



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
представено на 28 ноември 2017 година¹

Съединени дела C-259/16 и C-260/16

**Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica (Confetra)
Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici
Società Fercam SpA
Associazione non Riconosciuta Alsea
Associazione Fedit
Società Carioni Spedizioni Internazionali Srl
Federazione Nazionale delle Imprese di Spedizioni Internazionali — Fedespedi
Società Tnt Global Express SpA (C-259/16)
Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI)
DHL Express (Italy) Srl
Federal Express Europe Inc.
United Parcel Service Italia Ups Srl (C-260/16)
срещу
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni
Ministero dello Sviluppo Economico,
встъпила страна:
Poste Italiane SpA**

(Преюдициално запитване, отправено от Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Областен административен съд Лацио, Италия)

„Преюдициално запитване — Свободно предоставяне на услуги — Пощенски услуги в Европейския съюз — Дружества, които извършват дейност в областта на спедицията, автотранспорта и експресни куриерски услуги — Разрешения за публично предлагане на пощенски услуги — Вноска за покриване на разходите за универсалната услуга“

1. Прогресивната либерализация на вътрешния пазар на пощенски услуги, които са от съществено значение за икономическото и социалното сближаване, позволи те да се предоставят от нови видове предприятия, освен историческите оператори, на които традиционно биваха поверявани. Това ново положение изисква, наред с останалото, да се уточни в кои случаи следва да се счита, че транспортните предприятия и доставчиците на експресни куриерски услуги предоставят всъщност пощенски услуги.
2. Друга последица от явлението либерализация е, че държавите членки трябва да гарантират на потребителите правото да разполагат с предлагане на тези услуги (по-конкретно, на някои от тях, определени като основни) с определено равнище на качество, с постоянство на цялата им територия и на достъпни цени. Това е понятието за *универсална услуга*. Консенсусът относно нейните съществени характеристики обаче се пропуква, когато трябва да се реши кои лица и по какъв начин трябва да я финансират.

¹ Език на оригиналния текст: испански.

3. Накратко, Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Областен административен съд Лацио, Италия) иска да се установи: а) дали Директива 97/67/ЕО² се прилага спрямо дейностите по предоставяне на транспортни и експресни куриерски услуги; б) ако посочената директива се прилага спрямо тези услуги, дали предприятията, които ги предоставят, трябва да имат разрешение за това, и в) дали тези предприятия трябва да участват във финансирането на универсалната услуга в Италия.

4. Спорът възниква по повод административни жалби, подадени от няколко предприятия за транспортни и експресни куриерски услуги и сродни сдружения, които искат отмяната на едно решение и един правилник, приети от Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni³, както и на декрет на Ministro dello Sviluppo Economico⁴ във връзка с режима на издаване на разрешения за публично предлагане на пощенски услуги⁵.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

*Директива 97/67*⁶

5. Съображения 22 и 23 гласят следното:

„(22) като имат предвид, че държавите членки следва да имат правото да регламентират чрез подходящи процедури за разрешаване на тяхната територия, предоставянето на пощенски услуги, които не са резервирани за доставчиците на универсалната услуга; като имат предвид, че тези процедури трябва да бъдат прозрачни, недискриминационни, пропорционални и основани на обективни критерии;

(23) като имат предвид, че държавите членки следва да имат възможността да обвържат предоставянето на лицензи със задълженията по универсалната услуга, или финансовите вноски с компенсационен фонд, предназначен за обезщетяване на доставчика на универсалната услуга за предоставянето на услуги, представляващи несправедливи финансови тежести; [...]“.

6. В член 2 са дадени следните определения:

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

1) *пощенски услуги*: услуги, които включват събирането, сортирането, пренасянето и доставката на пощенските пратки;

1а) *доставчик на пощенски услуги*: предприятие, което предоставя една или повече пощенски услуги“.

2 Директива 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; наричана по-нататък „Директива 97/67“).

3 Регулаторен орган в областта на съобщенията, Италия; наричан по-нататък „AGCom“.

4 Министър на икономическото развитие, Италия.

5 Вж. текстовете на тези разпоредби в точки 14—19 от настоящото заключение.

6 Изменена с Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 февруари 2008 година (ОВ L 52, 2008 г., стр. 3 и поправка в ОВ L 225, 2015 г., стр. 49; наричана по-нататък „Директива 2008/6“).

7. В точка 6 от посочения член е дадено следното определение за пощенските пратки:

„*пощенска пратка*: адресирана пратка в окончателната форма, в която тя следва да бъде пренесена от доставчика на пощенски услуги. Освен кореспондентските пратки тези пратки още включват например книги, каталози, вестници, периодични издания и пощенски колетти, съдържащи стоки със или без търговска стойност“.

8. Съгласно член 2, точка 19 като „съществени изисквания“ са определени:

„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 [...]“.

9. Член 7 предвижда:

„1. [...] Държавите членки могат да финансират предоставянето на универсални услуги чрез едно или няколко от средствата, предвидени в параграфи 2, 3 и 4, или чрез каквито и да е други средства, съвместими с Договора.

[...]

3. Когато държава членка установи, че задълженията за универсална услуга, предвидени в настоящата директива, водят до нетни разходи, изчислени съобразно приложение I, и представляват несправедлива финансова тежест за доставчика(ците) на универсалната услуга, същата може да въведе:

- a) механизъм за обезщетяване на засегнатото(ите) предприятие(я) за сметка на публични фондове; или
- б) механизъм за поделяне на нетните разходи за задълженията за универсална услуга между доставчици на услуги и/или ползватели.

4. Когато нетните разходи са поделени в съответствие с параграф 3, буква б), държавите членки могат да създадат компенсационен фонд, който може да се финансира от доставчици на услуги и/или от ползвателски такси [...]. Държавите членки могат да обвържат предоставянето на разрешения на доставчиците на услуги съгласно член 9, параграф 2 със задължение за финансова вноска във въпросния фонд или с изпълнението на задълженията за универсална услуга [...]“.

10. Съгласно член 9:

„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:

[...]

- 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 или да наложи задължение за спазване на установените от националното законодателство условия на труд.

[...]

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,

[...]“.

Директива 2008/6

11. Съгласно съображение 17:

„Пренасянето само по себе си не следва да се смята за пощенска услуга“.

12. Съображение 27 гласи:

„(27) От доставчиците на пощенски услуги може да се изиска да допринасят за финансирането на универсалната услуга в случаите, когато се предвижда компенсационен фонд. За да се определи от кои предприятия може да се изиска да направят вноски в компенсационен фонд, държавите членки следва да отчетат дали услугите, предоставяни от тези предприятия, могат от гледна точка на ползвателя да се разглеждат като услуги, попадащи в обхвата на универсалната услуга, тъй като изглеждат взаимозаменяеми в достатъчна степен с универсалната услуга, като се вземат предвид характеристиките на услугите, включително характеристиките на добавената им стойност, както и предназначението и ценообразуването им. Не е необходимо тези услуги да покриват всички аспекти на универсалната услуга, като например ежедневна доставка или пълно национално покритие“.

