Директива 97/67/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 декември 1997 г. относно общите правила за развитието на вътрешния пазар на пощенските услуги в Общността и за подобряването на качеството на услугата (ОВ L 15, 21.1.1998 г., стр. 14; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 3, стр. 12). Ще се позовавам на оригиналната редакция на тази директива като „Директивата от 1997 г.“ Тази директива е изменена с Директива 2002/39/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 10 юни 2002 година за изменение на Директива 97/67/ЕО относно по-нататъшното отваряне на пощенските услуги в Общността за конкуренция (ОВ L 176, стр. 21; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 4, стр. 178) (наричана по-нататък „Директивата от 2002 г.“) и от Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 февруари 2008 година за изменение на Директива 97/67/ЕО с оглед пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността (ОВ L 52, стр. 3) (наричана по-нататък „Директивата от 2008 г.“). Ще се позовавам на Директивата от 1997 г., след изменението ѝ с Директива 2008 г., като „Директивата за пощенските услуги“. Регламент (ЕО) № 1882/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 29 септември 2003 година за адаптиране към Решение 1999/468/ЕО на Съвета на разпоредбите относно комитетите, които подпомагат Комисията при упражняването на изпълнителните ѝ правомощия, определени в актовете, които подлежат на процедурата, посочена в член 251 от Договора за Европейската общност (ОВ L 284, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 4, стр. 213), също така изменя Директивата за пощенските услуги, но само с оглед на комитологията.

установеното наличие на разлика в третирането между посредниците и индивидуалните експедитори на едро, след като за даден обем доставени на bpost пощенски пратки един индивидуален експедитор на едро има право на по-голяма отстъпка за количество, отколкото един посредник. Дружеството подава жалба срещу това решение пред Cour d'appel de Bruxelles (Апелативен съд, Брюксел, наричан по-нататък „запитващият съд“), който търси насоки във връзка, първо, с обхвата на петото тире на член 12 от Директивата за пощенските услуги и второ, дали посредниците и индивидуалните експедитори на едро са в сходно положение с оглед на отстъпките за количество. В този контекст Съдът е приканен да изясни обхвата на мотивите си в решение Deutsche Post и др.<sup>4</sup>, където приема, че ако ДУУ предоставя оперативни отстъпки на индивидуални податели, посредниците също така трябва да се ползват от такива отстъпки при същите условия.

## Правна уредба

3. Директивата от 1997 г. започва процеса на постепенна либерализация на пазара на пощенски услуги. Тази директива установява общи правила по-специално по отношение на доставката на универсална пощенска услуга вътре в Общността и на тарифните принципи за предоставянето на универсалната услуга<sup>5</sup>.

4. Съгласно Директивата за пощенските услуги „пощенска мрежа“ е системата на организация и средствата от всякакво естество, използвани от доставчика/доставчиците на универсална услуга, по-конкретно с цел: събирането на пощенски пратки, обхванати от задължение за универсална услуга в местата за достъп върху цялата територия; пренасянето и обработката на тези пратки от мястото за достъп в пощенската мрежа до центъра за доставка и доставката на адреса, посочен върху пратките<sup>6</sup>. Понятието „ДУУ“ се отнася до обществен или частен доставчик на пощенски услуги, който предоставя универсална пощенска услуга или части от нея в държава членка, за чиито идентификационни данни Комисията е нотифицирана<sup>7</sup>. „[П]одател“ е физическо или юридическо лице, което изпраща пощенски пратки<sup>8</sup>.

5. Съображение 26 от преамбюла на Директивата за пощенските услуги посочва, че за да се осигури правилното управление на универсалната услуга и за да се избегне нарушение на конкуренцията, тарифите, които се прилагат за универсалната услуга, следва да бъдат обективни, прозрачни, недискриминационни и обвързани с разходите. Тези принципи са отразени в член 12 от Директивата за пощенските услуги. В оригиналната редакция на Директивата от 1997 г. тази разпоредба гласи следното:

„Държавите членки вземат мерки тарифите за всяка от услугите, които са част от предоставянето на универсалната услуга, да бъдат съобразени със следните принципи:

- цените трябва да бъдат достъпни и трябва да бъдат такива, че всички потребители да имат достъп до предлаганите услуги,
- цените трябва да бъдат обвързани с разходите; държавите членки могат да вземат решение за прилагане на единна тарифа на цялата национална територия,
- прилагането на единна тарифа не изключва правото на доставчика/доставчиците на универсалната услуга да сключват индивидуални договори за цените с потребителите,

4 — Решение Deutsche Post и др., C-287/06—C-292/06, EU:C:2008:141.

5 — Член 1 от Директивата от 1997 г.

6 — Член 2, параграф 2 от Директивата за пощенските услуги.

7 — Член 2, параграф 13.

8 — Член 2, параграф 16.

— тарифите трябва да бъдат прозрачни и недискриминационни“.

6. В предложението си, довело до приемането на Директивата от 2002 г., Комисията посочва, че предложените изменения на Директивата от 1997 г. целят да „установят ясен курс и разписание за по-нататъшно отваряне на сектора на пощенските услуги в Общността, но чрез системен подход, така че да се даде достатъчно време на пазара като цяло и на доставчиците на универсална услуга в частност да завършат процеса на модернизация и да се адаптират към условията на по-голяма конкуренция в стабилна и предвидима регулаторна среда“<sup>9</sup>.

7. Комисията отбелязва в този контекст, че макар специални тарифи се предлагат на „много експедитори на едро или предприятия и посредници, свързани с разходите, които се избягват от [ДУУ]“, в тази област са подадени оплаквания срещу много от действащите оператори и че в съответствие с това е необходимо да се изясни, „че принципите на прозрачност и недискриминация трябва да се спазват винаги по отношение на прилагането на специални тарифи и свързаните с тях условия“<sup>10</sup>. В резултат на това Комисията предлага да се включи ново тире в член 9 от Директивата от 1997 г. (който е част от глава 4, уреждаща „Условия, които регулират предоставянето на нерезервирани услуги и достъпа до мрежата“), поставящо акцента върху прилагането на принципа за недискриминация в контекста на специални тарифи.

8. Предложеното тире е прието без изменения, макар накрая да е включено не в член 9, а в член 12 (който е в глава 5, отнасяща се до „Тарифни принципи и прозрачност на сметките“). Съображение 29 в преамбюла на Директивата от 2002 г. възприема изразите от предложението на Комисията от 2000 г., където се посочва, че „[ДУУ] обикновено предоставят услуги, например на клиенти, които са предприятия, посредници, които обединяват пощенските пратки на различни клиенти, и експедитори на едро, като им дават възможност да влязат в пощенския поток на различни етапи и при различни условия в сравнение със стандартната пощенска услуга за писма“, и че „[п]оради това [те] следва да спазват принципите на прозрачност и недискриминация както в отношенията между третите страни, така и в отношенията между третите страни и [ДУУ], които предоставят еквивалентни услуги [...]“.

9. Така в редакцията след измененията с Директивата от 2002 г. новото пето тире на член 12 от Директивата за пощенските услуги гласи:

„[К]огато доставчиците на универсалната услуга прилагат специални тарифи, например за услугите, предоставяни на предприятия, на експедитори на едро или на посредници, натоварени с групиране на пощата на различни клиенти, те са длъжни да спазват принципите на прозрачност и недискриминация както по отношение на тарифите, така и по отношение на свързаните с тях условия. Тарифите отчитат разходите, които се избягват в сравнение със стандартната услуга, която обхваща пълната гама от предлагани услуги по събиране, пренасяне, сортиране и доставяне на индивидуални пощенски пратки, и заедно със свързаните с това условия се прилагат по един и същи начин както в отношенията между третите страни, така и в отношенията между третите страни и доставчиците на универсалната услуга, предоставящи еквивалентни услуги. Всички тези тарифи се предлагат и на частни клиенти, които ползват пощенски услуги при същите условия“.

