



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

7 септември 2023 година*

„Преюдициално запитване — Пощенски услуги в Европейския съюз — Директива 97/67/ЕО — Член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире и параграф 3 — Член 22 — Предприятия в пощенския сектор — Участие в оперативните разходи на регулаторния орган в пощенския сектор — Задължение — Финансова тежест, която се поема изключително от участниците на пазара, независимо от вида на предоставяните услуги — Принципи на пропорционалност и на недопускане на дискриминация“

По дело C-226/22

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) с акт от 22 март 2022 г., постъпил в Съда на 31 март 2022 г., в рамките на производствата по дела

Nexive Commerce Srl,

Nexive Scarl,

Nexive Services Srl,

Nexive Network Srl,

Nexive SpA,

General Logistics Systems Enterprise Srl,

General Logistics Systems Italy SpA

срещу

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Ministero dello Sviluppo economico

и

* Език на производството: италиански.

BRT SpA

срещу

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

и

AICAI — Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali,

DHL Express (Italy) Srl,

TNT Global Express Srl,

United Parcel Service Italia Srl,

Fedex Express Italy Srl,

Federal Express Europe Inc. Filiale Italiana

срещу

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Ministero dello Sviluppo economico,

при участието на:

Nexive SpA,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: E. Regan, председател на състава, D. Gratsias (докладчик), M. Ilešič, I. Jarukaitis
и Z. Csehi, съдии,

генерален адвокат: M. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за BRT SpA, от адв. E. Fumagalli, A. Manzi и L. Scambiato, avvocati,
- за AICAI — Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali, DHL Express (Italy) Srl, TNT Global Express Srl, Federal Express Europe Inc. Filiale Italiana, United Parcel Service Italia Srl, от адв. M. Giordano, avvocato,
- за General Logistics Systems Enterprise Srl и General Logistics Systems Italy SpA, от адв. M. Giordano, avvocato,
- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от E. De Bonis и B. G. Fiduccia, avvocati dello Stato,
- за белгийското правителство, от P. Cottin и J.-C. Halleux, в качеството на представители,
- за гръцкото правителство, от V. Baroutas и K. Boskovits, в качеството на представители,
- за литовското правителство, от K. Dieninis и S. Grigonis, в качеството на представители,
- за португалското правителство, от P. Barros da Costa, A. Pimenta, J. Ramos, в качеството на представители, подпомагани от S. Gonçalves do Cabo, advogado,
- за норвежкото правителство, от I. Collett, V. Hauan и L. Tvedt, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от L. Malferrari и M. Mataija, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 23 март 2023 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 9, параграфи 2 и 3 и на член 22 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 (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“), както и на принципите на пропорционалност и недопускане на дискриминация.
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Nexive Commerce Srl и други икономически оператори, предоставящи експресни куриерски услуги (наричани по-нататък „Nexive Commerce и др.“), от една страна, и Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Орган за регулиране на съобщенията, Италия) (наричан по-нататък „AGCOM“), Presidenza del Consiglio dei Ministri (Председателство на Министерския съвет,

Италия), Ministero dell'Economia e delle Finanze (Министерство на икономиката и финансите, Италия) и Ministero dello Sviluppo economico (Министерство на икономическото развитие, Италия), от друга страна, по повод на решения № 182/17/CONS, № 427/17/CONS и № 528/18/CONS, с които AGCOM определя за периода 2017 — 2019 г. размера и условията за плащане на вноската, дължима от субектите, действащи в сектора на пощенските услуги, за финансирането на неговите оперативни разходи (наричани по-нататък „спорните решения“).

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 97/67

- 3 Съгласно съображение 39 от Директива 97/67:

„като имат предвид, че за правилното функциониране на универсалната услуга, както и за гарантирането на ненарушена конкуренция в нерезервирания сектор, е целесъобразно да се отдели регламентиращият орган от една страна, и операторът от друга; като имат предвид, че никой пощенски оператор не може да бъде едновременно съдия и заинтересована страна; като имат предвид, че на държавата членка принадлежи правото да определи статута на ед[ин] или на няколко национални [регулиращи органа] [(наричани по-нататък „НРО“)], които могат да бъдат публични власти или независими образувания, посочени за тази цел“.

- 4 Член 1 от тази директива предвижда:

„Настоящата директива установява общи правила относно:

[...]

– създаването на независими [НРО]“.

- 5 Член 9 от посочената директива предвижда:

„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 изискванията относно качеството, достъпността и изпълнението на съответните услуги,
- когато е уместно, да се обвърже със задължение за финансов[о участие в] посочените в член 7 механизми за поделене 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 финансов[о участие] за покриване на оперативните разходи на [НРО], посочен 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.

[...]

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“.