Б. Италианското право

13. Директива 97/67 е транспонирана в италианското право със Законодателен декрет № 261 от 22 юли 1999 г.⁷ Измененията на посочената директива, направени с Директива 2008/6⁸, са транспонирани във вътрешното право със Законодателен декрет № 58 от 31 март 2011 г.⁹

14. Член 6, параграфи 1 и 1 *bis* от Законодателен декрет № 261, в редакцията след изменението му със Законодателен декрет № 58, предвижда:

„1 Подлежат на [...] общо разрешение [...] дейностите по публично предлагане на услуги, които не попадат в обхвата на универсалната услуга, включително предоставянето на частни пощенски кутии за доставка на пощенски пратки.

1 *bis* Издаването на общо разрешение, включително за доставчика на универсална услуга, може да бъде подчинено на конкретни задължения за универсалната услуга, включително [...] на задължения за финансови вноски за посочените в член 10 от настоящия декрет механизми за поделене на разходите, като се взема предвид състоянието на пазара и организацията на пощенските услуги. [...]“.

15. Съгласно член 10, параграф 2 от Законодателен декрет № 261/1999:

„2. Вноски във фонда по параграф 1 са длъжни да правят притежателите на индивидуални лицензи и на общо разрешение — в размер най-много до десет процента от brutния приход — свързани с услуги, заместващи услугите, включени в универсалната услуга, произтичащи от разрешената дейност“.

16. Член 1, параграф 1, букви g), [i]) и r) от Правилника относно разрешенията за публично предлагане на пощенски услуги, приет от AGCom¹⁰ (наричан по-нататък „Правилник относно разрешенията“), предвижда следното:

„1. За целите на настоящия правилник:

[...]

g) „пощенски услуги“: услуги, които включват събирането, сортирането, пренасянето и доставката на пощенските пратки, включително услугите, попадащи в обхвата на универсалната пощенска услуга;

[...]

i) „пощенски услуги с добавена стойност“: услуги, свързани с универсалната пощенска услуга, за които са характерни допълнителни престации, макар и свързани с отделни етапи на пощенската услуга (напр. връчване лично на получателя, гаранция за доставяне в определен час, събиране на пратката от домашен адрес, потвърждение за осъществена доставка, възможност за промяна на адреса, проследяване по електронен път);

[...]

7 GURI № 182 от 5 август 1999 г.

8 Според запитващата юрисдикция в член 2, букви а) и f) от Законодателен декрет № 261 са възпроизведени определенията, дадени в член 2, точки 1, 1а и 6 от Директива 97/67 (точка 2.5.1, последен абзац от акта за преюдициално запитване).

9 GURI № 98 от 24 април 2011 г.; наричан по-нататък „Законодателен декрет № 261/1999“.

10 Приложение А към решение № 129/15/CONS (наричано по-нататък „Решение № 129/15“).

г) „дейности само по пренасяне“: извършване на дейности, свързани с етапа на пренасяне, които не включват извършване на други дейности, които могат да бъдат отнесени към последователните етапи на пощенските услуги съгласно определението в буква г)“.

17. Съгласно член 8, параграф 4 от Правилника „не се изисква общо разрешение за дейностите само по пренасяне“.

18. По силата на член 11, параграф 1, буква ф) и член 15, параграф 2 от Правилника относно разрешенията в случаите, когато са изпълнени условията, предвидени в съображение 27 от Директива 2008/6 и в член 10, параграф 2 от Законодателен декрет № 261/1999, притежателят на общо разрешение е длъжен да прави вноски в компенсационния фонд за покриване на разходите за универсалната услуга.

19. Член 9 от Декрет на *Ministro dello Sviluppo Economico*¹¹ от 29 юли 2015 г. предвижда, че притежателите на индивидуални лицензи или общи разрешения са длъжни да изпълняват задълженията по член 11 от Правилника.

II. Обстоятелства в основата на спора и преюдициални въпроси

20. Жалбоподателите са предприятия и сдружения на предприятия, които извършват дейност в областта на транспорта, спедицията и експресните куриерски услуги¹². Въпреки твърдението им, че не предлагат пощенски услуги, те притежават общо разрешение по член 6 от Законодателен декрет № 261/1999, чието издаване са поискали като обезпечителна мярка предвид твърдяната неопределеност на италианската правна уредба в областта на тези услуги.

21. През 2015 г. жалбоподателите подават жалба пред запитващата юрисдикция за отмяна на Решение № 129/15 и на Правилника относно разрешенията. Те твърдят, че извършваните от тях дейности като превозвачи, спедиторски агенти, спедитори, както и дейностите по предоставяне на експресни куриерски услуги, не могат да бъдат определени като пощенска услуга по смисъла на член 2 от Директива 97/67 и член 1 от Законодателен декрет № 261/1999. Жалбоподателите възразяват срещу спорната правна уредба, тъй като същата ги уврежда, противоречи на правото на Съюза и е непропорционална спрямо интересите, чиято защита цели, както и спрямо дейностите, които те извършват. Те оспорват по-конкретно изискването за разрешение за услуги, които би следвало да са освободени, както и задължението за вноски в компенсационния фонд за универсалната услуга.

22. Запитващата юрисдикция, след като излага в акта за преюдициално запитване своето становище (което е общо и в подкрепа на доводите на жалбоподателите), решава да спре производството и да отправи следните преюдициални въпроси:

„1) Допуска ли правото на Европейския съюз, по-специално член [2], точки 1 и 1а и член 6¹³ от Директива 97/67/ЕО, изменена и допълнена с Директива 2008/6/ЕО, прилагането на национална разпоредба, по-специално член 2, букви а) и ф) от Законодателен декрет № [261]/1999, както и член 1, параграф 1, буква г) във връзка с буква г), и буква і) от Правилника относно разрешенията за публично предлагане на пощенски услуги, съдържащ се в приложение А към Решение AGCom 129/15/CONS от 23 март 2015 г., и съответната Наредба за процедурите по издаване на разрешение за публично предлагане на пощенски

¹¹ *Disciplinare delle procedure per il rilascio dei titoli abilitativi per l'offerta al pubblico dei servizi postali* (Декрет за одобряване на наредба за процедурите по издаване на разрешение за публично предлагане на пощенски услуги) от 29 юли 2015 г. (GURI № 189 от 17 август 2015 г.; наричан по-нататък „Декретът“).

¹² Жалбоподателите по дело C-260/16 извършват дейност само в областта на експресните пратки.

¹³ В актовете за преюдициално запитване са цитирани членове 1 и 6, но вероятно се има предвид член 2, точки 1, 1а и 6.

услуги, одобрена с Декрет от 29 юли 2015 г. на Ministero dello Sviluppo economico [Министерство на икономическото развитие], доколкото включват в пощенската услуга и автотранспортни, спедиторски и експресни куриерски услуги?