10. Директивата от 2008 г. е замислена да довърши процеса на либерализация, започнат с Директивата от 1997 г., и да потвърди окончателната дата за завършването на вътрешния пазар на пощенски услуги<sup>11</sup>.

9 — Обяснителен меморандум към Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета за изменение на Директива 97/67/ЕО относно по-нататъшното отваряне на пощенските услуги в Общността за конкуренция, COM(2000) 319 окончателен (наричано по-нататък „предложението на Комисията от 2000 г.“), раздел 2.1 (ОВ С 337Е, стр. 220).

10 — Обяснителен меморандум към предложението на Комисията от 2000 г., цитирано в бележка под линия 9, раздел 2.9.4.

11 — Вж. съображения 12, 13 и 16.

11. В предложението си, довело до приемането на Директивата от 2008 г., Комисията подчертава по-специално, че по-голямата ценова гъвкавост е от жизнено важно значение за ДУУ, така че да им позволи да отговорят на нарастващата конкуренция — по-специално в най-печелившите сегменти на пазара като бизнес кореспонденцията — произтичаща от пълното либерализиране на пазара на пощенски услуги, и в замяна на това, да ограничат всякакъв риск за финансовата стабилност на универсалната услуга в новата среда<sup>12</sup>. Тази гъвкавост следователно се разглежда като съществен инструмент за гарантиране на финансирането на универсалната услуга, централен въпрос по време на целия законодателен процес, довел до приемането на Директивата от 2008 г. В резултат на това второто изречение от второто тире на член 12 е преформулирано така, че да ограничи наложените от държавата единни тарифи главно в случаите на тарифи за отделна бройка (например пощенските марки)<sup>13</sup>.

12. Нуждата от по-голяма гъвкавост по отношение на цените е отразена също така и в първото изречение от съображение 39 в преамбюла на Директивата от 2008 г., което гласи, че „[з]а предоставяне на услуги на всички ползватели, включително предприятия, експедитори на едро или лица, групиращи пощата на различни ползватели, доставчиците на универсална услуга могат да упражняват по-голяма гъвкавост по отношение на цените съобразно принципа за ориентиране на цените според разходите“.

13. Още повече позоваване на задължението на ДУУ да „отчитат разходите, които се избягват“ в контекста на специалните тарифи е премахнато от петото тире на член 12, което сега е със следния текст:

– „[К]огато прилагат специални тарифи, например за услуги, предоставяни на предприятия, експедитори на едро или лица, групиращи пощата от различни ползватели, доставчиците на универсалната услуга прилагат принципите на прозрачност и недискриминация както по отношение на тарифите, така и по отношение на свързаните условия. Тарифите, наред със свързаните условия, се прилагат еднакво както в отношенията между различни трети страни, така и в отношенията между трети страни и доставчици на универсална услуга, предоставящи равностойни услуги. Всички такива тарифи са също достъпни за ползвателите, по-специално за индивидуалните ползватели и малките и средните предприятия, изпращащи поща при сходни условия“.

### **Факти, производство и преюдициални въпроси**

14. Както беше посочено по-рано, съществуват две категории намаления на цените, предоставяни от ДУУ в пощенския сектор.

15. „Оперативни отстъпки“ се предоставят при депозирането на предварително сортирани пощенски пратки (над определен минимален обем) при ДУУ. Те целят да отчетат избягването на разходи, от което ДУУ се възползват в резултат на събирането и сортирането на такива пощенски пратки в зависимост например от формата, опаковката и тежестта и доставката на тези пощенски пратки на сортиращите офиси на ДУУ. Оперативните отстъпки обикновено изискват „достъп надолу по веригата“ до пощенската мрежа на ДУУ, по-специално до нейните съоръжения за сортиране и/или дистрибуция.

12 — Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 97/67/ЕО с оглед пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността, COM(2006) 594 окончателен (наричано по-нататък „предложението на Комисията от 2006 г.“), раздел 3.2.2, стр. 5.

13 — Това тире сега гласи следното: „[к]огато е наложително поради съображения от обществен интерес, държавите членки могат да решат да се прилага единна тарифа на цялата им национална територия и/или презгранично за услугите, предоставяни по тарифа за единични пратки, както и за други пощенски пратки“.

16. „Количествени отстъпки“ се предоставят за изпращането на големи обеми пощенски пратки в течение на определен референтен период, независимо дали пощенските пратки са предварително сортирани или не при доставката им на ДУУ. Те са чисто търговски по естество. Тяхната цел е увеличаване на търсенето на пощенски услуги.

17. Дружеството bpost прилага три категории тарифи за пощенски услуги: (i) стандартна тарифа, която представлява цена за пратка; (ii) намалени или преференциални тарифи, предоставяни на клиенти, които депозират минимални количества предварително сортирани пощенски пратки, които следователно могат да се разглеждат като оперативни отстъпки, и (iii) „договорни тарифи“, които са предназначени за много голям обем пощенски пратки („поща на едро“) и които се договарят между bpost и неговите клиенти.

18. Договорните тарифи на bpost, които се отнасят главно за „пряка пощенска реклама“ и „административна кореспонденция“<sup>14</sup>, могат да се основават на някой от трите вида договори: (i) договори „Пряк клиент“, сключвани директно с бизнес подателите; (ii) договори „Пълномощник“, сключвани с упълномощени посредници, които подателите са натоварили с изключително управление на тяхната поща, и (iii) договори „Посредник“, сключвани с посредници, доставящи на bpost поща на едро от различни податели, които не са уточнени към момента на сключването на договора. Комисията определя като „посредник“ в пощенския сектор „всеки [икономически] оператор, който действа между подателя и [ДУУ], като събира, експедира и/или сортира предварително пощенски пратки, преди да ги анализира в обществената пощенска мрежа на същата или друга страна“<sup>15</sup>.

19. През 2010 г. количествените отстъпки на bpost за пратки, тежащи под 50 грама, варират от 10.4 % (отстъпка от клас 1) до 39.7 % (отстъпка от клас 11), докато количествените отстъпки за пратки, тежащи повече от 50 грама, варират от 9.7 % (отстъпка от клас 1) до 50.4 % (отстъпка от клас 12)<sup>16</sup>. Прилаганите отстъпки зависят от общия доход, получен от bpost от обема доставени ѝ пощенски пратки в течение на определен референтен период<sup>17</sup>, и не зависят от вида тарифен договор<sup>18</sup>.

20. До 2010 г. bpost позволява „обединяването“ в контекста на количествени отстъпки. Следователно посредник би могъл да обедини обемите доставени пощенски пратки от различни клиенти, така че да получи по-висок размер количествени отстъпки.

21. През 2010 г. bpost замества тази система с модела „по подател“, съгласно който посредник има право на количествени отстъпки, изчислени въз основа на съответните обеми поща от всеки от клиентите му, взети поотделно. Дружеството посочва, че тази промяна е целяла да отговори на практиката на малък брой посредници, които групират поща от различни податели на чисто административна основа (т.е. без да изпълняват каквито и да е подготвителни задачи), така че да ползват „изкуствено“ по-високи размери на количествени отстъпки.

14 — В пощенската терминология „пряка пощенска реклама“ се отнася до адресирана реклама, докато „административна кореспонденция“ се отнася до пощенски пратки на едро, съдържащи индивидуална информация, например извлечения от сметка, доставяни от банка на нейни клиенти.

15 — Вж. Известие относно прилагането на правилата на конкуренция в областта на пощите и при оценката на някои държавни мерки, свързани с пощенските услуги (ОВ С 39, 6.2.1998 г., стр. 2).

