



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (шести състав)

15 юни 2017 година*

„Преюдициално запитване — Директива 97/67/ЕО — Член 9 — Свободно предоставяне на услуги — Пощенски услуги — Понятия за универсална услуга и за съществени изисквания — Общи и индивидуални разрешения — Разрешение за предоставяне на пощенски услуги в рамките на индивидуално договорени отношения — Задължителни условия“

По дело C-368/15

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Korkein hallinto-oikeus (Върховен административен съд, Финландия) с акт от 10 юли 2015 г., постъпил в Съда на 14 юли 2015 г., в рамките на производство, образувано по молба на

Ilves Jakelu Oy,

в присъствието на:

Liikenne- ja viestintäministeriö,

СЪДЪТ (шести състав),

състоящ се от: Е. Regan, председател на състава, Ал. Арабаджиев (докладчик) и С.Г. Fernlund, съдии,

генерален адвокат: Р. Mengozzi,

секретар: А. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за Ilves Jakelu Oy, от Н. Piekkala и I. Aalto-Setälä, asianajajat,
- за финландското правителство, от Н. Leppo, в качеството на представител,
- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от S. Fiorentino, avvocato dello Stato,
- за полското правителство, от В. Majczyna, в качеството на представител,
- за норвежкото правителство, от I. Thue и С. Rydning, в качеството на представители,

* Език на производството: фински.

— за Европейската комисия, от P. Costa de Oliveira и P. Aalto, в качеството на представители,
предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано
без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на Директива 97/67/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 декември 1997 година относно общите правила за развитието на вътрешния пазар на пощенските услуги в Общността и за подобряването на качеството на услугата (ОВ L 15, 1998 г., стр. 14; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 3, стр. 12), изменена с Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 февруари 2008 г. (ОВ L 52, 2008 г., стр. 3) (наричана по-нататък „Директива 97/67“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на производство по жалба на Iives Jakelu Оу против решение на valtioneuvosto (Министерски съвет, Финландия) от 30 януари 2017 г., с което получаването на лиценз за пощенски услуги е обвързано с определени изисквания.

Правна уредба

Правото на Съюза

- 3 Текстът на съображение 15 от Директива 97/67 гласи следното:

„като имат предвид, че разпоредбите на настоящата директива относно предоставянето на универсална услуга не засягат правото на доставчиците на универсалната услуга индивидуално да договарят договори с клиентите“.

- 4 Съгласно член 2 от посочената директива:

„По смисъла на настоящата директива, се прилагат следните дефиниции:

[...]

13. доставчик на универсална услуга: 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 в съответствие с член 4“;

14. разрешения: всяко разрешение, установяващо специфични за пощенския сектор права и задължения и позволяващо на предприятията да предоставят пощенски услуги и, когато това е приложимо, да създават и/или експлоатират своите мрежи за предоставянето на такива услуги, под формата на „общо разрешение“ или на „индивидуален лиценз“, както са определени по-долу:

— „общо разрешение“: разрешение, което не изисква съответния доставчик на пощенска услуга да получи изрично решение от националния регулаторен орган, преди да упражни правата, произтичащи от разрешението, независимо дали е регулирано от „лиценз за категория“ или съгласно общото право или дали това регулиране изисква процедури по регистрация или деклариране,

- „индивидуален лиценз“: разрешение, предоставено от национален регулаторен орган и което дава на доставчика на пощенска услуга специфични права или подчинява дейностите на това предприятие на специфични задължения, ако е приложимо, допълващи общото разрешение, когато доставчикът на пощенски услуги няма право да упражнява съответните права до получаване на решението на националния регулаторен орган;

[...]