- 2) Допуска ли правото на Европейския съюз, по-специално член 9, параграф 1 и [член 2], точка 19 от Директива 97/67 [...], както и принципите на пропорционалност и разумност, прилагането на национална разпоредба, по-специално член 6, параграф 1 от Законодателен декрет № [261]/1999, както и член 8 от Правилника относно разрешеността за публично предлагане на пощенски услуги, съдържащ се в приложение А към Решение AGCom 129/15/CONS от 23 март 2015 г., и съответната Наредба за процедурите по издаване на разрешение за публично предлагане на пощенски услуги, одобрена с Декрет от 29 юли 2015 г. на Ministero dello Sviluppo economico, доколкото налагат на доставчиците на автотранспортни, спедиторски и експресни куриерски услуги да се снабдят с общо разрешение в допълнение към това, което е необходимо за гарантиране на съществените изисквания относно предоставянето на пощенски услуги?
- 3) Допуска ли правото на Европейския съюз, и по-специално член 7, параграф 4 и член 9, параграф 2 от Директива 97/67 [...], прилагането на национална разпоредба, по-специално член 6, параграф 1 *bis* и член 10, параграф 2 от Законодателен декрет № 261/1999, както и член 11, параграф 1, буква f) и член 15, параграф 2 от Правилника относно разрешеността за публично предлагане на пощенски услуги, съдържащ се в приложение А към Решение AGCom 129/15/CONS от 23 март 2015 г., и член 9 от съответната Наредба за процедурите по издаване на разрешение за публично предлагане на пощенски услуги, одобрена с Декрет от 29 юли 2015 г. на Ministero dello Sviluppo economico, доколкото налагат на доставчиците на автотранспортни, спедиторски и експресни куриерски услуги задължението да правят вноски в компенсационния фонд за универсалната услуга?
- 4) Допуска ли правото на Европейския съюз, и по-специално член 9, параграф 2 от Директива 97/67 [...], прилагането на национална разпоредба, по-специално членове 6 и 10 от Законодателен декрет № 261/1999, както и член 11, параграф 1, буква f) и член 15, параграф 2 от Правилника относно разрешеността за публично предлагане на пощенски услуги, съдържащ се в приложение А към Решение AGCom 129/15/CONS от 23 март 2015 г., и член 9 от съответната Наредба за процедурите по издаване на разрешение за публично предлагане на пощенски услуги, одобрена с Декрет от 29 юли 2015 г. на Ministero dello Sviluppo economico, доколкото не предвиждат преценка за случаите, в които вноската в компенсационния фонд за покриване на разходите за универсална услуга може да се приеме за целесъобразна, и не предвиждат диференцирани условия за прилагане във връзка както със субективното положение на данъчнозадължените лица, така и със състоянието на пазарите?“.

III. Производството пред Съда

23. Преюдициалното запитване по дело C-259/16 е постъпило в секретариата на Съда на 10 май 2016 г., а това по дело C-260/16 — на следващия ден, 11 май. Предвид връзката между двете дела е взето решение за тяхното съединяване.

24. Писмени становища представят Confetra и др.¹⁴, AICAI и др.¹⁵, UPS Italia, Poste ItalianeSpA, италианското правителство и Комисията. Всички изброени страни, както и френското правителство, се явяват на съдебното заседание, проведено на 20 септември 2017 г.

IV. Правен анализ

A. Предварителни бележки

25. И в четирите преюдициални въпроса се споменава Декретът с оглед изясняване на неговата съвместимост с Директива 96/67. Тази разпоредба обаче урежда по-скоро процесуалните, отколкото материалните правила относно издаването на лицензите и разрешенията в италианския пощенски сектор. Материалноправните аспекти на практика са уредени в другите два правни акта (т.е. Законодателен декрет № 261/1999 и Правилника относно разрешенията).

26. При всички положения, доколкото в първите два въпроса не е посочена конкретна разпоредба от Декрета, този анализ е почти невъзможен. В трети и четвърти въпрос се споменава член 9 от нея, но не считам за необходимо да се спирам на тази разпоредба, тъй като същата се отнася само до задълженията на лицата, притежаващи общо разрешение, установени в член 11 от Правилника относно разрешенията. Ето защо ще се съсредоточа върху останалите национални разпоредби, до които се отнася преюдициалното запитване.

27. По време на писмената фаза на настоящото производство Съдът постанови решение по дело DHL Express (Austria)¹⁶ относно съвместимостта с член 9, параграф 2 от Директива 97/67 на задължението на фирма за куриерски и експресни услуги да плаща вноски за финансиране на националния регулаторен орган, натоварен с този сектор. Значението на това решение, както и на решение от 15 юни 2017 г., Ilves Jakelu¹⁷, беше обсъдено в хода на съдебното заседание.

Б. По първия преюдициален въпрос

1. Резюме на становищата на страните

28. Според Confetra Директива 97/67 не допуска национална правна уредба, която включва в обхвата на приложение на пощенската услуга транспортните, спедиторските и експресните куриерски услуги. Нито правната дефиниция, нито характерът на която и да било от тези услуги имат връзка с пощенската услуга. По-конкретно, посочената директива не се отнася до транспортните предприятия, които се занимават със събирането или доставката на пощенски пратки — дейности, които обикновено допълват тяхната основна дейност (транспортна).

29. Подкрепяно от AICAI и др., както и от UPS, Confetra се позовава на отличителните характеристики на експресните куриерски услуги, като гъвкавост при обработката на пратките, тяхното индивидуално тарифиране, заплащане, последващо изпращането, услугата „от врата до врата“, както и други подобни фактори, които ги разграничават от пощенските услуги в режим на универсална услуга, дори и да представляват някои от нейните елементи.

¹⁴ Становището е представено съвместно от Confetra и следните предприятия и сдружения: Fedespedi, Associazione Fedit, Associazione non Riconosciuta Alsea, Società Tnt Global Express SpA, Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici, Società Fercam SpA, Società Carioni Spedizioni Internazionali Srl. За улеснение всички тях ще наричам по-нататък „Confetra“.

¹⁵ Становището е подписано и от представителите на дружествата DHL Express (Italy) Srl, Federal Express Europe Inc. и United Parcel Service Italia Ups Srl.

¹⁶ Решение от 16 ноември 2016 г. (C-2/15, EU:C:2016:880).

¹⁷ Дело C-368/15, EU:C:2017:462.

30. Според АСАИ и др. отговорът на първия въпрос е даден в решение Corbeau¹⁸, а от съображение 18 от Директива 97/67 е видно, че експресните куриерски услуги не са част от универсалната услуга. Те допълват, че определението по член 2, параграф 1, точка 1 от посочената директива прилича на това за традиционните пощенски услуги, т.е. стандартните услуги, предназначени за клиентите като цяло. В посоченото съображение обаче отличителните характеристики на експресната поща неправилно били сведени до обикновена пощенска услуга с добавена стойност.

31. UPS твърди, че пощенските услуги от общ икономически интерес са изключени изрично от обхвата на Директива 2006/123/ЕО относно услугите на вътрешния пазар¹⁹, което се установява от съвместния прочит на член 1 и член 17, параграф 1, буква а) от същата директива. Следователно *по аргумент за противното* тези пощенски услуги се уреждат от Директива 97/67, докато за останалите, сред които са и експресните пощенски услуги, се прилага Директива 2006/123. Според UPS решенията на Комисията в областта на контрола върху икономическите концентрации потвърждават разграничението между пазара на стандартните и този на експресните пощенски услуги²⁰. Всъщност Комисията е подчертала несъщественото присъствие на традиционните оператори на стандартни пощенски услуги на пазара на експресните куриерски услуги²¹.

32. Poste Italiane, италианското правителство и Комисията са на мнение, че от съвместния прочит на член 2, точки 1 и 1а от Директива 97/67 и съображение 17 от Директива 2008/6 се установява, че дефиницията за пощенски услуги обхваща всички транспортни предприятия, които същевременно извършват някои от типичните за пощенските услуги дейности, като събиране, сортиране или доставка на пощенски пратки. Не попадат в дефиницията единствено чисто транспортните дейности²². Поради това доставчиците на експресни куриерски услуги не следва да бъдат изключвани, тъй като същите извършват една или повече от отделните дейности, присъщи на пощенските услуги²³. Услугите с добавена стойност, характерни за експресната поща, по никакъв начин не променят нейната принадлежност към сектора на пощенските услуги.