6 Член 22, параграфи 1 и 2 от същата директива гласи:

„1. Всяка държава членка определя един или няколко [НРО] за пощенския отрасъл, които са правно отделени и функционално независими от пощенските оператори. Държавите членки, които запазват собствеността си или контрола над доставчиците на пощенски услуги, гарантират ефективното структурно разделение на регулаторните функции от дейностите, свързани със собствеността или контрола.

[...]

2. [НРО] имат за конкретна задача да гарантират изпълнението на задълженията, произтичащи от настоящата директива, по-специално чрез установяване на контролни и регулаторни процедури, гарантиращи предоставянето на универсалната услуга. Също така може да им бъде поверена и функцията за гарантиране на спазването на правилата за конкуренцията в пощенския отрасъл.

[...]“.

Директива 2008/6

7 Съображение 47 от Директива 2008/6 гласи следното:

„Ролята на [НРО] вероятно ще остане определяща, по-специално в тези държави членки, в които все още трябва да бъде завършен преходът към конкуренция. В съответствие с принципа за разделение на регулаторни и оперативни функции държавите членки следва

да гарантират независимостта на [НРО], като по този начин осигурят безпристрастност на техните решения. Изискването за независимост не засяга нито институционалната автономност и конституционните задължения на държавите членки, нито принципа за неутралност по отношение на действащите в държавите членки правила, уреждащи системата на собственост, установен в член 295 от Договора. [НРО] следва да бъдат снабдени с всички необходими ресурси за изпълнението на [своите] задачи от гледна точка на персонал, експертни знания и финансови средства“.

Директивата за разрешение

- 8 Директива № 2002/20/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно разрешението на електронните съобщителни мрежи и услуги („Директива за разрешение“) (ОВ L 108, 2002 г., стр. 21; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 183), отменена на 21 декември 2020 г. с член 125 от Директива (ЕС) 2018/1972 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения (преработена) (ОВ L 321, 2018 г., стр. 36, наричана по-нататък „Европейският кодекс за електронни съобщения“), е предвиждала в член 12, параграф 1, озаглавен „Административни такси“:

„Всички административни такси, наложени върху предприятията, които предоставят услуга или мрежа по общото разрешение, или на които е било предоставено право на използване:

- а) по размер покриват единствено административните разходи за управлението, контрола и изпълнението на общата лицензионна схема и правата за използване и специфичните задължения, както е посочено в член 6, параграф 2, които могат да включват разходи за международно сътрудничество, хармонизация и стандартизация, анализ на пазара, проследяване на съответствието и други видове пазарен контрол, както и регулаторната дейност по подготовката и въвеждането в сила на вторичното законодателство и административните решения като например решенията за достъп и взаимосвързаност; и
- б) се налагат на отделните предприятия обективно, прозрачно и пропорционално, което свежда до минимум допълнителните административни разходи и съпътстващите такси“.

Европейски кодекс за електронни съобщения

- 9 Съгласно член 16, параграф 1 от Европейския кодекс за електронни съобщения, озаглавен „Административни такси“:

„Всички административни такси, налагани на предприятията, предоставящи електронни съобщителни мрежи или услуги по общото разрешение или на които е било предоставено право за ползване:

- а) покриват изцяло единствено административните разходи за управлението, контрола и прилагането на системата за общо разрешение и правата за ползване и специалните задължения, както е посочено в член 13, параграф 2, които могат да включват разходи за международно сътрудничество, хармонизация и стандартизация, пазарен анализ, проследяване на съответствието и други видове пазарен контрол, както и регулаторната дейност по подготовката и прилагането на вторичното законодателство и административните решения, като решенията за достъп и взаимно свързване; и

б) се налагат на отделните предприятия обективно, прозрачно и пропорционално, което свежда до минимум допълнителните административни разходи и съпътстващите такси.

Държавите членки могат да изберат да не налагат административни такси на предприятията, чийто оборот е под определен праг или чиито дейности не надвишават определен пазарен дял, или имат много ограничен териториален обхват“.