19. съществени изисквания: общи неикономически причини, които могат да накарат дадена държава членка да наложи условия върху предоставянето на пощенски услуги. Тези причини са поверителността на кореспонденцията, сигурността на мрежата във връзка с пренасянето на опасни стоки, зачитането на трудовите условия, схемите за социална сигурност, установени със закони, подзаконови или административни разпоредби и/или по силата на колективно споразумение, договорено между националните социални партньори, в съответствие с общностното и националното право и, където е обосновано, защитата на данни, опазването на околната среда и регионално планиране. Защитата на данни може да включва защита на личните данни, поверителността на предаваната или съхраняваната информация и защита на неприкосновеността;

[...]“.

5 Глава 2 от Директива 97/67 урежда универсалната услуга. Член 3 от тази директива предвижда:

„1. Държавите членки следят за това потребителите да се ползват от правото на универсална услуга, която съответства на непрекъснатото предоставяне на пощенски услуги с определено качество, във всички места на територията им, на цени, достъпни за всички потребители.

[...]

4. Всяка държава членка приема необходимите мерки, за да гарантира, че универсалната услуга включва поне следните улеснения:

- събирането, сортирането, транспортирането и доставката на пощенски пратки до 2 кг,
- събирането, сортирането, транспортирането и доставката на пощенски колетки до 10 кг,
- услуги относно препоръчаните пратки и пратките с обявена стойност“.

6 Член 9 от посочената директива предвижда, че:

„1. За услуги, които попадат извън обхвата на универсалната услуга, държавите членки могат да въведат общи разрешения, доколкото това е необходимо за гарантиране спазването на съществените изисквания.

2. По отношение на услугите, които попадат в обхвата на универсалната услуга, държавите членки могат да въведат разрешителни процедури, включително индивидуални лицензи, доколкото това е необходимо за гарантиране спазването на съществените изисквания и за гарантиране предоставянето на универсалната услуга.

Предоставянето на разрешения може:

- да се обвърже със задължения за универсална услуга,

- ако е необходимо и обосновано, да наложи изисквания относно качеството, достъпността и изпълнението на съответните услуги,
- когато е уместно, да се обвърже със задължение за финансова вноска за посочените в член 7 механизми за поделяне на разходите, ако предоставянето на универсалната услуга е свързано с нетен разход и представлява несправедлива тежест за доставчика(ците) на универсалната услуга, определен(и) съгласно член 4,
- когато е уместно, да се обвърже със задължение за финансова вноска за покриване на оперативните разходи на националния регулаторен орган, посочени в член 22,
- когато е уместно, да се обвърже със или да наложи задължение за спазване на установените от националното законодателство условия на труд.

Задълженията и изискванията, посочени в първото тире и в член 3, могат да се налагат само на определените доставчици на универсална услуга.

Освен по отношение на предприятията, определени за доставчици на универсална услуга в съответствие с член 4, разрешенията не могат:

- да се ограничават по брой,
- за едни и същи елементи от универсалната услуга или части от националната територия да налагат задължения за универсална услуга и, едновременно с тях, финансови вноски в механизъм за поделяне на разходите,
- да дублират изисквания, приложими за предприятията по силата на друго национално законодателство, което е неспецифично за отрасъла,
- да налагат технически или оперативни условия, различни от необходимите за изпълнение на задълженията от настоящата директива.

3. Процедурите, задълженията и изискванията, посочени в параграфи 1 и 2, са прозрачни, достъпни, недискриминационни, пропорционални, точни и недвусмислени, предварително оповестени и основани на обективни критерии. Държавите членки гарантират, че причините, поради които едно разрешение е изцяло или частично отказано или отнето, са съобщени на заявителя, както и установяват процедура за обжалване“.

7 Съображение 33 от Директива 2008/6 гласи:

„На държавите членки следва да се позволи да използват общи разрешения и индивидуални лицензи в случаите, когато това е оправдано и съобразено с преследваните цели. [...]“.

Финландското право

8 Съгласно член 1, първа алинея от postilaki (415/2011), в редакцията, която е в сила към момента на настъпване на обстоятелствата, предмет на разглеждане в главното производство (наричан по-нататък „Закон 415/2011“), целта на този закон е да се гарантира достъпността на пощенските услуги, и по-специално на универсалната услуга, при еднакви условия в цялата страна.