33. Италианското правителство обръща внимание и на намеренията за изменение на вторичното право, които потвърждавали това тълкуване. Така, обратно на посоченото от запитващата юрисдикция, предложението за Регламент 2016/149²⁴ не съдържало разграничение между „обикновени“ и „пощенски“ пратки.

18 Решение на Съда от 19 май 1993 г. (C-320/91, EU:C:1993:198).

19 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, 2006 г., стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50; наричана по-нататък „Директива 2006/123“).

20 Споменава решения на Комисията от 26 август 1998 г., Deutsche Post/DHL, IV/M 1168, т. 17; от 23 февруари 1999 г., Deutsche Post/Securicor, VI/M11347; и от 30 януари 2013 г., UPS/TNT, M6570.

21 Позовава се на решение на Съда от 23 април 2009 г., TNT Post UK (C-357/07, EU:C:2009:248, т. 46).

22 Твърдят, че този довод се подкрепя от решения от 17 май 2001 г., TNT Traco (C-340/99, EU:C:2001:281) и от 13 октомври 2011 г., DHL International (C-148/10, EU:C:2011:654), както и от заключението на генералния адвокат Mengozzi, представено по дело DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:168).

23 Италианското правителство и Комисията се позовават на Съобщение на Комисията относно прилагането на правилата за конкуренцията спрямо пощенските услуги и за оценка на определени държавни мерки за пощенските услуги (ОВ С 39, 1998 г., стр. 2).

24 Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета от 25 май 2016 година относно услуги за трансгранична доставка на колетни пратки (COM(2016) 285 окончателен).

2. Правен анализ

34. Съгласно член 1, първо тире от Директива 97/67 същата установява общи правила относно условията, приложими за предоставянето на „пощенски услуги“, които съгласно изчерпателното²⁵ определение в член 2, точка 1 от Директивата включват „събирането, сортирането, *пренасянето* и доставката на пощенските пратки“. Още тук подчертавам в курсив дейността по пренасяне поради нейното значение за отговора на поставения въпрос.

35. Понятието „пощенска пратка“ е уредено в член 2, точка 6 от Директива 97/67. Това е адресирана пратка в окончателната форма, в която тя следва да бъде *пренесена* от доставчика на пощенската услуга. Пощенските пратки могат, разбира се, да бъдат кореспондентски²⁶, но може да включват и книги, каталози, вестници, периодични издания, като и „пощенски колетни, съдържащи стоки със или без търговска стойност“.

36. Тъй като за доставчик на пощенски услуги се счита всяко предприятие, което предоставя *една или повече* от услугите, изброени в член 2, точка 1 от Директива 97/67, от първоначалния съвместен прочит на посочените разпоредби може да се направи изводът, че пренасянето на пощенски пратки е включено в пощенските услуги. Следователно би било достатъчно дадено предприятие да извършва дейност по транспортиране на въпросните пощенски пратки, за да бъде включено в обхвата на Директива 97/67, без да е необходимо да осъществява и някоя от останалите дейности, посочени в член 2, точка 1 от същата директива.

37. При изменението на Директива 97/67 с Директива 2008/6 обаче в първото изречение на съображение 17 от последната изрично е посочено, че *пренасянето само по себе си* не следва да се смята за пощенска услуга. Въпреки че този текст не е включен в разпоредбите²⁷, може да се приеме, че същият съответства на първоначалната цел на законодателя транспортът, който е *отделен* от останалите пощенски дейности, изначално да не бъде включван в приложното поле на Директива 97/67.

38. В спора по главното производство евентуалното определяне на доставчиците на пощенски услуги се отнася до две категории предприятия: от една страна, тези, които извършват транспортна и спедиторска дейност, и от друга страна, тези, които предоставят експресни куриерски услуги. Самите регулаторни органи или агенции в областта на пощенските услуги обръщат внимание на трудностите при очертаването на границите на приложното поле на междусекторните разпоредби (като уреждащите транспортната дейност) във връзка с разпоредбите, които регламентират конкретно пощенските услуги, в случаите, когато и едните, и другите засягат тези две категории предприятия²⁸. Ще разгледам всяка от тях поотделно.

25 Решение от 22 октомври 2015 г., Easy Pay и Finance Engineering (C-185/14, EU:C:2015:716, т. 29).

26 Съгласно член 2, точка 7 кореспондентската пратка включва „писмено съобщение върху какъвто и да е носител, което трябва да бъде пренесено и доставено на адреса, посочен от подателя върху самата пратка или върху опаковката. Книгите, каталозите, вестниците и периодичните издания не се считат за кореспондентски пратки“.

27 За разлика от предложението за регламент относно услуги за трансгранична доставка на колетни пратки, споменато в бележка под линия 24.

28 European Regulators Group for Postal Services (ERGP), Medium Term Strategy (2017-2019) — Discussion paper for Public Consultation (ERGP (16) 16), стр. 7: „NRAs are currently tasked with overseeing „postal services“ provided by „postal services providers“, which generally covers some but not always all parcel delivery operators and the scope of which varies across Member States. The courier, parcel and express (CEP) services are not only covered by the European regulation (and specifically by the postal directive) applying to the postal sector, but also by other transversal legislation, for instance transport law. The boundaries as regards applicable law for these services may not always be clear“.

а) Транспортните предприятия

39. В последните години развитието на пазара на пощенски услуги показва ясна тенденция към диверсификация, дължаща се най-вече на ръста на електронната търговия. Традиционните предприятия в сектора на пощенските услуги се конкурират с тези, извършващи логистична и транспортна дейност, като дори предприятията за транспорт на промишлени товари се превръщат в куриерски. Техните клиенти вече не търсят само обичайните услуги за транспорт на стоки (от заводите до търговските центрове), но и доставка на индивидуални пратки. По този начин се появяват нови видове предприятия, които не се вписват напълно в представата за пощенски оператори, но предоставят сходни услуги, които биха могли да се превърнат в заместващи²⁹.

40. Транспортните и спедиторските предприятия изискват тълкуване на Директива 97/67, което ги отдалечава от нейното приложно поле. Те твърдят, че когато предоставят услуги по пренасяне на пощенски пратки, евентуалното изпълнение на други задачи (като събиране и доставка на тези пратки) се извършва само като дейност, спомагателна спрямо основната. Затова те не трябва да бъдат приравнявани на доставчиците на пощенски услуги³⁰.

41. Не споделям този довод поради няколко причини.

42. На първо място, при липсата на друга индикация в подготвителните работи по Директива 2008/6³¹ най-логичното тълкуване на първото изречение от съображение 17 от нея³² е, че става въпрос за уточнение на член 2, точки 1 и 6 — израз, който „пояснява, но не променя“³³ — в смисъл, че предоставянето на услуга, сведена само до пренасяне на пощенски пратки, без да се извършва никоя от останалите дейности, определящи пощенската услуга (събиране, сортиране или доставка), не е подчинена на правната уредба в пощенския сектор³⁴.

43. На второ място, ако се приеме, че спомагателният характер на дейностите по събиране или доставка на пощенски пратки изключва транспортните предприятия от приложното поле на Директива 97/67, тълкувателните затруднения ще се увеличат. Вместо обективното и лесно за установяване обстоятелство дали е осъществено събиране, сортиране или доставка на пощенски пратки, за да се определи приложимия правен режим, ще трябва да се преценява *ad casum* по-големият или по-малък дял на „спомагателните“ услуги спрямо основните (транспортни), предлагани от тези предприятия.