Италианското право

- 10 Директива 97/67 е транспонирана в италианското право с Decreto legislativo n. 261 — Attuazione della direttiva 97/67/EO concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio (Законодателен декрет № 261 за транспониране на Директива 97/67/EO относно общите правила за развитието на вътрешния пазар на пощенските услуги в Общността и за подобряването на качеството) от 22 юли 1999 г. (GURI, бр. 182 от 5 август 1999 г.), член 2, параграф 1 от който предвижда, че НРО в пощенския сектор е Министерството на съобщенията.
- 11 Тази разпоредба е изменена с член 1 от Decreto legislativo n. 58. — Attuazione della direttiva 2008/6/EO che modifica la direttiva 97/67/EO per trito riguarda il pieno Completamento del mercato interno dei servizi postali della Comunità (Законодателен декрет № 58 за транспониране на Директива 2008/6/EO за изменение на Директива 97/67/EO с оглед пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността) от 31 март 2011 г. (GURI, бр. 98 от 29 април 2011 г.).
- 12 От член 2, параграф 1 от този законодателен декрет става ясно, че Националната агенция за регулиране на пощенския сектор е определена като НРО в пощенския сектор по смисъла на член 22 от Директива 97/67. Съгласно член 2, параграф 12 от посочения декрет функциите, изпълнявани преди това от компетентното министерство, „заедно със съответния персонал и съответните финансови и оперативни средства“, се прехвърлят на тази агенция. Що се отнася до оперативните разходи на посочената агенция, е предвидено те да бъдат финансирани отчасти със специален фонд, включен в бюджета на Министерството на икономическото развитие, и отчасти с вноска, плащана от всички оператори в сектора.
- 13 Правомощията на посочената в предходната точка агенция са прехвърлени на AGCOM с член 21, параграфи 13 и 14 от Decreto-Legge n. 201 — Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (Декрет-закон № 201 — Спешни мерки за растеж, справедливо разпределение и консолидиране на публичните финанси) от 6 декември 2011 г. (GURI, бр. 284 от 6 декември 2011 г.), преобразуван в Закон № 214 от 22 декември 2011 г.
- 14 Съгласно член 1, параграфи 65 и 66 от Закон № 266: — Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006) (Закон № 266 — Разпоредби относно изготвянето на годишния и многогодишния държавен бюджет (Закон за бюджета за 2006 г.) от 23 декември 2005 г. (GURI, бр. 302 от 29 декември 2005 г.), наричан по-нататък „Закон № 266/2005“):

„65. Считано от 2007 г., нефинансираната от държавния бюджет част от разходите за дейността [...] на органа за регулиране на съобщенията [...] се финансира от съответния сектор, в съответствие с реда и условията, предвидени в приложимата правна уредба, и

размера на вноската, определен с решение на регулаторния орган при спазване на предвидените от закона максимални размери и изплащан пряко на този орган; [...]

66. За първото си прилагане през 2006 г. вноската, дължима от предприятията в съобщителния сектор [...] се определя в размер на 1,5 на хиляда от декларираните приходи за последната финансова година преди влизането в сила на настоящия закон. За следващите години евентуалните промени в размера и реда и условията, свързани с вноската, ще се приемат от [AGCOM] в съответствие с параграф 65, при максимална горна граница 2 на хиляда от декларираните приходи за последната финансова година преди приемането на съответното решение“.

- 15 Член 65 от Decreto-Legge n. 50 convertito con modificazioni dalla L. 21 giugno 2017, n. 96 — Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo (Декрет-закон № 50, преобразуван с изменения със Закон № 96 от 21 юни 2017 г., относно спешни мерки във финансовата област, инициативи в полза на органите на местната власт, други помощи за засегнатите от земетресения райони и мерки за развитие) от 24 април 2017 г. (GURI, бр. 95 от 24 април 2017 г., наричан по-нататък „Декрет-закон № 50/2017“), гласи:

„Считано от 2017 г., разходите за дейността на [AGCOM] във връзка със задачите му на [НРО] в пощенския сектор се покриват само съгласно реда и условията, предвидени в член 1, параграф 65 и параграф 66, второ изречение от Закон [№ 266/2005], като се вземат предвид приходите, получени от операторите в пощенския сектор. [...]“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 16 Със спорните решения AGCOM определя субектите, които са длъжни да плащат вноската, както и начина на изчисляване на тази вноска, посочена в член 1, параграфи 65 и 66 от Закон № 266/2005, съответно за 2017 — 2019 г.
- 17 От тези решения става ясно, че длъжни да плащат тази вноска, са „доставчикът на универсалната пощенска услуга и лицата, притежатели на лицензия или на общо разрешение“, по смисъла на Законодателния декрет за транспониране на Директива 97/67. След това в посочените решения се определя основата на вноската като състояща се от приходите, реализирани от задължените предприятия. Накрая, приложимата ставка възлиза на 1,4 на хиляда за 2017 г. и 2018 г. и на 1,35 на хиляда за 2019 г. Според запитващата юрисдикция прилагането на тази ставка позволява да се покрият всички годишни разходи, които AGCOM предвижда да направи за целите на регулирането на посочения пазар през всяка от тези години.
- 18 Nexive Commerce и др., които основно са дружества, предоставящи експресни куриерски услуги на италианския пазар, подават жалби пред Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд Лацио, Италия) с искане за отмяна на спорните решения.
- 19 Тъй като тези жалби са отхвърлени в първоинстанционното производство, Nexive Commerce и др. обжалват разглежданите съдебни решения пред запитващата юрисдикция. В подкрепа на жалбите си те поддържат, първо, че от член 9, параграф 2 и от член 22 от Директива 97/67 следва, че оперативните разходи на този орган, свързани с неговите дейности в пощенския сектор, трябва да бъдат съфинансирани от операторите на пазара и