- 9 Съгласно член 3 от Закон 415/2011 за всяка пощенска дейност, свързана с изпращането на кореспонденция, е необходим лиценз. В съответствие с член 4, първа алинея от този закон лиценз за предоставянето на пощенска услуга трябва да се иска от valtioneuvosto. За получаването на лиценз съобщение не се публикува.
- 10 Съгласно член 6 от Закон 415/2011 лиценз трябва да се предостави, ако:
- „1) заявителят е дружество или сдружение, което има на разположение достатъчни икономически средства за посрещане на задълженията на предприятие за пощенски услуги;
 - 2) няма никаква уважителна причина за съмнения в способността на заявителя да спазва разпоредбите и предписанията, приложими към пощенската дейност;
 - 3) заявителят е в състояние да осигури редовно обслужване в съответствие с лиценза;
 - 4) територията в обхвата на поискания лиценз отговаря на условията по член 7;
 - 5) правителството няма особени причини за подозрение, че предоставянето на лиценз може да представлява явен риск за националната сигурност“.
- 11 Член 9 от Закон 415/2011 урежда съдържанието на лиценза. В съответствие с член 9, втора алинея, точка 5 в лиценза valtioneuvosto трябва да предвиди задължения, които допълват разпоредбите на този закон или на приетите въз основа на него разпоредби, които се отнасят до всяко друго изискване, аналогично с изброените в посочения член 9, втора алинея точки 1—4, необходимо, за да се гарантира качеството, достъпността и изпълнението на услугите.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 12 С решение от 30 януари 2014 г. valtioneuvosto предоставя на Ilves Jakelu лиценз, който му позволява да упражнява пощенска дейност, свързана с изпращането на кореспонденция по смисъла на член 3 от Закон 415/2011. Първата клауза от лиценза изброява общините на територията на Финландия съгласно искането за издаването му. Според втората клауза от него, свързана с обхвата на дейността, в рамките на съответната територия Ilves Jakelu има право да осъществява неограничена пощенска дейност за клиенти, с които има сключен договор.
- 13 Клаузи 4—8 от лиценза имат за цел да гарантира качеството, достъпността и изпълнението на пощенските услуги. Съгласно клауза 4 от лиценза Ilves Jakelu трябва да изготви условията за доставка, преди да започне предоставянето на услуги, свързани с разнасяне на кореспонденция. Съгласно клауза 5 от лиценза, издаден с решението от 30 януари 2014 г., Ilves Jakelu трябва да осигури организация на услугите, позволяваща доставката на предадени пратки най-малко веднъж седмично с изключение на празничните дни. Според клауза 6 от този лиценз Ilves Jakelu трябва да осигури обслужване при прекъсване на доставките и промяна на адреса. По силата на клауза 7 от споменатия лиценз Ilves Jakelu трябва да идентифицира пратките си по начин, който ги прави разпознаваеми и различни от подобни пратки на други титуляри на лицензи. Съгласно клауза 8 от същия лиценз във всяка община от териториалния обхват на лиценза Ilves Jakelu трябва да оборудва най-малко по едно място за събиране на кореспондентски пратки по смисъла на член 47 от Закон 415/2011 и за тяхното връщане в случай на неправилно доставяне.
- 14 Според Ilves Jakelu член 9 от Закон 415/2011 е в противоречие с Директива 97/67, тъй като не предвижда процедура за получаване на общо разрешение и допуска за предоставянето на лиценз във връзка с услуги, различни от универсалната услуга, да се предвиждат условия извън тези, които съответстват на съществени изисквания.