29 Вж. Commission Staff Working Document, (SWD(2015) 207 окончателен от 17 ноември 2015 г.) — Accompanying the document — Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за прилагането на Директивата за пощенските услуги (Директива 97/67/ЕО, изменена с директиви 2002/39/ЕО и 2008/6/ЕО), COM(2015) 568 окончателен, стр. 66 (наричан по-нататък „SWD(2015) 207 окончателен“).

30 Възможно е в зависимост от конкретната им дейност спедиторските предприятия да не извършват пощенски услуги. Тяхното възможно включване в приложното поле на Директива 97/67 не зависи от определението, което може да бъде дадено на този вид предприятия в гражданското или търговското право на държавите членки, а от това дали предоставят някоя от пощенските услуги, посочени в тази директива.

31 Ако не греша, изречението се появява за първи път в хода на законодателната процедура — в Обща позиция на Съвета от 8 ноември 2007 година [Документ на Съвета № 13593/6/07 REV 6] и без каквото и да било обяснение. В хода на съдебното заседание Комисията потвърди това впечатление.

32 Систематичното тълкуване на това изречение не внася никакъв полезен елемент, тъй като същото се намира в началото на параграф, който се отнася до третирането като кореспондентска пратка на пряката [пощенска] реклама при определени обстоятелства.

33 Този описателен израз беше използван от представителя на Confetra по време на съдебното заседание.

34 Тази законодателна техника (едно изречение, скрито в дадено съображение) не е най-подходящата и може би щеше да е налице по-голяма яснота, ако правилото беше включено в текста на разпоредбите на Директива 97/67. Този формален елемент обаче не променя логическото тълкуване по същество.

44. Според мен важното в Директива 97/67 не е процентът, който „спомогателните“ услуги представляват спрямо транспортните, а фактът, че даден оператор предоставя едните наред с другите в рамките на определението за пощенските услуги³⁵. Освен правната несигурност, до която би довело предложеното от Confetra тълкуване, Директива 97/67 не съдържа нито един елемент, който да го подкрепя.

45. На последно място, обяснението, което предлагам, се подкрепя от предложението за регламент относно услуги за трансгранична доставка на колетни пратки³⁶, съгласно съображение 8 от който „[в] съответствие с настоящата практика и Директива [97/67]³⁷ всяка операция в пощенската верига, т.е. събиране, сортиране и доставка, следва да се счита за услуга за доставка на колетни пратки. Пренасянето само по себе, т.е. когато не е предприето във връзка с една от тези операции, следва да попада извън обхвата на услугите за доставка на колетни пратки, тъй като в този случай може да се приеме, че тази дейност е част от транспортния сектор“³⁸.

б) Предприятията за експресни куриерски услуги

46. Що се отнася до доставчиците на експресни куриерски услуги, Съдът е приел същите за доставчици на пощенски услуги най-малко в четири случая: i) определяйки предоставяните от тях услуги като „специфични“ — в решение Corbeau³⁹; ii) приемайки, че за тях важи изискването за прилагане на външна процедура за разглеждане на жалбите като предвидената в член 19 от Директива 97/67 — в решение DHL International⁴⁰; iii) предоставяйки тълкуване на член 9, параграф 2 от същата директива в смисъл, че допуска национално законодателство, което ги задължава, заедно с останалите пощенски оператори, да финансират регулаторния орган, натоварен с пощенския сектор — в решение DHL Express (Austria)⁴¹, и iv) постановявайки, че предоставянето на тези услуги може да бъде обвързано с издаването на общо разрешение — в решение Ives Jakelu⁴². Тези решения биха били неразбираеми, ако Съдът не беше приел като предпоставка, че експресните куриерски услуги се вписват в пощенските услуги.

47. Колкото и експресните куриерски услуги да се различават, понякога съществено, от пощенската услуга, посветена на кореспонденцията, ядрото на дейността по предоставянето остава сред инструментите за комуникация и обмен на информация, характерни за пощенските услуги⁴³. Тази дейност наистина представлява сегмент от пазара на пощенски услуги, който се

35 Подобно е и изразеното от италианския регулаторен орган становище, видно от ERGP 2015 report to the European Commission on Legal regimes applicable to European domestic or cross-border e-commerce parcel delivery (ERGP PL (15) 28), стр. 12.

36 Предложение на Европейския парламент и на Съвета от 25 май 2016 г. (COM(2016) 285 окончателен).

37 Курсивът е мой.

38 Намира нормативно отражение в член 2, параграф 2, буква а), който предвижда, че „пренасянето само по себе си не следва да се счита за услуга за доставка на колетни пратки“.

39 Решение от 19 май 1993 г. (C-320/91, EU:C:1993:198, т. 19); в смисъл, че същите са „отделими от услугата от общ интерес, отговарящи на особени потребности на икономическите оператори, които изискват определени допълнителни услуги [...] като събиране от домашен адрес, по-голяма бързина или надеждност на доставката или включително възможността адресът на доставка да бъде променен по време на транспортирането [...]“.

40 Решение от 13 октомври 2011 г., C-148/10 (EU:C:2011:654, т. 30 и 52). В точка 20 от същото решение се посочва, че според предприятието жалбоподател по това дело предоставяните от него експресни куриерски услуги не могат да бъдат квалифицирани като пощенски услуги.

41 Решение от 16 ноември 2016 г. (C-2/15, EU:C:2016:880, т. 31).

42 Решение от 15 юни 2017 г. (C-368/15, EU:C:2017:462, т. 29).

43 Вж. съображение 5 от Директива 2008/6.

характеризира със своите висококачествени услуги, съответно заплащани от клиентите. Освен това дадените в Директива 97/67 определения като това за „пощенска услуга“ или „пощенска пратка“⁴⁴ са достатъчно широки, за да може тези специфични услуги с висока добавена стойност да бъдат включени в тях⁴⁵.

48. Въз основа на тези предпоставки и въпреки че в крайна сметка в правомощията на запитващата юрисдикция е да прецени съвместимостта на националната си правна уредба с Директива 97/67 в светлината на решението, което бъде постановено от Съда, считам че посочените в първия въпрос от акта за преюдициално запитване разпоредби са съвместими с тази директива. От една страна, същата тази юрисдикция потвърждава, че член 2, точки 1 и 1а) и 6 от Директива 97/67 са възпроизведени буквално в член 2, букви а) и f) от Законодателен декрет № 261/1999. От друга страна, член 1, параграф 1, букви g), i) и r) и член 8, параграф 4 от Правилника относно разрешенията се доближават до тълкуването на понятията за пощенски услуги и пренасяне, което предлагам.

49. Това е така по-конкретно тъй като посоченият правилник (член 8, параграф 4) не изисква общо разрешение за дейностите само по пренасяне. Съгласно член 1, параграф 1, буква г) от него това понятие е определено като „извършване на дейности, свързани с етапа на пренасяне, които не включват извършване на други дейности, които могат да бъдат отнесени към последователните етапи на пощенските услуги съгласно определението в буква g)“ — разпоредба, която дефинира понятието „пощенски услуги“.