16 — Дружеството bpost потвърждава в съдебното заседание, че експедиторите на едро или посредниците биха могли да се възползват едновременно от отстъпките за количество и от оперативни отстъпки в случай на тарифни договори.

17 — През 2010 г. референтният период е бил една година за пратки под 50 грама и три месеца за пратки над 50 грама.

18 — С изключение на „Indirect Channel Rebate“, предоставян в случай на „посреднически“ договори. Все пак целта на тази отстъпка е да се отрази спестяването на разходи от bpost, дължащо се на факта, че посредникът (а не bpost) управлява търговските взаимоотношения с индивидуалните податели. Поради това тя следва да се разглежда като оперативна отстъпка, а не като отстъпка за количество.

22. За да се илюстрира разликата между двата модела, нека да приемем, че посредник групира поща от трима различни податели. По системата преди 2010 г. той би трябвало да получи отстъпка от, да речем, 20 % в зависимост от всички видове техни пощенски пратки за конкретен референтен период, докато обемът на пощенските пратки от всеки подател би бил достатъчен за отстъпка от само 10 %, ако бяха изпратени поотделно. Съгласно системата от 2010 г. същият посредник би получил само 10 % отстъпка в зависимост от пощенските пратки на всеки подател.

23. На 20 юли 2011 г. IBPT приема, че моделът „по подател“ създава разлика в третирането на индивидуалните експедитори на едро и на посредниците при изчисляването на количествените отстъпки, въпреки че двете категории са в сходно положение с оглед на пощенските услуги, предоставяни от bpost. Поради това то налага глоба от 2 250 000 EUR на bpost за нарушаване на белгийското законодателство за транспониране на правилото за недискриминация, съдържащо се в петото тире на член 12 от Директивата за пощенските услуги.

24. Дружеството bpost подава въззивна жалба срещу това решение пред Cour d'appel de Bruxelles, който спира производството и отправя преюдициално запитване със следните въпроси:

- „1. Член 12, пето тире от [Директива за пощенските услуги] 1997/67/ЕО, изменена с Директиви 2002/39/ЕО и 2008/6/ЕО, следва ли да се тълкува в смисъл, че налага задължение за недопускане на дискриминация, по-специално в отношенията между [ДУУ] и посредниците, с оглед на предоставяните от този доставчик оперативни отстъпки, при положение че за отстъпките, единствено свързани с количествата, продължава да се прилага член 12, четвърто тире?
2. Ако отговорът на първия въпрос е положителен, [системата на] отстъпки[...], единствено свързани с количествата, [прилагана от bpost през 2010 г.,] отговаря[...] ли на изискването за недопускане на дискриминация, предвидено в член 12, четвърто тире, след като въведеното с [нея] ценово разграничение се основава на обективен фактор с оглед на съответния географски пазар и пазар на услуги и няма действие на изключване или стимулиране на лоялност?
3. Ако отговорът на първия въпрос е отрицателен, количествената отстъпка, предоставяна на посредник, нарушава ли принципа на недопускане на дискриминация, предвиден в член 12, пето тире, след като не се равнява на отстъпката, предоставяна на подател, предал същия брой пратки, а на сбора от отстъпките, предоставяни за всички податели въз основа на броя на събраните от посредника от всеки един от тях пратки?“.

25. Писмените становища представят bpost, Белгия, Италия, Швеция и Комисията. В съдебното заседание на 11 юни 2014 г. bpost, Белгия, Франция и Комисията излагат устни становища.

## Преценка

26. Ще започна с обсъждане на въпроса коя е релевантната за целите на настоящото запитване редакция на Директивата за пощенските услуги. След това ще разгледам дали петото тире от член 12 от Директивата за пощенските услуги урежда количествените отстъпки преди да се върна към централния въпрос дали моделът „по подател“ е в съответствие с принципа, че тарифите за универсалната пощенска услуга трябва да бъдат недискриминационни.

*Релевантната редакция на Директивата за пощенските услуги*

27. Докато запитващият съд търси насоки във връзка с член 12 от Директивата за пощенските услуги, съгласно измененията ѝ едновременно с Директивата от 2002 г. и с Директивата от 2008 г., bpost твърди, че в главното производство е приложима редакцията, следваща от Директивата от 2002 г. (която все още съдържа позоваването на „избегнати разходи“).

28. Срокът за транспониране на Директивата от 2008 г. е 31 декември 2010 г. и тя е била надлежно транспонирана в националното право на Белгия към тази дата. С оглед на факта, че главното производство се фокусира върху отстъпките за количество, предоставяни от bpost през 2010 г., струва ми се, че формално настоящият спор се урежда от редакцията на член 12, следваща от Директивата от 2002 г.

29. Все пак Директивата от 2008 г. влиза в сила на 27 февруари 2008 г. Както IBPT правилно посочва в обжалваното решение в главното производство, това обстоятелство не може да бъде игнорирано при преценката коя редакция на Директивата за пощенските услуги трябва да бъде взета предвид от Съда в настоящото производство. В постоянната съдебна практика е прието, че в срока за транспониране на директива държавите членки, адресати на същата, следва да се въздържат от приемане на разпоредби, които могат да застрашат сериозно постигането на предписания от нея резултат<sup>19</sup>. Ето защо от датата, на която дадена директива влиза в сила, юрисдикциите на държавите членки следва да се въздържат, доколкото е възможно, от тълкуване на вътрешното право по начин, с който би се рискувало след изтичането на срока за транспониране да се застраши сериозно осъществяването на целта, преследвана от тази директива<sup>20</sup>.

30. След като Директивата от 2008 г. вече е била влязла в сила към момента на фактите, обосноваващи главното производство, исканото от Cour d'appel de Bruxelles тълкуване, свързано с редакцията на член 12, следваща от тази директива, трябва да се разглежда като полезно с оглед решаването на висящото пред него дело в съответствие със задължението, което току що припомним<sup>21</sup>.

31. Поради това считам, че Съдът трябва да отговори на поставените въпроси въз основа на тази редакция.

*Въпрос 1: приложно поле на член 12, пето тире от Директивата за пощенските услуги*

32. С първия си въпрос запитващият съд търси насоки във връзка с обхвата на член 12, пето тире от Директивата за пощенските услуги и как той се отнася към общия принцип, изложен в четвъртото тире, че тарифите за универсалните пощенски услуги трябва да бъдат недискриминационни.

33. Трябва да посоча като начало, както ми се струва, че отговорът на първия въпрос няма отношение към въпроса за дискриминацията, повдигнат от запитващия съд във втория и третия му въпрос. Това е така, тъй като член 12, четвърто тире уточнява, че всички тарифи за универсалната пощенска услуга, прилагани от ДУУ, трябва във всички случаи да бъдат недискриминационни.

19 — Решение Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, EU:C:1997:628, т. 45; решение ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, т. 58 и решение Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias и др., C-43/10, EU:C:2012:560, т. 57.

20 — Вж. по-специално решение Adeneler и др., C-212/04, EU:C:2006:443, т. 122 и 123.

21 — Вж. по аналогия решение VTB-VAB и Galatea, C-261/07 и C-299/07, EU:C:2009:244, т. 40.

34. Докато оригиналната редакция на Директивата за пощенските услуги съдържа общия принцип, че тарифите за универсалните пощенски услуги трябва да бъдат недискриминационни, едва с изменението с Директивата от 2002 г. към член 12 е добавено пето тире относно „специалните тарифи“. Това тире изисква ДУУ да съблюдават принципите на прозрачност и недискриминация при прилагането на такива „специални тарифи“. Директивата за пощенските услуги посочва като примери услугите за предприятия, експедитори на едро или посредници, които групират поща от различни потребители.