- 15 Въпросът в главното производство е дали за предоставянето на издадения на Ilves Jakelu лиценз valtioneuvosto може да изиска спазване на клаузи 4—8 от същия. Според финландското правителство тези клаузи са необходими, за да гарантират качеството, достъпността и изпълнението на пощенските услуги, предмет на лиценза.
- 16 При тези обстоятелства Korkein hallinto-oikeus (Върховен административен съд, Финландия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Трябва ли при тълкуването на член 9 от [Директива 97/67], доставката на пощенски пратки за клиенти по договор да се разглежда като услуга, която е извън обхвата на универсалната услуга по смисъла на параграф 1 от този член, или като услуга, която по смисъла на параграф 2 [от него] попада в нейния обхват, ако предприятието за пощенски услуги е договорило с клиентите си условията на доставка и начислява такса в индивидуално уговорен размер?
- 2) Ако се приеме, че при посочената доставка на пощенски пратки за клиенти по договор става въпрос за услуга, която е извън обхвата на универсалната услуга, трябва ли член 9, параграф 1 и член 2, точка 14 [от Директива 97/67] да се тълкуват в смисъл, че при обстоятелства като тези на правния спор в главното производство предоставянето на такива пощенски услуги може да бъде обвързано с индивидуален лиценз, какъвто е предвиден в Закона за пощите?
- 3) Ако се приеме, че при посочената доставка на пощенски пратки за клиенти по договор става въпрос за услуга, която е извън обхвата на универсалната услуга, трябва ли член 9, параграф 1 да се тълкува в смисъл, че лицензът за тези услуги може да се обвърже единствено с условия за гарантиране спазването на съществените изисквания по смисъла на член 2, точка 19 от [Директива 97/67] и че лицензите за такива услуги не могат да се обвържат с условия относно качеството, достъпността и изпълнението на съответните услуги по смисъла на член 9, параграф 2 от нея?
- 4) Ако се приеме, че разрешенията за [...] доставка на пощенски пратки за клиенти по договор могат да се обвържат единствено с условия, които са необходими за гарантиране спазването на съществените изисквания, могат ли условия като тези в правния спор по главното производство, които се отнасят до условията на доставка в рамките на пощенската услуга, до честотата на доставка на пратките, до обслужването при промяна на адрес за доставка и при прекъсване на доставките, до идентифицирането на пратките и до местата за събирането им, да се считат за съответстващи на съществените изисквания по смисъла на член 2, точка 19 [от Директива 97/67] и за необходими с оглед на това да се гарантира спазването на съществените изисквания по смисъла на член 9, параграф 1 [от тази директива]?”.

Съображения на Съда

По първия и втория въпрос

- 17 С първия и втория въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали член 9, параграф 1 от Директива 97/67 трябва да се тълкува в смисъл, че услуга, свързана с пощенски пратки като разглежданата в главното производство, не попада в обхвата на универсалната услуга, когато предприятието за пощенски услуги, което я предоставя, договаря условията за доставка със своите клиенти, които заплащат сума, която е била предмет на договаряне. Евентуално запитващата юрисдикция иска да установи дали предоставянето на такива пощенски услуги при обстоятелства като разглежданите в главното производство може да се обвърже с издаването на индивидуален лиценз.