V. По втория преюдициален въпрос

1. Резюме на становищата на страните

50. Confetra твърди, че член 9, параграф 1 от Директива 97/67 подчинява налагането на задължение за получаване на общо разрешение на предприятията, които не предоставят универсалната услуга, на необходимостта да се гарантира спазването на съществените изисквания, както фигурират в член 2, точка 19. Според него изискването за разрешение в Италия е наложено, без съответните органи да са извършили каквато и да било оценка на необходимостта да се приемат регулаторни мерки, основани на такива изисквания. Освен това то счита, че наложените му задължения са непропорционални.

51. AICAI и др. и UPS споделят това становище и добавят, че на пазара на пощенски услуги е налице висока степен на конкуренция и не се установяват никакви слабости, които да задължават да се прибегва до съображения от общ интерес (съществени изисквания), обосноваващи налагането на условия. Обстоятелството, че член 1 от Законодателен декрет № 261/1999 определя събирането, сортирането, пренасянето и доставката на пощенски пратки като дейности от съществен общ интерес, не обосновава задължителен разрешителен режим, тъй като по този начин се застрашава полезното действие на член 9, параграф 1 от Директива 97/67. Освен това много от задълженията по посочения законодателен декрет вече се съдържат в други секторни разпоредби.

52. Според Poste Italiane италианската правна уредба е съвместима с правото на Съюза с оглед на широката свобода на преценка, която Директива 97/67 предоставя на държавите членки да установяват общи разрешителни режими и да определят невключените в универсалната услуга пощенски услуги, за които се изисква разрешение. То твърди, че с член 6 от Законодателен

⁴⁴ Следва да се отбележи, че сред тези пратки са включени пощенските колетки, съдържащи стоки със или без търговска стойност — сектор, в който дейност извършват предимно доставчиците на експресни куриерски услуги.

⁴⁵ Затова, противно на твърдението на AICAI, спрямо тях не се прилага Директива 2006/123 относно услугите на вътрешния пазар.

декрет № 261/1999 и квалифицирането на „услуги от съществен общ интерес“ в член 1 от същия декрет националният законодател е преценил необходимостта от регулаторни мерки с оглед на съществените изисквания. Що се отнася до пропорционалността, Poste Italiane се позовава на законосъобразността на целта за спазване на трудовото законодателство в съответствие с член 2, точка 19 от Директива 97/67. Освен това процедурата по издаване на разрешение ограничава основните свободи във възможно най-малка степен, тъй като доставчикът на пощенски услуги може да започне дейността си 45 дни след подаването на молбата.

53. Становището на италианското правителство съвпада с това на Poste Italiane, що се отнася до широката свобода на преценка на държавите членки, най-вече с оглед на минималната хармонизация, която Директива 97/67 осъществява. От това следва, че признатите регулаторни правомощия на държавите членки не се ограничават до универсалната услуга, а компетентните органи трябва да защитават общия интерес в сектора като цяло⁴⁶.

54. Според Комисията режим като разглеждания в настоящото производство следва да се допусне, ако е обоснован от някое от съществените изисквания по член 2, точка 19 от Директива 97/67, ако е пропорционален и отговаря на условията по член 9, параграф 3.

2. Правен анализ

55. По принцип държавите членки могат да обвързват предоставянето на пощенски услуги, които не са включени в обхвата на универсалната услуга, с издаването на общо разрешение: член 9, параграф 1 от Директива 97/67 е недвусмислен в това отношение⁴⁷. Доколкото предприятията за транспорт на пощенски пратки⁴⁸ и за експресни куриерски услуги предоставят такива услуги, както вече посочих, режимът на общо разрешение е приложим спрямо тях.

56. Споделям становището на Poste Italiane и на италианското правителство, че член 9, параграф 1 от Директива 97/67 във връзка с предшестващото го съображение 22 предоставя на националните органи определена свобода на преценка: а) дали да установят режим на общо разрешение и б) ако такъв режим бъде установен, да определят неговите условия в съответствие с насоките на самата директива.

57. Според същата разпоредба издаването на разрешения е допустимо само *доколкото това е необходимо за гарантиране спазването на съществените изисквания*. Тъй като свободата на преценка на държавите членки зависи от точността на разпоредбите на Директивата, с която те трябва да съобразят националната правна уредба⁴⁹, в случая тази свобода е съществено ограничена, тъй като *съществените изисквания* са формулирани изрично и изчерпателно⁵⁰ в член 2, точка 19 от Директива 97/67.

46 Позовава се на заключението на генералния адвокат Mengozzi, представено по дело DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:168, т. 44).

47 Предоставянето на услуги, които не попадат в обхвата на универсалната услуга, може да бъде обвързано само с издаването на общо разрешение. Вж. решение от 15 юни 2017 г., Ilves Jakelu (C-368/15, EU:C:2017:462, т. 30).

48 Препращам към вече казаното за дейността *само* по пренасяне, която е изключена от Директива 97/67 и от националната правна уредба в областта на пощенските услуги.

49 Решение от 8 май 2008 г., Danske Svineproducenter (C-491/06, EU:C:2008:263, т. 31).

50 Текстът на разпоредбата не оставя място за съмнение относно ограничения характер на възможностите, валидни като съществени изисквания.

58. Следователно държава членка, която реши да обвърже достъпа до пазара на пощенски услуги с получаването на общо разрешение, трябва да обоснове това решение с едно или повече от въпросните *изисквания*, които в действителност представляват *съображения от общ интерес* с много различно естество⁵¹. Не е задължително държавата членка да се позове на всяка една от *общите икономически причини*, изброени в разпоредбата. Достатъчно е да избере да обоснове режима на общо разрешение с една или няколко от тях.

59. Законодателен декрет № 261/1999 определя събирането, сортирането, пренасянето и доставката на пощенски пратки като „дейности от съществен общ интерес“. В по-новото Решение № 129/15, предшествано от изложение на мотиви, което включва обширен мотивационен анализ на Правилника относно разрешенията⁵², се посочва, че е проведено обществено допитване, наред с останалото, относно задължението за зачитане на трудовите условия.

60. Спорът се отнася до това дали с изискването за общо разрешение за дейността на доставчиците на пощенски услуги, които са извън обхвата на универсалната услуга, италианските органи са упражнили правилно свободата на преценка, предоставена им от Директива 97/67.

61. Директива 97/67 не изисква подробно мотивиране на *избора* (който зависи от критериите за преценка на съответната държава членка) да се въведе този режим, а същият да спазва изискванията по член 9, параграф 1 във връзка с член 2, точка 19. С други думи, ако дадена държава членка иска да подчини предоставянето на посочените услуги на разрешителен режим, тя трябва да обвърже неговото установяване с някоя от причините от общ интерес по Директива 97/67.

62. Видно от данните по преписката, при определяне на „съществените изисквания“, накарала италианския законодател да подчини дейността на предприятия като жалбоподателите на режим на общо разрешение, в член 1, параграф 2, буква *ц*) от Законодателен декрет № 261/1999 са изброени някои от причините, съдържащи се в Директива 97/67 (например гарантиране на тайната на кореспонденцията или защитата на личните данни).

63. В тази категория е включена и целта за зачитане на социалните задължения на наетия персонал на пощенските оператори, както и на националното трудово законодателство и на колективните трудови договори в сектора. По отношение на тази конкретна цел в последващите Законодателния декрет нормативни текстове съществува празнота, което дава основание на Poste Italiane⁵³ да твърди, че италианската правна уредба е съобразена с една от причините от общ интерес („зачитането на трудовите условия, схемите за социална сигурност, установени със закони, подзаконови или административни разпоредби и/или по силата на колективно споразумение“), изброени в член 2, точка 19 от Директива 97/67⁵⁴.