от държавния бюджет, второ, че член 9, параграф 2 от тази директива позволява на тези оператори да се възлагат само „оперативни разходи“, тоест единствено преките и строго свързани с изпълнението на регулаторните задачи в този сектор разходи, попадащи в обхвата на универсалната услуга, и трето, че спорните решения не са в съответствие с член 9, параграф 2 от посочената директива, тъй като не се основават на конкретна преценка и не отчитат нито положението на приходите на операторите, които дължат вноската, нито състоянието на пазара, нито, накрая, факта, че дейността на някои предприятия не изисква никаква регулаторна намеса.

- 20 От своя страна AGCOM поддържа пред запитващата юрисдикция, първо, че приложимите в конкретния случай разпоредби по никакъв начин не налагат съфинансиране и че частта от оперативните разходи на този орган, която държавата поема, може за всяка разглеждана година да бъде равна на нула. За сметка на това системата се основавала на необходимостта да се гарантират необходимата независимост и самостоятелност на НРО спрямо правителството. Що се отнася до посоченото в член 22, параграф 1 от Директива 97/67 изискване за функционална независимост на тези НРО по отношение на регулираните оператори, то се отнасяло не до финансирането на посочените органи, а до изпълнението на техните задачи. Второ, що се отнася до приложното поле на член 9, параграф 2 от тази директива, Съдът се произнесъл в смисъл, че възможността държава членка да обвърже предоставянето на разрешителните, които издава, със задължението за финансово участие в оперативните разходи на компетентния НРО, се отнася до разрешенията за предоставяне на пощенски услуги, попадащи в обхвата както на универсалната услуга, така и на експресните куриерски услуги. Накрая, трето, разходите, направени от НРО във връзка с неговите „хоризонтални“ услуги, трябвало да се считат за спадащи към понятието „оперативни разходи“ по смисъла на член 9, параграф 2 от посочената директива.
- 21 При тези обстоятелства Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире и параграф 3, както и член 22 от Директива [97/67] трябва ли да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като приложимата в италианския правен ред (съдържаща се в член 1, параграфи 65 и 66 от [Закон № 266/2005] и член 65 от Декрет-закон [№ 50/2017]), по силата на която е възможно задължени да финансират оперативните разходи на регулаторния орган в пощенския сектор[,] да бъдат само доставчиците от пощенския сектор, включително тези, които не предоставят услуги, попадащи в обхвата на универсалната услуга, и съответно е възможно да се изключи всякаква форма на публично съфинансиране от държавния бюджет?
 - 2) Член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире и член 22 от Директива [97/67] трябва ли да се тълкуват в смисъл, че позволяват оперативните разходи, които могат да бъдат финансирани от доставчиците на пощенски услуги, да включват също така разходите, свързани с регулаторните дейности относно пощенските услуги, които не попадат в обхвата на универсалната услуга, както и разходите за административни структури и политическо ръководство (т.нар. „хоризонтални“ структури), чиито дейности, макар да не са пряко насочени към регулиране на пазарите на пощенски услуги, все пак допринасят за изпълнението на всички институционални правомощия на [AGCOM], поради което е възможно тяхното непряко и частично (пропорционално) отнасяне към сектора на пощенските услуги?

3) Принципът на пропорционалност, принципът на недискриминация и член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире и трета алинея, както и член 22 от Директива [97/67], допускат ли национална правна уредба като италианската (съдържаща се в член 1, параграфи 65 и 66 от [Закон № 266/2005] и член 65 от Декрет-закон [№ 50/2017]), която възлага на доставчиците на пощенски услуги задължението да участват във финансирането на [НРО] в пощенския сектор, без възможност за разграничаване на положението на доставчиците на експресни куриерски услуги от това на доставчиците на универсалната услуга и следователно без възможност за преценяване на различната интензивност на регулаторната дейност, извършвана от [НРО] във връзка с различните видове пощенски услуги?“.

По преюдициалните въпроси

22 Член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директива 97/67 позволява на държавите членки, „когато е уместно“, да обвържат предоставянето на разрешения на операторите в пощенския сектор „със задължение за финансов[о участие] за покриване на оперативните разходи“ на НРО в сектора. Всички настоящи въпроси се отнасят по същество до обхвата на това задължение за участие във финансирането на „оперативните разходи“ на НРО в този сектор. Последното понятие обаче е предмет на втория преюдициален въпрос, който следва да бъде разгледан на първо място.