- 18 За да се установи, на първо място, дали предоставянето на услуга за доставка на пощенски пратки за клиенти по договор като разглеждания в главното производство попада под действието на тази разпоредба или обратно, под действието на член 9, параграф 2 от споменатата директива, следва предварително да се установи дали посочената услуга се обхваща от понятието „универсална услуга“ по смисъла на член 3 от същата директива. Следователно запитващата юрисдикция е компетентна да изследва дали упражняваните от Ilves Jakelu дейности, които са предмет на неговото искане за разрешение, отговарят на установените в това отношение от Директива 97/67 критерии.
- 19 Видно е, от една страна, от член 2, точка 13 от тази директива, че доставчикът на универсална услуга е обществено или частно образувание, което предоставя универсална пощенска услуга или части от нея в държава членка и за чиито идентификационни данни Комисията е нотифицирана.
- 20 От друга страна, съгласно член 3, параграф 1 от Директива 94/67 универсалната услуга съответства на непрекъснатото предоставяне на пощенски услуги с определено качество, във всички места от територията, на цени, достъпни за всички потребители.
- 21 Сред обстоятелствата, които могат да бъдат взети предвид в това отношение, е посоченото от запитващата юрисдикция, че на Ilves Jakelu не е наложено никакво задължение за предоставяне на универсална услуга. Тази констатация следва и от писменото становище на финландското правителство, съгласно което Ilves Jakelu не е доставчик на универсална услуга по смисъла на член 2, точка 13 от Директива 97/67, чието наименование е нотифицирано на Комисията.
- 22 Същото важи за обстоятелството, че Ilves Jakelu е поискал пощенски лиценз за предоставяне на пощенски услуги на територията на определени общини. Действително, както бе припомнено в точка 20 от настоящото решение, универсалната пощенска услуга трябва да се предоставя във всички места от територията.
- 23 Освен това финландското правителство посочва в писменото си становище, че Ilves Jakelu предлага услугите си само на клиенти, с които има сключени търговски договори. Всъщност от преюдициалното запитване следва, че длъжимата за предлаганите от това дружество пощенски услуги сума се уговаря индивидуално и се заплаща след издаване на фактура.
- 24 Във връзка с това следва да се напомни, че експресните куриерски услуги се отличават от универсалната пощенска услуга по своята добавена стойност, от която се ползват клиентите и за която те се съгласяват да платят повече. Подобни престации представляват специфични услуги, отделими от услугата в общ интерес, отговарящи на особени потребности на икономическите оператори, които изискват определени допълнителни престации, каквито не се предлагат в рамките на традиционната пощенска услуга (вж. в този смисъл решение от 19 май 1993 г., Corbeau, C-320/91, EU:C:1993:198, т. 19).
- 25 Освен това от съображение 15 на Директива 97/67 следва, че възможността да се договарят индивидуално договори с клиентите, не съответства а priori на понятието за доставка на универсална услуга (решение от 23 април 2009 г., TNT Post UK, C-357/07, EU:C:2009:248, т. 48).
- 26 Следователно член 9, параграф 1 от тази директива трябва да се тълкува в смисъл, че дейност, свързана с пощенски пратки като разглежданата в главното производство, трябва да се счита за услуга, която не попада в понятието за универсална услуга, ако не съответства на непрекъснатото предоставяне на пощенски услуги с определено качество, във всички места от територията, на цени, достъпни за всички потребители, което запитващата юрисдикция е компетентна да провери.

- 27 Що се отнася, на второ място, до въпроса дали разглежданата в главното производство дейност може да се обвърже с издаването на индивидуален лиценз, следва да се напомни, че член 9, параграф 1 от тази директива позволява на държавите членки да въвеждат общи разрешения за предприятията от пощенския сектор, що се отнася до услугите, които попадат извън обхвата на универсалната услуга, докато параграф 2, първа алинея от този член предвижда възможността държавите членки да въвеждат разрешителни процедури, включително индивидуални лицензи, по отношение на услугите, които попадат в обхвата на универсалната услуга (вж. в този смисъл решение от 16 ноември 2016 г., DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:880, т. 20).
- 28 Следва да се отбележи, че макар от съображение 33 от Директива 2008/6 да следва, че на държавите членки следва да се позволи да използват общи разрешения и индивидуални лицензи в случаите, когато това е оправдано и съобразено с преследваните цели, това не променя факта, че член 9, параграф 1 от Директива 97/67, за разлика от параграф 2 от този член, не предвижда възможност предоставянето на пощенски услуги да бъде обвързано с издаването на индивидуален лиценз.
- 29 При тези условия следва да се констатира, че предоставянето на такива услуги може да се обвърже само с издаването на общо разрешение по смисъла на член 2, точка 14 от същата директива.
- 30 С оглед на изложените съображения на първия и втория въпрос следва да се отговори, че член 9, параграф 1 от Директива 97/67 трябва да се тълкува в смисъл, че услуга, свързана с пощенски пратки като разглежданата в главното производство, не попада в понятието за универсална услуга, ако не съответства на непрекъснатото предоставяне на пощенски услуги с определено качество, във всички места от територията, на цени, достъпни за всички потребители. Тъй като предоставянето на услуги, свързани с пощенски пратки, не попада в понятието за универсална услуга, то може да бъде обвързано само с издаването на общо разрешение.