51 Сред тях фигурират публични интереси, толкова разнородни като неприкосновеността на кореспонденцията, сигурността на превоза на опасни вещества, защитата на данни, опазването на околната среда и териториалното устройство.

52 Вж. точки 65 и 66 от изложението на мотивите към Решение № 129/15. Според мен това решение изпълнява задължението на всеки публичен орган да обяснява актовете си, което в настоящия случай е предшествано от допитване до заинтересованите страни относно съдържането на правната уредба относно разрешенията в пощенския сектор.

53 В точка 55 от писменото му становище, като се позовава на член 10, параграф 4, буква *с*) и член 11, параграф 1, букви *б*) и *с*) от Правилника.

54 Тази причина е въведена с общата позиция на Европейския парламент и на Съвета относно изменението на Директива 97/67 с Директива 2008/6, с оглед на „политическата значимост, която съображенията от социален характер запазват в процеса на пълното отваряне на пазара“ (Обща позиция (ЕО) № 19/2007 от 8 ноември 2007 г., приета от Съвета в съответствие с процедурата, посочена в член 251 от Договора за създаване на Европейската общност, с оглед приемане на директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 97/67 с оглед пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността (ОВ С 307 Е, 2007 г., стр. 22).

64. След като по този начин е обосновано самото съществуване на общо разрешение за спорните пощенски услуги, запитващата юрисдикция поставя въпроса дали италианските органи не са обвързали това разрешение с изпълнението на несъразмерни задължения. Актовете за преюдициално запитване обаче не са прецизни⁵⁵ при посочване на конкретните задължения (освен свързаното с финансирането на универсалната услуга⁵⁶, което ще обсъдя по-нататък), които биха могли да се приемат за прекомерни.

65. Според мен в задълженията по член 11 от Правилника относно разрешенията не се долавя каквато и да било непропорционалност. Тези, които са свързани с ползвателите — изброени в параграф 2 на разпоредбата (поставяне на видно място на отличителните знаци на доставчика на услуги, публикуване на списък с предоставяните услуги и спазване на общите правила в тази област), ми се струват съвсем логични. Същото се отнася и до задълженията „за предоставяне на информация“, предвидени в параграф 3 (за предоставяне на AGCom или на компетентното министерство на данни за дейността и за подадени жалби, както и за съобщаване на промените, настъпили след издаване на разрешението).

66. Що се отнася до член 11, параграф 1 от посочения правилник, в по-голямата си част спорът се отнася до разпоредбата на буква f), която ще обсъдя по-нататък. Не считам, че останалите задължения по този параграф са непропорционални: едни от тях (букви a) и b) са свързани с наемането и статута на персонала, който не трябва да е осъждан за съответните престъпления, както и с изпълнението на национални разпоредби и колективни трудови договори относно условията на труд; останалите (букви c), d) и e) се отнасят до отношенията между операторите и административните органи, включително заплащането на таксите за извършваните от последните проверки и контрол или вноските за покриване на разходите на AGCom, както и задължението за уведомяване при евентуална промяна на първоначалните обстоятелства.

67. Независимо че в крайна сметка тази преценка е в правомощията на запитващата юрисдикция, ще повторя, че според мен описаните задължения са подходящи и не представляват прекомерна тежест за предоставянето на пощенската услуга в рамки, които съчетават свободата на стопанска инициатива на операторите с подчиняването на минимални правила за правилно функциониране на сектора под надзора на публичните органи, които са натоварени с него.

Г. По третия и четвъртия въпрос

1. Резюме на становищата на страните

68. Confetra⁵⁷ защитава буквално тълкуване на член 9, параграфи 1 и 2 и член 7, параграф 4 от Директива 97/67, от които разпоредби извежда, че задължението за вноски в компенсационния фонд за универсалната услуга може да се налага само на операторите, които я предоставят (следователно не на жалбоподателите). Правото на Съюза не допускало национална правна уредба, която предвижда *автоматично* задължение за вноски в този фонд, без да се отчита положението на задължените лица, нито на съответните пазари.

⁵⁵ В точки 16, 17 и 18 от тези актове не се посочват конкретни задължения, които биха могли да бъдат определени като „непропорционални, нелогични и несъразмерни“.

⁵⁶ Точка 19 и сл. от актовете за преюдициално запитване.

⁵⁷ Твърди, на първо място, че двата въпроса са поставени при условията на евентуалност, в случай че на предходните два бъде отговорено отрицателно.

69. AICAI и др., както и UPS споделят становището на Confetra. Те допълват, че от гледна точка на буквалното, телеологичното, систематическото и историческото тълкуване „разрешения[та]“, които се споменават в член 9, параграф 2, втора алинея от Директива 97/67, не включват тези по параграф 1, поради което задължението за вноски в компенсационния фонд се отнася само до операторите на универсална услуга. Според тях това тълкуване се подкрепя от съображение 27 от Директива 2008/6.

70. Обратно, Poste Italiane и италианското правителство считат, че член 3, параграф 12 от Законодателен декрет № 261/1999 относно задължението за вноски в компенсационния фонд за универсалната услуга на доставчиците на пощенски услуги, които не попадат в обхвата на универсалната услуга, не е пряко приложимо. Същото зависи от изчисляването от страна на AGCom на нетните разходи и от преценката, че същите представляват несправедлива финансова тежест за доставчика на тази услуга и от начина на финансиране на същата. Те уточняват, че според член 11, параграф 1, буква f) и член 15, параграф 2 от Правилника относно разрешенията вноската в посочения фонд се определя конкретно във всеки отделен случай и зависи от взаимозаменяемия характер на предлаганите услуги спрямо тези на универсалната услуга, чиито характеристики се изменят в резултат на икономически, технологични и социални фактори.

71. Те отбелязват, че въпреки несвършената редакция на член 9, параграф 2 от Директива 97/67 същата се отнася до разрешенията като цяло, а не се ограничава до тези за универсална услуга по параграф 1, независимо че взаимовръзката на двата параграфа може да създаде такова впечатление. Буквалното, систематическото, логическото и телеологическото тълкуване на разпоредбата подкрепяли тази гледна точка.

72. Френското правителство, което взе участие в съдебното заседание само за да отговори на тези два въпроса, поддържа, че с оглед на специфичните характеристики на предприятията за експресни куриерски услуги, добавената стойност на предоставяните от тях услуги, тяхното използване от страна на потребителите и тарифирането им те не трябва да бъдат задължавани да правят вноски в компенсационния фонд.

73. Комисията изразява съмнение относно допустимостта на въпросите, тъй като ги счита за хипотетични, доколкото към момента AGCom не е приел каквото и да било решение, което да задължава заинтересованите предприятия да правят вноски в компенсационния фонд. За останалото тя споделя становището на Poste Italiane и на италианското правителство относно възможността с този фонд да бъдат свързани предприятия, които предлагат услуги, които са взаимозаменяеми с тези, предоставяни в рамките на универсалната услуга.

2. Правен анализ

а) По допустимостта на преюдициалните въпроси

74. Възражението на Комисията относно хипотетичния характер на преюдициалните въпроси налага да бъде обсъдена допустимостта на тази част от преюдициалното запитване.