35. В решение Deutsche Post и др.<sup>22</sup> Съдът приема, че член 12, пето тире има за цел специално да уреди положението, в което ДУУ предоставя на някои от клиентите си „по по-либерален начин от предвидения в [Директивата за пощенските услуги] [...] на професионалните си клиенти достъп до своята пощенска мрежа в места, различни от обичайните места за достъп и така им предоставя специални тарифи“. В резултат на това оперативните отстъпки, предоставяни на клиентите, извършващи подготовка на поща и поради това търсеци достъп до пощенската мрежа при условия и на места, които са различни от тези, прилагани спрямо стандартната пощенска услуга за писма, се включват в тази разпоредба.

36. Все пак решение Deutsche Post и др. се отнася изключително за *оперативните отстъпки*. Въпросът тук е дали петото тире на член 12 се прилага по същия начин и за *отстъпките за количество*. Включват ли се те в концепцията за „специални тарифи“?

37. В това отношение е достатъчно да се отбележи, че съгласно член 12, пето тире от Директива 97/67 специалните тарифи „отчитат разходите, които се избягват в сравнение със стандартната услуга, която обхваща пълната гама от предлагани услуги по събиране, пренасяне, сортиране и доставяне на индивидуални пощенски пратки“. Този въпрос възниква по-специално, тъй като съобразно редакцията на член 12, произтичаща от Директивата от 2002 г., такива специални тарифи трябва да „отчитат разходите, които се избягват в сравнение със стандартната услуга, която обхваща пълната гама от предлагани услуги по събиране, пренасяне, сортиране и доставяне на индивидуални пощенски пратки“. Още повече, макар Директивата от 2008 г. да премахва това изречение от член 12, съображение 39 от преамбюла към тази директива все още гласи, че „[т]арифите следва да отчитат разходите, избегнати в сравнение със стандартната услуга, обхващаща пълната гама от предлаганите характеристики на услугите по събиране, сортиране, пренасяне и доставка на индивидуални пощенски пратки“.

38. Дружеството bpost и френското правителство излагат довода, че позоваването на „избегнатите разходи“ и в двете редакции на петото тире на член 12 от 2002 г. и на преамбюла на Директивата от 2008 г. показва, че това тире трябва да се схваща като прилагащо се изключително за оперативните отстъпки, които се предоставят, за да възнаградят подготовката на пощата преди депозирането ѝ и произтичащите от това спестявания на разходи за ДУУ. Обратно, белгийското, италианското и шведското правителство и Комисията излагат, че количествените отстъпки по подобен начин включват предоставянето на „специални тарифи“ от ДУУ: както оперативните отстъпки, така и отстъпките за количество произтичат от „нормалните“ тарифи, приложими за стандартната пощенска услуга за писма. За белгийското правителство позоваването на „избегнатите разходи“ в самия член 12 и/или в преамбюла на Директивата от 2008 г. цели просто да отрази принципа за ориентиране на цените според разходите в контекста на оперативните отстъпки. То не може да се тълкува като ограничаващо понятието „специални тарифи“.

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



39. Директивата за пощенските услуги не съдържа определение за „специални тарифи“. Трите примера в петото тире на член 12 не са особено ясни. Вярно е, че позоваването на „предприятия, експедитори на едро или лица, групиращи пощата от различни ползватели“ предполага, че специалните тарифи се отнасят до потребители, които изпращат по-големи обеми поща от обичайното. Все пак, както обясних по-рано, количеството доставена поща на ДУУ е факт, който — макар и по доста по-различен начин — участва при изчисляването както на оперативните отстъпки, така и на отстъпките за количество<sup>23</sup>.

40. Правилото, съдържащо се в редакцията на петото тире от 2002 г., че „специалните тарифи отчитат разходите, които се избягват в сравнение със стандартната услуга, която обхваща пълната гама от предлагани услуги по събиране, пренасяне, сортиране и доставяне на индивидуални пощенски пратки“, също така не съдържа съществена индиция. Изречението може да се схваща или като включващо самото понятие „специални тарифи“ — в такъв случай специалните тарифи се отнасят единствено до оперативните отстъпки — или просто като наблягащо на принципа за ориентиране на цените според разходите в областта на оперативните отстъпки, без да се засяга прилагането на петото тире спрямо отстъпките за количество. Същото е вярно и за позоваването на „избегнатите разходи“ в преамбюла на Директивата от 2008 г.

41. Все пак подготвителните работи на проекта за Директивата от 2002 г.<sup>24</sup> по-скоро сочат, че „специалните тарифи“ се отнасят единствено до положение, в което ДУУ избягва разходи, като дава право на клиентите си, които сами са осъществили част от обработката на поща, на достъп до пощенската верига в точки, различни от тези, в които пощенските пратки обичайно се депозират в публичната пощенска мрежа, като например сортировъчните офиси. Видно е от предложението на Комисията от 2002 г., че добавянето на пето тире към член 12 е било сметнено за необходимо с цел да се отговори на практиката на много ДУУ, които третират по различен начин различните категории клиенти с оглед на *оперативните отстъпки*. Целта на изменението следователно е била да се изясни, че когато се предоставят такива отстъпки, ДУУ трябва да го правят на недискриминационна основа, по-специално спрямо податели и посредници. По подобен начин петото тире изисква условията, свързани с оперативните отстъпки — например минимални или максимални количества предварително сортирана поща, даващи право на отстъпка или тяхното пакетиране — да се прилагат независимо от самоличността на клиента<sup>25</sup>.

42. Фактът, че новото тире не е било включено в глава 4 („Условия, които регулират предоставянето на нерезервирани услуги и достъпа до мрежата“), както предлага Комисията, а в глава 5 („Тарифни принципи и прозрачност на сметките“), по мое мнение не засяга този извод. Както Съдът изяснява в решение Deutsche Post и др., новата разпоредба не е предназначена да уреди достъп до самата пощенска мрежа, като задължи ДУУ да предоставят достъп до пощенската верига при условия и в точки, различни от тези, които се прилагат за стандартната пощенска услуга за писма<sup>26</sup>. По-скоро целта е била да се избегне тарифната дискриминация, когато ДУУ реши да предостави такъв достъп. Струва ми се, че е възможно именно поради това френските и португалските членове на Работната група на Съвета за пощенските услуги да възприемат виждането, че новото тире е „по-добре поставено“ в член 12 на Директивата за пощенските услуги, отколкото в член 9<sup>27</sup>.

23 — Вж. точки 15 и 16 по-горе.

24 — Вж. точки 6—9.

25 — Съгласно последното изречение на редакцията от 2002 г. на петото тире „[специални] тарифи се предлагат и на частни клиенти, които ползват пощенски услуги при същите условия“.

26 — EU:C:2008:141, т. 41.

27 — Доклад от срещата на 8 септември 2000 г., Документ на Съвета 11249/00, 15 септември 2000 г., стр. 3.

43. Поради това считам, че в редакцията на Директивата за пощенските услуги, произтичаща от Директивата от 2002 г., член 12, пето тире урежда изключително оперативните отстъпки.

44. Този извод, който по-нататък се потвърждава от съображение 29 от преамбюла на Директивата от 2002 г., не се опровергава от довода на белгийското и италианското правителство, подкрепяни от Комисията, че отстъпките за количество така или иначе се уреждат от тази разпоредба, тъй като обработката на големи обеми поща включва спестяване на разходи от ДУУ под формата на значителни икономии.

45. Общоприето е, че обработката и дистрибуцията на големи обеми поща, които се стимулират от отстъпките за количество, дават право на ДУУ да се възползват от значителните икономии чрез разширяването на фиксираните разходи за по-голям брой пощенски пратки. Не съм убедена все пак, че такива почти автоматични значителни икономии попадат в концепцията за „избегнатите разходи“ в Директивата за пощенските услуги.