По втория въпрос

23 С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директива 97/67 във връзка с член 22 от тази директива трябва да се тълкува в смисъл, че понятието „оперативни разходи“, съдържащо се в първата от тези разпоредби, обхваща, на първо място, разходите, направени от НРО в пощенския сектор за целите на регулаторните им дейности, свързани с пощенските услуги, които не спадат към универсалната услуга, и на второ място, разходите, породени от дейностите на тези НРО, които, макар да не са пряко свързани с тяхната регулаторна задача, са предназначени за изпълнение на институционалните правомощия на тези органи в тяхната цялост, а именно разходите, направени от посочените НРО поради техните дейности от административен и институционален характер, които са подготвителни или необходими за изпълнението на регулаторните им дейности (наричани по-нататък „хоризонтални разходи“).

24 В това отношение следва да се отбележи, че съгласно текста на член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директива 97/67 задължението, което държавите членки могат да въведат по силата на тази разпоредба, се отнася до финансирането на оперативните разходи на НРО, посочен в член 22 от тази директива, тоест на органа, който всяка държава членка трябва да определи за пощенския сектор, по-специално, за да се гарантира спазването на посочената директива.

25 Тази директива обаче не дава определение на понятието „оперативни разходи“. По-специално, в това отношение формулировката на член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от тази директива е особено обща. Впрочем следва да се отбележи, както прави генералният адвокат в точка 31 от заключението си, че прегледът на тази директива на различните езици не дава насоки, които да хвърлят по-голяма яснота при тълкуването на това понятие.

- 26 Съгласно съдебната практика обаче, ако текстът на разпоредба на директива сам по себе си не позволява да се реши въпрос, поставен от националната юрисдикция, за целите на тълкуването на тази разпоредба е необходимо да се вземат предвид нейният контекст, както и общата структура и цел на тази директива (вж. в този смисъл решение от 12 ноември 2019 г., *Naqbin*, C-233/18, EU:C:2019:956, т. 42 и цитираната съдебна практика).
- 27 Що се отнася по-конкретно до първата част на втория въпрос, Съдът вече е имал повод да уточни, че дейностите, възложени на НРО в пощенския сектор, се отнасят до пощенския отрасъл в неговата цялост, а не само до доставчиците на услуги, които попадат в обхвата на универсалната услуга. Следователно, доколкото дейностите на НРО, които са натоварени, както следва от член 22, параграф 2 от Директива 97/67, да гарантират изпълнението на задълженията, произтичащи от тази директива, и на правилата на конкуренцията в пощенския отрасъл, се отнасят до целия този отрасъл и доколкото ролята и задачите на тези органи са замислени от законодателя на Европейския съюз в полза на всички участници в пощенския отрасъл, член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директива 97/67 трябва да се тълкува в смисъл, че всички доставчици на пощенски услуги, включително тези, които не предоставят обхванати от универсалната услуга пощенски услуги, могат в замяна на това да бъдат задължени да участват във финансирането на тези органи (решение от 16 ноември 2016 г., *DHL Express (Austria)*, C-2/15, EU:C:2016:880, т. 29, 31 и 32).
- 28 Съгласно практиката на Съда обаче „доставчици на пощенски услуги“ по смисъла на тази директива са предприятията за автотранспортни, спедиторски или експресни куриерски услуги, които предоставят услуги по събиране, сортиране, пренасяне и доставка на пощенски пратки, освен в случаите, когато тяхната дейност се свежда до пренасянето на пощенски пратки (решение от 31 май 2018 г., *Confetra* и др., C-259/16 и C-260/16, EU:C:2018:370, т. 41). След като експресните куриерски услуги се различават от универсалната пощенска услуга по своята добавена стойност, от която се ползват клиентите и за която те се съгласяват да платят повече, при липсата на указание за обратното и предвид разглежданото задължение, член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от посочената директива не би могъл да се тълкува в смисъл, че изключва операторите на тези услуги от приложното си поле по отношение на лицата (вж. решение от 15 юни 2017 г., *Ilves Jakelu*, C-368/15, EU:C:2017:462, т. 24 и цитираната съдебна практика).
- 29 Така с оглед на тази обща концепция за задачите, възложени на НРО в пощенския сектор, и на предимствата, които могат да бъдат извлечени от тях от всички оператори от този сектор, следва да се приеме, че понятието „оперативни разходи“ трябва да се тълкува в смисъл, че включва сред разходите, които могат да бъдат финансирани от доставчиците на пощенски услуги, разходите на натоварените със сектора НРО за целите на техните задачи по регулиране на услугите, спадащи към универсалната услуга, както и на тези, свързани с услугите, които не спадат към тази услуга.
- 30 Що се отнася до втората част на втория въпрос, следва да се констатира, от една страна, че с оглед на установеното в точка 25 от настоящото решение нито от контекста, нито от общата структура на Директива 97/67 се установяват обстоятелства, които могат да ограничат обхвата на понятието „оперативни разходи“, посочено в член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от тази директива, в смисъл че това понятие не включва хоризонталните разходи.