75. В протокола от съдебното заседание се установи, че от страна на AGCom все още няма прието решение за създаване на компенсационен фонд за универсалната услуга и следователно никое предприятие не е задължено да прави вноски в него⁵⁸. Ако това е така — преценката за което следва да бъде извършена от запитващата юрисдикция — третият и четвъртият въпрос от преюдициалното запитване се основават на бъдеща хипотеза с все още неясно съдържание, което ги прави недопустими⁵⁹.

76. Въпреки това третият въпрос би могъл да бъде приет за допустим, ако бъде възприет като абстрактна формулировка на съмнение относно съвместимостта с Директива 97/67 на вътрешни разпоредби, които за в бъдеще допускат — но не принуждават — да се налага задължение на титулярите на общо разрешение да правят вноски в компенсационния фонд.

77. Така или иначе, в случай че Съдът реши да отхвърли възражението за недопустимост, ще изложи становището си по двата въпроса, на които може да бъде предоставен съвместен отговор.

б) По същество

78. Приложимостта на член 9, параграф 2 от Директива 97/67 към общите разрешения вече е потвърдено в Решение DHL Express (Austria)⁶⁰. Съдът е приел по-конкретно, че от текста на член 9, параграф 2, втора алинея от Директива 97/67 произтича, че понятието „разрешения“ обхваща както тези по параграф 2, първа алинея от посочения член (индивидуалните), така и (общите) разрешения по параграф 1 от него.

79. Независимо, че преюдициалният въпрос по това дело се отнася до член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от същата директива, съмнението е било съсредоточено върху смисъла на понятието „разрешения“, което Съдът е анализирал във връзка с всички тирета на тази разпоредба.

80. Следователно за държавите членки принципно не съществува пречка да обвържат издаването на общи разрешения със задължението за вноски в компенсационния фонд.

81. Създаването на фонд от такова естество при посочените в член 7, параграф 4 от Директива 97/67 условия представлява един от способите, предоставени на държавите членки за финансиране на универсалната услуга. Последната, както вече посочих, всъщност представлява балансиращ механизъм в процеса на либерализация и отваряне за конкуренция, осъществен с Директива 2008/6. Чрез финансирането ѝ за сметка на доставчиците на пощенски услуги се цели постигането на известна равнопоставеност между тях посредством задължаването на новите участници — които не понасят същата тежест като лицата, на които е възложено предоставянето на универсалната услуга⁶¹ — да запазват компенсационния фонд и да участват във финансирането на задължения, основани на принципа на солидарност.

58 Защитникът на AICAI призна в съдебното заседание, че операторите са загрижени поради *риска* от създаването на този фонд и евентуалното им бъдещо задължаване да го финансират. След като потвърди, че италианското законодателство в пощенския сектор е в процес на развитие, призна, че в настоящата нормативна ситуация за тези оператори е налице не действителна, а хипотетична пречка.

59 Вж. в този смисъл решение от 15 септември 2011 г., *Unió de Pagesos de Catalunya* (C-197/10, EU:C:2011:590, т. 17 и 18 и цитираната съдебна практика).

60 Решение от 16 ноември 2016 г. (C-2/15, EU:C:2016:880, т. 22—28). Вж. също точка 28 и сл. от заключението на генерален адвокат Mengozzi по същото дело (EU:C:2016:168).

61 Според Комисията през 2015 г. доставчикът на универсалната услуга във всички държави членки продължава да бъде завареният национален пощенски оператор (SWD(2015) 207 окончателен, стр. 13).

82. Съображение 27 от Директива 2008/6 допуска от доставчиците на пощенски услуги да може да се изисква да допринасят за финансирането на посочения фонд. Разбира се, тази възможност обхваща операторите, които притежават общи разрешения. Достатъчно е пощенските услуги, които те предоставят в рамките на тези разрешения (и които не е необходимо „да покриват всички аспекти на универсалната услуга“), да могат от гледна точка на ползвателя да бъдат определени като „взаимозаменяеми в достатъчна степен“ с тези, включени в обхвата на универсалната услуга.

83. Ако услугата на даден пощенски оператор може да бъде възприета от ползвателя като алтернатива на предлаганата от доставчика на универсалната услуга, би могло да се направи извод за тяхната *заменяемост*, което, повтарям, е достатъчно за допустимостта на наложеното задължение на този пощенски оператор за вноски в компенсационния фонд⁶².

84. Считаю, че описаната от запитващата юрисдикция италианска правна уредба се придържа към този модел. От една страна, член 6, параграф 1 *bis* и член 10, параграф 2 от Законодателен декрет № 261/1999 предвиждат участието на титулярите на общи разрешения в компенсационния фонд за универсалната услуга, когато същите предоставят услуги, *заместващи* услугите, включени в последната.

85. От друга страна — и това е ключов нормативен елемент — член 11, параграф 1, буква f) и член 15, параграф 2 от Правилника относно разрешенията уреждат по идентичен начин⁶³ задължението за вноски в посочения фонд, препращайки към условията на съображение 27 от Директива 2008/6. Не виждам как може да се приеме, че противоречи на тази директива национална разпоредба, която се подчинява точно на предвиденото в нея за определяне на обхвата на задължението за финансиране на компенсационния фонд.

86. Вследствие на това не намирам каквото и да било противоречие на посочените разпоредби от италианската правна уредба с Директива 97/67. Ако в бъдеще AGCom реши да въведе въпросния механизъм и да наложи задължение за вноски на едно или повече предприятия, тогава, а не сега, ще трябва да се прецени в каква степен са изпълнени критериите, произтичащи от Директива 97/67.

V. Заключение

87. Предвид гореизложеното предлагам на Съда да отговори на поставените от Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Областен административен съд Лацио, Италия) преюдициални въпроси по следния начин:

„1) Член 2, точки 1, 1a и 6 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, в редакцията след изменението ѝ с Директива 2008/6, допуска национална правна уредба в пощенския сектор, която включва в обхвата си на приложение услугите по транспорт, спедиция, както и експресните куриерски услуги, когато същите обхващат дейности по събиране, сортиране, пренасяне и доставка на пощенски пратки, и изключва от този обхват дейностите „само по пренасяне“.

⁶² Както изисква логиката, в този случай трябва да се спазват останалите разпоредби на Директива 97/67 в тази област (сред които, че е незаконосъобразно да се налагат задължения за универсална услуга и едновременно с това задължения да се правят финансови вноски в механизъм за поделене на разходите за едни и същи елементи от универсалната услуга или части от националната територия).

⁶³ Ще припомня, че съгласно тези две разпоредби участието във финансирането на разходите по предоставяне на универсалната услуга е обвързано с изпълнението на условията, посочени в съображение 27 от Директива 2008/6.

- 2) Член 9, параграф 1 и член 2, точка 19 от Директива 97/67, както и принципът на пропорционалност допускат национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която налага на пощенските оператори, които извършват транспортни, спедиторски и експресни куриерски услуги, задължение да се снабдят с общо разрешение.
- 3) Член 7, параграф 4 и член 9, параграф 2 от Директива 97/67 допускат национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която допуска на притежателите на общи разрешения да бъде наложено задължение да правят вноски в компенсационния фонд за покриване на разходите за универсална услуга, когато са изпълнени условията, посочени в съображение 27 от Директива 2008/6“.