46. Както вече казах, позоваването на „избегнатите разходи“ в редакцията от 2002 г. на петото тире е свързано с осъществяването на част от веригата на пощенските доставки от трети страни. Значителни икономии произтичат от увеличението на общия обем поща, обработвана от ДУУ, а не от промяната на традиционната услуга, предоставяна от този ДУУ. Освен това не е лесно да се предвиди точно как може да се развие търсенето на пощенски услуги в резултат от отстъпките за количество. Действителните значителни икономии могат да бъдат измерени единствено чрез позоваване на общия обем обработана поща от ДУУ. Поради това ми се струва трудно, ако не и невъзможно, да се изчисли предварително (при определянето на „специални тарифи“) каква част от тези икономии (и следователно избегнати разходи) могат да бъдат свързани конкретно с увеличаването на търсенето на пощенски услуги в резултат на отстъпките за количество. За разлика от това е по-лесно да се оценят избегнатите разходи от ДУУ, когато трета страна осъществява част от веригата за обработка на поща.

47. Дали премахването на позоваването на „избегнатите разходи“ в член 12, пето тире от Директивата от 2008 г. променя обхвата на тази разпоредба?

48. Тук отбелязвам, че оригиналното предложение на Комисията относно това, което по-късно става Директивата от 2008 г., не включва такова изменение. В този контекст Комисията отбелязва, че що се отнася до „сортирането и доставката като част от мрежата [...], държавите членки трябва да продължат да се съобразяват с член 12, пето тире и могат, в светлината на националните условия, да въведат други мерки, за да осигурят достъпа до публичната пощенска мрежа при условия, които са прозрачни и недискриминационни“<sup>28</sup>. По мое виждане това потвърждава (макар и имплицитно), че Комисията не е имала за цел да даде ново определение на понятието „специални тарифи“ в петото тире, така че да включи и отстъпките за количество.

49. Не виждам причина да се счита, че окончателното премахване на позоваването на „избегнатите разходи“ в член 12 налага такова ново определение.

50. Първо, както Bpost и френското правителство правилно отбелязват, съображение 39 от преамбюла на Директивата от 2008 г. продължава да се позовава на „избегнатите разходи“ във връзка с услугите, предоставяни от ДУУ, в сравнение със стандартната услуга, която обхваща пълната гама от предлагани услуги по събиране, пренасяне, сортиране и доставяне на индивидуални пощенски пратки.

28 — Предложение на Комисията от 2006 г., цитирано в бележка под линия 12, раздел 3.3.2, стр. 7.

51. Второ, подготвителните работи на Директивата от 2008 г.<sup>29</sup> не съдържат индикации, че позоваването на „избегнатите разходи“ е премахнато от петото тире на член 12 с цел да се гарантира, че последната разпоредба в бъдеще ще се отнася едновременно и за оперативните отстъпки, и за отстъпките за количество.

52. Струва ми се, че подготвителните работи по-скоро подкрепят изложеното в съдебното заседание становище на френското правителство, че новият проект относно петото тире отразява компромиса във връзка с гъвкавостта, с която ДУУ би трябвало да разполагат при определянето на тарифите си.

53. Това правителство обяснява, че в контекста на по-нататъшното либерализиране на пазара на пощенски услуги много ДУУ наблягат на нуждата от по-голяма тарифна гъвкавост (например по-малко ограничения, наложени от публичната власт), за да могат да се адаптират към нарастващата конкуренция.

54. Макар да отразява това съображение, предложението на Комисията от 2006 г. не предлага изоставяне на правилото, че специалните тарифи трябва да отчитат избегнатите разходи от ДУУ, ако клиентът изпълнява част от веригата по доставка на пощата. При тези обстоятелства е възможно много ДУУ да са изпитали притеснение, че няма да им бъде позволено да адаптират специалните си тарифи спрямо променящите се условия на конкуренция, включително когато е необходимо и чрез предоставяне на по-големи оперативни отстъпки, отколкото тези, произтичащи механично от отразяването на избегнатите разходи<sup>30</sup>. Именно в този контекст Европейският парламент предлага включването на допълнително съображение в преамбюла на Директивата от 2008 г., като подчертава, че „[e] необходимо за предоставянето на услуги от [ДУУ] на предприятия, експедитори на едро или лица, групиращи пощата на различни ползватели, за тях да се прилагат по-гъвкави тарифни условия“<sup>31</sup>.

55. Разрешението, което надделява в Съвета — въпреки противопоставянето на Комисията и някои държави членки — е да се премахне позоваването на „избегнатите разходи“ в петото тире на член 12 наред с нарастващата гъвкавост по отношение на цените, от която се ползват ДУУ<sup>32</sup>. Въпреки това окончателният текст на съображение 39 в преамбюла на Директивата от 2008 г., сравнен с предложението на Парламента, показва, че това премахване е част от компромис: от една страна, това съображение уточнява, че ДУУ трябва да се ползва от по-голяма гъвкавост по отношение на цените, макар и „наред с принципа за ориентиране на цените според разходите“; от друга, второто изречение от това съображение възпроизвежда (само с малки промени) позоваването на избегнатите разходи, съдържащи се преди това в петото тире на член 12<sup>33</sup>.

56. Следователно моят извод е, че премахването на позоваването на „избегнатите разходи“ в петото тире на член 12 като резултат от Директивата от 2008 г. не променя материалния обхват на тази разпоредба, който се отнася единствено до оперативните отстъпки.

29 — Вж. точки 10—13 по-горе.

30 — Ако се налага доставчиците на универсална пощенска услуга да се излагат на нарастваща конкуренция едновременно с веригата за пощенски доставки (включително например за дистрибуцията на пощенски пратки), те могат да поискат да предлагат част от тази доставка на конкурентна цена в сравнение с цената, налагана от конкуренцията за еквивалентна услуга.

31 — Позиция на Европейския парламент, приета на първо четене на 11 юли 2007 г. с цел приемане на директива, изменяща Директива 97/67/ЕО с оглед пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността, ОВ С 175Е, стр. 355 (вж. съображение 34 в изменената редакция, предложена от Парламента).

32 — Група „Пощенски услуги“, подготовка на Съвета „Транспорт/Телекомуникации и Енергетика“ от 1 и 2 октомври 2007 г., Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 97/67/ЕО с оглед пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността — Политическо споразумение, Документ на Съвета 12864/07, 14 септември 2007 г., стр. 32 (вж. по-специално бележка под линия 40).

33 — Документ на Съвета 12864/07, цитиран в бележка под линия 32, стр. 16 (бележка под линия 25). Комисията успешно се противопоставя на предложението на някои държави членки да замести „следва да отчитат разходите, избегнати“ с „могат да отчитат разходите, избегнати“.

57. Подготвителните работи, припомнени по-горе, също подсилват разбирането ми, че материалният въпрос за дискриминацията, повдигнат от запитващия съд, не се отнася до това дали се прилага четвъртото или (някоя редакция на) петото тире от член 12 от Директивата за пощенските услуги. Намерението на законодателя на ЕС, когато добавя пето тире към тази разпоредба, е било чисто и просто да не засяга общата забрана на тарифната дискриминация, вече съдържаща се в оригиналната редакция на Директивата за пощенски услуги. Както може да се заключи въз основа на предложението на Комисията от 2000 г., целта е била по-скоро да се отговори на съществуващите дискриминационни практики на някои от действащите ДУУ по отношение на оперативните отстъпки.

58. Следователно, дори Съдът да не се съгласи с моето виждане и да заключи, че петото тире се прилага спрямо отстъпките за количество, също както и спрямо оперативните отстъпки, отговорът на въпрос 2, който предложих по-горе, може да бъде приложен по-аналогия и към въпрос 3.