- 31 Както по същество отбелязва генералният адвокат в точки 34—41 от заключението си, тълкуването на това понятие освен това не може да се основава на тълкуването на понятието „административни разходи“, съдържащо се в правната уредба на електронните съобщения, спомената в акта за преюдициално запитване.
- 32 В това отношение член 16 от Европейския кодекс за електронни съобщения определя разходите, свързани с регулирането на пазара на електронни съобщения, които могат да бъдат покрити от административните такси, налагани на предприятията, предоставящи електронни съобщителни мрежи или услуги. По-специално, съгласно параграф 1, буква а) от този член посочените в него такси покриват изцяло единствено административните разходи за управлението, контрола и прилагането на системата за общо разрешение, правата за ползване и специалните задължения, които могат да включват разходи за международно сътрудничество, хармонизация и стандартизация, пазарен анализ, проследяване на съответствието и други видове пазарен контрол, както и регулаторната дейност по подготовката и прилагането на вторичното законодателство и административните решения, като решенията за достъп и взаимно свързване.
- 33 Именно във връзка с член 12, параграф 1 от Директивата за разрешение, който по същество е идентичен по обхват с член 16, параграф 1, буква а) от последвалия го Европейски кодекс за електронни съобщения, Съдът постановява, че допуска национална правна уредба, съгласно която предприятията, извършващи дейност в сектора на далекосъобщенията, дължат такса, предназначена да покрива всички разходи на НРО, отговарящ за сектора, които не се финансират от държавата, при условие че с тази такса се покриват изключително разходите, свързани с посочените в тази разпоредба дейности, и всички приходи от разглежданата такса не надвишават всички разходи, свързани с тези дейности (вж. в този смисъл решение от 18 юли 2013 г., Vodafone Omnitel и др., C-228/12 — C-232/12 и C-254/12 — C-258/12, EU:C:2013:495, т. 43, и определение от 17 октомври 2013 г., Sky Italia, C-376/12, EU:C:2013:701, т. 34 и цитираната съдебна практика).
- 34 От една страна обаче, се налага изводът, че за разлика от разпоредбите, посочени в предходните две точки, в които точно се изброяват разходите, които могат да бъдат покрити от таксите, наложени на предприятията, извършващи дейност в съответните сектори, текстът на член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директива 97/67 е формулиран общо, без да се прави разграничение в зависимост от произхода или естеството на разходите, направени при функционирането на НРО.
- 35 От друга страна, това буквално тълкуване съответства на целта, преследвана от Директива 2008/6, от която произтича настоящият текст на член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директива 97/67 — да се гарантира, че НРО разполагат „с всички необходими ресурси за изпълнението на [своите] задачи от гледна точка на персонал, експертни знания и финансови средства“.
- 36 Следователно с оглед на изложените по-горе съображения на втория въпрос следва да се отговори, че член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директива 97/67 във връзка с член 22 от тази директива трябва да се тълкува в смисъл, че понятието „оперативни разходи“, съдържащо се в първата от тези разпоредби, обхваща, на първо място, разходите, направени от НРО в пощенския сектор за целите на регулаторните им дейности във връзка с пощенските услуги, които не спадат към универсалната услуга, и на

второ място, разходите, породени от дейностите на тези органи, които, макар да не са пряко свързани с регулаторните задачи на последните, са предназначени за изпълнение на функцията им по регулиране на пощенския сектор.