По третия въпрос

- 31 С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали член 9, параграф 1 от Директива 97/67 трябва да се тълкува в смисъл, че след като предоставянето на пощенски услуги не попада в понятието за универсална услуга, то може да се обвърже с изисквания като посочените в член 9, параграф 2, втора алинея, второ тире от тази директива.
- 32 Съдът обаче вече се е произнасял по този въпрос в решение от 16 ноември 2016 г., DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880) и даденият от него отговор важи и по настоящото дело.
- 33 Действително в точка 26 от това решение Съдът отбелязва, че член 9, параграф 2, втора алинея, второ тире от споменатата директива позволява на държавите членки предоставянето на разрешения да се обвърже със спазването на изисквания относно качеството, достъпността и изпълнението на съответните услуги. Той счита, че при липсата на уточнение кои са услугите, обвързани с това задължение, следва да се подчертае, че от подготвителните работи във връзка с Директива 2008/6 става ясно, че законодателят на Съюза е възнамерявал да премахне не само последните пречки пред пълното отваряне на пазара за някои доставчици на универсалната услуга, но също и всички останали пречки пред предоставянето на пощенските услуги. Въз основа на това Съдът стига до извода, че при липса на указание в противен смисъл и предвид естеството на въпросното задължение изглежда, че всички доставчици на пощенски услуги могат да бъдат обвързани със задължението, посочено в член 9, параграф 2, втора алинея, второ тире от Директива 97/67.

- 34 При това положение на третия въпрос следва да се отговори, че член 9, параграф 1 от Директива 97/67 трябва да се тълкува в смисъл, че след като предоставянето на пощенски услуги не попада в понятието за универсална услуга, то може да бъде обвързано с изисквания като посочените в член 9, параграф 2, втора алинея, второ тире от тази директива.

По четвъртия въпрос

- 35 От четвъртия въпрос следва, че той трябва да се разбира като зададен единствено в хипотезата, при която член 9, параграф 1 от Директива 97/67 би се тълкувал в смисъл, че лицензът за предоставяне на пощенски услуги извън универсалната услуга може да се обвърже само със задължения, целящи да гарантират спазването на съществените изисквания по смисъла на член 2, точка 19 от тази директива. Предвид отговора на третия въпрос обаче не е необходимо да се отговаря на четвъртия въпрос.

По съдебните разноски

- 36 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (шести състав) реши:

- 1) **Член 9, параграф 1 от Директива 97/67/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 декември 1997 година относно общите правила за развитието на вътрешния пазар на пощенските услуги в Общността и за подобряването на качеството на услугата, изменена с Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 февруари 2008 г., трябва да се тълкува в смисъл, че услуга, свързана с пощенски пратки като разглежданата в главното производство, не попада в понятието за универсална услуга, ако не съответства на непрекъснатото предоставяне на пощенски услуги с определено качество, във всички места от територията, на цени, достъпни за всички потребители. Тъй като предоставянето на услуги, свързани с пощенски пратки, не попада в понятието за универсална услуга, то може да бъде обвързано само с издаването на общо разрешение.**
- 2) **Член 9, параграф 1 от Директива 97/67, изменена с Директива 2008/6, трябва да се тълкува в смисъл, че след като предоставянето на пощенски услуги не попада в понятието за универсална услуга, то може да бъде обвързано с изисквания като посочените в член 9, параграф 2, втора алинея, второ тире от тази директива в редакцията ѝ с посочените изменения.**

Подписи