*Въпрос 2: съответствието на модела „по подател“ с принципа на недискриминация*

59. Започвам с наблюдението, че настоящото преюдициално запитване се фокусира единствено върху системата от отстъпки за количество, предоставяни от bpost през 2010 г.<sup>34</sup>. С втория си въпрос запитващият съд иска да се изясни по същество дали моделът „по подател“ е в съответствие с принципа на равно третиране, установен в четвъртото тире на член 12 от Директивата за пощенските услуги. Както bpost излага, отговорът на този въпрос вероятно ще има пряко значение не само за Белгия, но също и за много други държави членки, в които ДУУ изчисляват отстъпките за количество въз основа на обемите поща, които всеки индивидуален подател решава да изпрати.

60. Трайна практика е, че принципът на равно третиране, който е един от основните принципи на правото на ЕС, означава, че сходни положения не трябва да се третират по различен начин, освен ако това различно третиране е обективно оправдано, и че положения, които не са сходни, не трябва да се третират по еднакъв начин<sup>35</sup>. При преценката на сходството на положенията трябва да се вземат предвид всички елементи, които ги характеризират, включително принципите и целите на областта, с която е свързан съответният акт на Съюза<sup>36</sup>.

61. Струва ми се, че противно на становището на bpost, разглежданата в главното производство система от отстъпки за количество не предполага в действителност различно третиране между посредниците, които групират поща и индивидуалните експедитори на едро. Ако използваме примера, който дадох по-рано<sup>37</sup>, при модела „по получател“ посредникът би имал право само на 10 % отстъпка по отношение на пощата от всеки от тримата податели, докато един индивидуален експедитор на едро, доставящ на ДУУ абсолютно същия обем поща — и следователно генериращ по принцип същия доход за ДУУ — би имал право на отстъпка от 20 %.

62. Централният въпрос тук е дали подателите (на едро) и посредниците са в сходно положение по отношение на отстъпките за количество, така че такава разлика в третирането да е незаконна.

34 — Следователно настоящото позоваване не се отнася до други въпроси, поставени в главното производство, като това дали твърдяното нарушение от bpost на задължението му да прилага недискриминационни тарифи, като изисква от посредниците да идентифицират индивидуалните си клиенти, така че да се ползват от количествени ограничения, или като изчисляват оперативните отстъпки, предоставяни на посредниците въз основа на количествата предварително сортирани пощенски пратки от техните клиенти, взети поотделно.

35 — Решение Ruckdeschel и др., 117/76 и 16/77, EU:C:1977:160, т. 7, решение Edeka Zentrale, 245/81, EU:C:1982:277, т. 11 и решение Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, т. 76.

36 — Вж. по аналогия решение Arcelor Atlantique et Lorraine и др., C-127/07, EU:C:2008:728, т. 25 и 26 и цитираната съдебна практика.

37 — Вж. точка 22 по-горе.

63. Дружеството bpost и френското правителство подчертават в това отношение, че само подателите в действителност генерират търсене на пощенски услуги. Отстъпките за количество целят да стимулират това търсене. Следователно оправдано е тези отстъпки да се изчисляват по такъв начин, че да се възнагражда само решението на подателя да изпрати повече поща, а не възможността на посредника да събере големи обеми поща от различни податели. За разлика от това белгийското, италианското и шведското правителство излагат довода, че подателите и посредниците са в сходно положение, тъй като предоставяната на всеки от тях услуга от bpost е една и съща.

64. Трябва да поясня в самото начало, че не намирам за убедителни доводите на белгийското, италианското и шведското правителство и на Комисията относно възможността мотивите на Съда в решение Deutsche Post и др.<sup>38</sup> просто да се приложат тук.

65. В това дело Съдът трябваше да изясни дали Директивата за пощенските услуги забранява на Deutsche Post (ДУУ в Германия) да откаже да приложи по отношение на предприятията, които групират, по занятие и от тяхно име, пощенски пратки от различни податели, специалните тарифи, които ДУУ предоставя на бизнес клиенти за депозирането на минимални количества предварително сортирана поща в сортировъчните му офиси. Решението Deutsche Post и др. следователно се отнася до достъпа надолу по веригата до мрежата за обработка на поща при условия и в точки, които са различни от тези, които се прилагат за стандартната пощенска услуга за писма. Съдът приема по същество, че макар петото тире на член 12 от Директивата за пощенските услуги действително да не цели да разреши принципния въпрос дали ДУУ е задължен или не да предостави такъв достъп, отказът на Deutsche Post да разшири за посредниците режима на оперативни отстъпки, който е на разположение за (бизнес) подателите, противоречи на правилото за еднакво третиране, съдържащо се в тази разпоредба<sup>39</sup>. Следователно Съдът имплицитно, но по необходимост признава, че индивидуалните податели и посредниците са в сходно положение по отношение на *оперативните отстъпки*.

66. По мое мнение прилагането на тези мотиви в настоящия случай би означавало да се отрече, че индивидуалните податели и посредниците са в различно положение, що се отнася до *отстъпките за количество*, дължащо се на факта, че само индивидуалните податели генерират автономно търсене на пощенската услуга за писма. За да се илюстрира тази разлика, е полезно да се изследват вероятните последици на модела „по подател“ за пазара и да се сравнят с последиците, които може да се очаква да поради моделът на „обединяването“.

67. Да предположим, че индивидуален подател на едро А (например банка, изпращаща голямо количество административна поща) има право на отстъпка за количество от 10 %. Нека да си представим, че А решава да повери абсолютно същия обем поща на посредника Х за по-нататъшното ѝ доставяне на ДУУ. При модела „по подател“ това решение не оказва никакво въздействие върху отстъпката за количество, право на която поражда обемът поща, идващ от А. Следователно Х ще получи отстъпка от 10 % за тази поща. За разлика от това по модела на „обединяването“ Х ще има право на отстъпка за количество за пощата, идваща от А, съответстваща на обединените обеми поща от всички негови клиенти, която той доставя през определен референтен период (например 20 %).

68. Нека да си представим сега, че А сключва договор за обработване и доставка на абсолютно същия обем поща на ДУУ с посредника У, който е по-голям от Х. Съгласно модела „по подател“ У отново ще има право на отстъпка от 10 % за обемите, идващи от А. Съгласно модела на „обединяване“ отстъпката за количество, която У получава за обема поща, идваща от А, ще бъде изчислен въз основа на общия брутен доход, генериран за ДУУ от У (например 30 %).

38 — EU:C:2008:141.

39 — EU:C:2008:141, т. 41 и 44.

69. Последно, нека си представим положението на индивидуалния подател В, който не изпраща достатъчно поща, така че да има право на отстъпка. Според модела „по подател“ няма да има отстъпка, независимо дали В решава той самият да достави пощата си на ДУУ, или да се довери на посредник за тази задача. Въпреки това положението е много различно според модела на „обединяване“: обемите генерирана от В поща биха довели в такъв случай до възникването на право на отстъпка за количество в размер на 20 %, ако той реши да договаря с посредника Х, и на отстъпка за количество в размер на 30 %, ако реши да договаря с посредника У.

70. Правя си два извода от тези примери.

71. Първият извод е, че само моделът „по подател“ може да стимулира подателите да изпращат повече поща и следователно да обслужва търговската цел на отстъпките за количество. Само подателите в крайна сметка генерират поща. Посредниците по презумпция генерират такова автономно търсене само в ограничена степен, когато те самите са податели<sup>40</sup>. Положението на индивидуалния подател В илюстрира това: според модела „по подател“, при еднакви останали фактори, В може да получи отстъпка за количество само като увеличи обема на пощата, която изпраща<sup>41</sup>.