По първия въпрос

- 37 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире и параграф 3 от Директива 97/67 във връзка с член 22 от тази директива трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска система за финансиране на отговарящите за пощенския сектор НРО, която се основава единствено на вноските, наложени на операторите от този сектор по силата на този член 9, като се изключва всякакво публично финансиране.
- 38 В това отношение, първо, само от употребата на глагола „участва“, съдържащ се в член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директива 97/67, не може да се направи извод, че тази разпоредба предвижда единствено възможността на операторите от пощенския сектор да се наложи обикновено участие във финансирането на оперативните разходи на НРО в този сектор. Всъщност, макар глаголят „участва“ да може да се схваща като позоваващ се на действието на участие в общо дело, при все това той не предполага намесата на финансиране от бюджета на държавата. Тъкмо обратното, с оглед на твърде общата формулировка на тази разпоредба следва да се направи изводът, че с нея на държавите членки е призната широка дискреционна власт за определянето на източниците на системата за финансиране на НРО, отговарящи за пощенския сектор.
- 39 Всъщност, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 53 от заключението си, член 9 от Директива 97/67 оставя на държавите членки избора между система за финансиране, основана изключително на таксите, наложени на пощенските оператори, система за финансиране от националните бюджети или, накрая, смесена система за съфинансиране на НРО в пощенския сектор, както чрез вноските на операторите от този сектор, така и чрез бюджета на съответната държава членка. В това отношение параграф 3 от този член само уточнява, че посочените в параграф 2 от същия член задължения са прозрачни, достъпни, недискриминационни, пропорционални, точни и недвусмислени, че се оповестяват предварително и се основават на обективни критерии.
- 40 Второ, що се отнася до контекста, в който се вписва посочената в предходната точка разпоредба, следва да се констатира, че член 1 от Директива 97/67 уточнява, че същата установява общи правила относно, наред с останалото, създаването на НРО в съответния сектор, и същевременно не дава никакво допълнително уточнение относно правилата, уреждащи начина им на финансиране.
- 41 Никоя друга разпоредба от тази директива не позволява да се постави под въпрос изводът, направен в точка 39 от настоящото решение, нито по-конкретно съвместимостта с Директива 97/67 на система за финансиране на НРО, отговарящи за пощенския сектор, захранвана изключително чрез вноските на операторите от този сектор.
- 42 Наистина, член 22 от посочената директива възлага на държавите членки да определят НРО, които са функционално независими от пощенските оператори. При все това трябва да се констатира, както прави генералният адвокат в точка 58 от заключението си, че доколкото НРО действително разполага с финансови ресурси, които му позволяват да

изпълнява задачите си и да избегне неправомерното влияние както на участниците на пазара, така и на държавните органи, начинът и източниците на неговото финансиране сами по себе си не са определящи.

- 43 Накрая, трето, целта на член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директива 97/67, както е посочена в точка 35 от настоящото решение, допуска този член да се тълкува в смисъл, че позволява на държавите членки да изберат начин на финансиране на НРО в пощенския сектор, захранван изключително с вноски на операторите от този сектор, при условие че се гарантира, че тези НРО разполагат с необходимите за доброто си функциониране ресурси и следователно с правни средства, които им позволяват да изискват плащането на вноските от тези оператори.
- 44 С оглед на изложените по-горе съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире и параграф 3 от Директива 97/67 във връзка с член 22 от тази директива трябва да се тълкува в смисъл, че допуска държава членка да избере механизъм за финансиране на отговарящия за пощенския сектор НРО, който се захранва изключително посредством вноските, наложени на операторите от този сектор по силата на член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от тази директива, с изключение на всяко финансиране от държавния бюджет, стига тази система да гарантира на съответния НРО, че той действително ще разполага с необходимите ресурси за осигуряване на доброто му функциониране и изпълняването при пълна независимост на регулаторните му функции в пощенския сектор или със законовите средства, позволяващи му да придобие тези ресурси.

По третия въпрос

- 45 С третия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали правото на Съюза, и по-специално принципите на пропорционалност и на недопускане на дискриминация, както и член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директива 97/67 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат налагането на задължение за финансова вноска на всички оператори от пощенския сектор, включително на доставчиците на експресни куриерски услуги, и по еднакъв начин, без да се взема предвид предполагаемата различна степен на интензивност на регулаторната дейност на НРО, на която те са обект, в зависимост от това дали предоставяните от тях услуги спадат към универсалната услуга или не.
- 46 Във връзка с това се налага изводът, че Директива 97/67 не предвижда специфичен начин за изчисляване на размера на разглежданата вноска. Както обаче бе припомнено в точка 39 от настоящото решение, подобно задължение за вноска, наложено по силата на член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от тази директива, трябва в съответствие с параграф 3 от този член, освен да е прозрачно, достъпно, точно, недвусмислено, предварително оповестено и основано на обективни критерии, да зачита принципите на недопускане на дискриминация и на пропорционалност.
- 47 На първо място, що се отнася до пропорционалността на задължение за вноска, наложено на основание член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от посочената директива по еднакъв начин на всички оператори от пощенския сектор, следва да се припомни, че запитващата юрисдикция има задачата да провери, при цялостна преценка на всички релевантни правни и фактически обстоятелства, дали подобно задължение е в състояние да гарантира осъществяването на преследваните цели, и дали не надхвърля необходимото