72. Според мен стимулът да се изпраща повече поща практически изчезва при модела на „обединяване“: това, което има значение, следователно е не обемът поща, който всеки подател решава да изпрати, а по-скоро решението да договаря с посредник, както и изборът между различните посредници. Действително за един и същ обем поща В има стимул да се договори с посредник, предлагащ най-добрата цена за единица пратка. В моя пример този посредник вероятно ще бъде У, който има право на по-високо равнище на отстъпка за количество, отколкото Х, и който би имал възможност да определи цена за своята услуга, която е по-ниска от тази на Х<sup>42</sup>.

73. Тъй като позициите на податели и посредници по отношение на отстъпките за количество са различни, целта на ДУУ да увеличи търсенето на пощенски услуги може да бъде застрашено от модела на „обединяване“. Може по-специално да има риск на пазара да се появят „чисто административни“ посредници, обработващи възможно най-големите обеми поща — включително пратки от дребни податели — с цел да се възползват от най-високите равнища на отстъпки за количество<sup>43</sup>.

74. Както bpost правилно излага, резултатът ще бъде класическо положение „без печеливш“. Ако ДУУ е задължен да прилага „модела на обединяването“, той ще бъде принуден да изостави системата си от отстъпки за количество, за да защити финансовата си стабилност. Въпреки това може да се предположи, че премахването на отстъпките за количество ще намали търсенето на пощенски услуги за сметка на алтернативни средства за комуникация, като например факс, електронна поща, радиоизлъчване и интернет<sup>44</sup>. Това от своя страна засяга финансирането на универсалната услуга във вреда на ДУУ.

40 — Например кореспонденцията между служителите на посредника и клиенти, с подизпълнители или с публичните власти.

41 — Това разбира се може и да не се случи, ако например развитието на дейността на В води до намаляване на кореспонденцията му или ако той премине към използването на друго, вероятно по-евтино средство за комуникация като електронните съобщения.

42 — Вж. също точка 85 по-долу.

43 — Действително bpost излага, че именно с оглед справянето с този феномен то решава да въведе през 2010 г. модела „по подател“. Вж. точка 21 по-горе.

44 — Независим доклад, изготвен по искане на Секретаря на Обединеното кралство за реформа в бизнеса, предприятията и регулацията, хвърля светлина върху нарастващата еластичност на цената на пощенските услуги като резултат от (в частност) по-евтините алтернативи на пощата. Вж. Hooper, R., Hutton, D. et Smith, I.R. The challenges and opportunities facing UK postal services. An initial response to evidence, May 2008, p. 26 (<https://www.berr.gov.uk/files/file46075.pdf>). Вж. също Обяснителен меморандум към предложението на Комисията от 2000 г., цитирано в точка под линия 9, раздели 1.2.5 и 1.3.

75. Следователно не мога да се съглася със становището на белгийското правителство, че мотивите на Съда в точки 37 и 38 от решение Deutsche Post и др. се прилагат спрямо настоящия случай. Там Съдът отхвърля довода на Deutsche Post и на германското правителство, че разширяването на системата на *оперативни отстъпки* за посредниците би застрашило финансовата стабилност на ДУУ (Deutsche Post). Съдът приема, че Deutsche Post би могло да намали оперативните си отстъпки за всички клиенти, „ако се окаже, че предоставянето [на посредниците] на отстъпките [...] договорени само за бизнес клиентите [...] са прекомерни в сравнение с избегнатите разходи“<sup>45</sup>. Както става ясно от цитата, мотивът на Съда е тясно свързан с природата на оперативните отстъпки: тъй като последните се предоставят с цел да отразят избегнатите от ДУУ разходи в сравнение с разходите за стандартната пощенска услуга за писма, разширяването на приложението им спрямо посредниците на пръв поглед не носи риск да засегне финансовата стабилност на ДУУ. Както току-що обясних, тези мотиви не могат да се приложат спрямо отстъпките за количество, тъй като намаляването или премахването им вероятно ще има отрицателно въздействие върху търсенето на пощенската услуга за писма и следователно върху финансовата стабилност на ДУУ.

76. Допълвам, че налагането на модела на „обединяване“ в контекста на отстъпките за количество е трудно да се помири с гъвкавостта по отношение на цените, която законодателят на ЕС нарочно предоставя на ДУУ като компенсация за все по-голямото им излагане на конкуренция в границите, установени в член 12 от Директивата за пощенските услуги, и тези, произтичащи по-общо от Договорите (например забраната за злоупотреба с господстващо положение съгласно член 102 ДФЕС)<sup>46</sup>.

77. Вторият извод се отнася до неутралността на модела „по получател“ във връзка с неговото въздействие върху конкурентната позиция на различните участници на пазара на пощенски услуги.

78. При преценката дали система от отстъпките за количество, подобна на тази в главното производство, е дискриминационна или не, Съдът трябва да се ръководи по мое виждане от целта за отваряне на пазара на пощенски услуги за конкуренция. Както потвърждава съображение 26 от преамбюла на Директивата за пощенските услуги, принципите, че тарифите за универсалната услуга трябва да бъдат недискриминационни и че нарушенията на конкуренцията трябва да се избягват, са тясно свързани. Следователно необходимо е в среда на нарастваща конкуренция едновременно „да се осигури достатъчна свобода на [ДУУ] да се адаптират към конкуренцията и в същото време да се осигури адекватен мониторинг на поведението на вероятния доминиращ оператор, така че да се запази ефективната конкуренция“<sup>47</sup>.

79. На този фон ми се струва, че не съществува вероятност моделът „по подател“ да наруши конкуренцията. Съгласно този модел равнището на предоставяната отстъпка за количество зависи изключително от дохода, генериран за ДУУ от всеки индивидуален подател през определен период. В резултат на това моделът „по подател“ нито окуражава, нито възпира експедиторите на едро да поверят пощата си на посредник.

45 — Решение Deutsche Post и др., EU:C:2008:141, т. 38.

46 — Вж. точки 11 и 12 и 52—56 по-горе. Комисията подчертава, че по принцип няма противоречие между поддържането и подобряването на универсалната пощенска услуга и постепенното въвеждане на конкуренция, „стига [ДУУ] да има необходимата търговска и ценова гъвкавост да отговори в рамките на конкурентното право“. Вж. Обяснителен меморандум към предложението на комисията от 2000 г., цитирано в бележка под линия 9, раздел 1.3.

47 — Предложението на Комисията от 2006 г., цитирано в бележка под линия 12, раздел 3.3.3, стр. 7.

80. Противно на становището на белгийското правителство в съдебното заседание, не виждам причина да се счита, че моделът „по подател“ застрашава изобщо жизнеспособността на посредниците. Макар този модел да не допуска възникването на чисто административни посредници, той не засяга потенциалния интерес, който подател на едро може да има от използването на „оперативен“ посредник. Това обикновено е случаят, когато за същата „тарифа за марка“ подателят може само да подготви, сортира предварително и/или изпрати сам поща на по-висока средна цена. Множество фактори играят роля за решението дали да се прибегне до аутсорсинг за тези задачи или не, като например (не)наличието на вътрешна инфраструктура и човешки ресурси, разходите за тези ресурси, периодичните промени в обема на изпращаната поща или простото удобство от използването на посредник. Фактът, че при модела „по подател“ посредникът не може да се възползва от по-високи равнища на отстъпки за количество (които той може да прехвърли или не върху клиента) от тези, които са достъпни за подателите поотделно, не лишава аутсорсинга от потенциален икономически интерес.

81. Неутралността на въздействието на модела „по подател“ спрямо конкурентоспособността на посредниците рязко контрастира с разрушителното въздействие на практиката, разглеждана в дело Deutsche Post и др.<sup>48</sup>. Там фактът, че посредниците не биха могли да се възползват от оперативните отстъпки, които Deutsche Post предоставя на индивидуалните податели за депозирането на минимално количество предварително сортирана поща в сортировъчните му офиси, без съмнение затруднява развитието на конкуренцията на пазара на групиране на поща. Решението на Съда по това дело изтъква целта за либерализиране на пазара на пощенски услуги, преследвана от Директивата за пощенските услуги<sup>49</sup>.

82. Моделът „по подател“ е еднакво неутрален по отношение на конкурентоспособността на различните посредници, стига да се прилага системно спрямо всеки от тях<sup>50</sup>. Ако отстъпките за количество се основават единствено на пощата, генерирана от индивидуалните податели, изборът от подателя на посредник ще зависи (при еднакви останали фактори) от качеството на предлаганата услуга. Това качество от своя страна ще зависи от такива фактори като надеждността на посредника, удобството на метода, който той използва за събиране на пощата, колко бързо обработва и доставя пощата на ДУУ и до каква степен е способен или желае да се договаря на разумна за подателя цена при внезапни увеличения или намаления на обемите на обработваната поща.

83. За разлика от това при модела на „обединяване“, могат да възникнат нарушения на конкуренцията.

84. Първо, този модел създава стимули за повечето податели да поверят пощата си на посредник<sup>51</sup>. Този извод не се опровергава от липсата на гаранция, че (пълната) отстъпка, получена от посредник, ще премине върху клиентите. Дори използването на чисто административен посредник може да бъде икономически изгодно за подател, стига предложението на посредника да дава възможност на подателя да изпрати пощата си на (дори малко) по-ниска средна цена, отколкото цената, която иначе би била начислена от ДУУ. Например ако приемем, че посредникът (който благодарение на модела на „обединяването“ има право на обща отстъпка в размер на 30 %) просто предлага отстъпка от 12 % на подателя на едро А, последният все още ще има стимул да договаря с У, тъй като А би се ползвал само от отстъпка за количество в размер на 10 %, ако достави пощата си директно на ДУУ.

48 — EU:C:2008:141.

49 — Вж. по-специално съображение 8 в преамбула на Директивата за пощенските услуги, съображения 2 и 12–15 в преамбула на Директивата от 2002 г., съображения 12, 16 и 38 в преамбула на Директивата от 2008 г.

50 — Доколкото мога да се произнеса, случаят изглежда такъв: bpost посочва по-специално, че количествените му отстъпки за 2010 г. са били прилагани при същите условия спрямо собствения му филиал посредник, който групира поща (Speos).

51 — Вж. точка 72 по-горе. Все пак този стимул не съществува за онези податели на едро, които така или иначе имат право на най-голямата отстъпка.



85. Второ, моделът на „обединяване“ действа в полза на посредниците, които групират най-големите обеми поща и поради това ползват най-високите равнища на отстъпки<sup>52</sup>. Това става особено ясно при сравнението на конкурентното положение на посредниците Х и У.<sup>53</sup> В примера, който дадох по-рано, съгласно модела на „обединяване“ Х има право на отстъпки за количество в размер на 20 %, докато У има право на отстъпки за количество в размер на 30 %. Тъй като всички останали фактори са еднакви, това означава, че за една и съща услуга У ползва значително конкурентно предимство пред Х, за да привлече податели. У също така се ползва от по-голяма оперативна гъвкавост отколкото Х. У може (например) да предложи по-некачествена услуга, но много по-добра отстъпка, или същата услуга с малко по-добра отстъпка и да получи по-голяма печалба.

86. Освен това, ако ДУУ не може да използва модела „по подател“, накрая той може и да няма избор, освен да премахне изцяло системата си от отстъпки за количество, така че да гарантира финансовата си жизнеспособност<sup>54</sup>. Това вероятно би имало отрицателни последици за потребителите на пощенски услуги изобщо.

87. От само себе си е видно, че такива нарушения на конкуренцията и техните странични ефекти не са в съответствие с изложените цели на Директивата за пощенските услуги.

88. Насърчаването на конкуренцията между действащите оператори е счтено от законодателя на ЕС за решаващо за постигането на вътрешния пазар на пощенски услуги<sup>55</sup>. Решение Deutsche Post и др.<sup>56</sup> разкрива ролята, която принципът на недискриминация, установен в член 12 от Директивата за пощенските услуги, играе за постигането на тази цел. Въпреки това споделям виждането на френското правителство, че директивата *не* изисква ДУУ да установява тарифи по начин, който облагодетелства големите посредници за сметка на малките посредници и/или самия ДУУ<sup>57</sup>. Напротив, положителната дискриминация в полза на големите посредници би могла действително да наруши четвъртото тире на член 12, което изисква държавите членки да гарантират, че тарифите за пощенски услуги не облагодетелстват определени (категории) потребители.

89. Освен това, както считам, избягването на изчисляването на отстъпките за количество по начин, който създава конкурентно предимство за най-голям брой посредници, може да допринесе за възникването и успешното развитие на посредници, които — независимо от техния размер — предлагат най-добрата услуга на крайните потребители. В този смисъл моделът „по подател“ изглежда отговаря на целите на Директивата за пощенските услуги за повишаване качеството на пощенската услуга в ЕС и за подкрепа на завършването на функциониращ вътрешен пазар на пощенски услуги<sup>58</sup>.

52 — Вж. в този смисъл Становище №07-A-17 на Conseil de la concurrence (Франция) относно искане за становище от Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) sur le dispositif de remises commerciales de La Poste, 20 декември 2007 г., Bulletin officiel de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, 23 април 2008 г., стр. 313.

53 — Вж. точки 67 и 68 по-горе.

54 — Вж. точка 74 по-горе.

55 — Вж. в тази връзка Обяснителен меморандум към предложението на Комисията от 2000 г., цитирано в бележка под линия 9, раздел 2.7.

56 — EU:C:2008:141.

57 — По-общо, дори след измененията от 2002 г. и 2008 г., Директивата за пощенските услуги не изисква държавите членки да постигнат конкретно минимално равнище на ефективна конкуренция в сектора на пощенските услуги.

58 — Вж. по-специално съображения 1, 19, 30, 31, 32 и 35 в преамбула на Директивата за пощенските услуги.

90. Поради това заключението ми е, че след като подателите и посредниците са в обективно различно положение по отношение на отстъпките за количество, принципът за недискриминация, установен в четвъртото тире на член 12 от Директивата за пощенските услуги, трябва да се тълкува в смисъл, че не забранява на ДУУ да изчислява отстъпки за количество в полза на посредник въз основа на обема поща на всеки от клиентите на посредника, взети поотделно за определен референтен период, вместо въз основа на обединените обеми поща, доставена от този посредник на ДУУ през този период.

91. Поради съображенията, които вече изложих<sup>59</sup>, не е необходим отделен отговор на третия въпрос.

### **Заключение**

92. В светлината на изложените по-горе съображения предлагам Съдът да отговори на отправените от Cour d'appel de Bruxelles (Белгия) въпроси по следния начин:

- „(1) Член 12, пето тире от Директива 97/67/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 декември 1997 г. относно общите правила за развитието на вътрешния пазар на пощенските услуги в Общността и за подобряването на качеството на услугата, съгласно измененията, не се прилага спрямо отстъпките за количество, предоставяни от доставчик на универсална услуга в зависимост от обема на доставените му пратки от подател през определен референтен период и предназначени да създадат стимул за увеличаване на търсенето на пощенски услуги от подателите.
- (2) Принципът на недискриминация, установен в член 12, пето тире от Директива 97/67, не забранява на доставчик на универсална услуга да изчислява отстъпки за количество в полза на посредник въз основа на обема поща от всеки от клиентите на посредника, взети поотделно за определен референтен период, вместо въз основа на обединените обеми поща, доставена от този посредник на доставчика на универсална услуга през този период“.

59 — Вж. точки 33, 57 и 58 по-горе.