- за постигането им. Все пак задача на Съда е да ѝ даде всички необходими за това елементи за тълкуване на правото на Съюза, които ще ѝ дадат възможност да се произнесе (решение от 31 май 2018 г., Confetra и др., C-259/16 и C-260/16, EU:C:2018:370, т. 49 и цитираната съдебна практика).
- 48 От една страна, що се отнася до способността на подобно задължение да гарантира осъществяването на преследваната с него цел, важно е да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда национално законодателство е в състояние да гарантира осъществяването на изтъкнатата цел, единствено ако действително отговаря на грижата за съгласуваното и систематичното ѝ постигане (решение от 31 май 2018 г., Confetra и др., C-259/16 и C-260/16, EU:C:2018:370, т. 50 и цитираната съдебна практика).
- 49 При това положение в настоящото дело не се оспорва, че разглежданата мярка, състояща се в налагане по еднакъв начин на всички оператори от пощенския сектор на едно и също задължение за финансиране, и по-специално на една и съща ставка на вноската, без да трябва да се отчита степента на интензивност на регулаторната дейност на НРО по отношение на извършваните от всеки оператор услуги, е подходяща да гарантира осъществяването на преследваната цел, или че националното законодателство преследва такава цел по последователен начин. Впрочем, тъй като целта на тази национална мярка по същество е да гарантира на съответния НРО възможно най-широко финансиране, което да му позволи да изпълнява задачите си при пълна независимост, посочената мярка трябва по принцип да се счита за годна да гарантира осъществяването на подобна цел.
- 50 От друга страна, не може да се счита, че същата мярка надхвърля необходимото за постигане на преследваната цел единствено поради факта, че за нуждите на изчисляването на спорната вноска не се отчита евентуално по-високата степен на интензивност на дейността на този НРО в областта на услугите, попадащи в обхвата на универсалната услуга.
- 51 Всъщност, както посочва Европейската комисия в становището си, регулирането на универсалната услуга безспорно предполага предприемането на специфични мерки, а в някои случаи и на интензивно наблюдение от страна на съответния НРО. Това не променя факта, че тази дейност не се различава от другите дейности на такъв НРО за регулиране на съответния пазар в неговата цялост и следователно трябва да се разглежда в цялостния контекст на либерализацията на пощенския сектор. В това отношение, като се има предвид развитието на този сектор, не може да се изключи, че е възможно различните оператори да упражняват все по-сходни дейности, и че, както отбелязва португалското правителство в писменото си становище, съществува взаимозаменяемост на пощенските услуги.
- 52 Така с оглед на свободата на преценка, посочена в точка 38 от настоящото решение, принципът на пропорционалност, както и член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире и параграф 3 от Директива 97/67 не могат да се тълкуват в смисъл, че трябва да има точно съотношение между размера на вноската, наложена на даден оператор, и действително направените от съответния НРО разходи във връзка с регулаторната му дейност по отношение на този оператор.
- 53 Що се отнася, на второ място, до забраната за дискриминация, съгласно постоянната съдебна практика принципът на равно третиране изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано (решение от 7 март 2017 г., RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, т. 41 и цитираната съдебна практика).

- 54 При все това, макар, както бе припомнено в точка 28 от настоящото решение, експресните куриерски услуги да се различават от универсалната пощенска услуга по своята добавена стойност, предоставена на клиентите, от това не може да се заключи, че от гледна точка на евентуалното си задължение да участват във финансирането на оперативните разходи на НРО в пощенския сектор по силата на член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директива 97/67, доставчиците на такива услуги се намират в положение, което обосновава различно третиране от това на другите оператори от този сектор.
- 55 Като цяло, с оглед на изложените в точка 51 от настоящото решение съображения, това се отнася и за операторите, които не предоставят услуги, спадащи към универсалната услуга, чието положение само по себе си не обосновава различно третиране в сравнение с положението на тези, които предоставят такива услуги. Всъщност с оглед на предимствата, които всички оператори от пощенския сектор извличат от цялостната дейност на такъв НРО, следва да се приеме, че те по принцип се намират в сходно положение, независимо от естеството на услугите, предоставяни от всеки оператор.
- 56 При всички случаи следва да се подчертае, че сходството между две положения трябва да се преценява в светлината по-специално на целта на мярката, която прави разграничение между тях, или, обратно, ги третира по идентичен начин (вж. по аналогия решение от 1 март 2011 г., *Association belge des Consommateurs Test-Achats* и др., C-236/09, EU:C:2011:100, т. 29).
- 57 Като се има предвид целта, преследвана от разглежданата в главното производство мярка, както е определена в точка 49 от настоящото решение, операторите, които не предоставят услуги, спадащи към универсалната услуга, и тези, които предоставят такива услуги, трябва да се разглеждат като намиращи се в сходно положение.
- 58 Следователно и без да се засяга цялостната преценка на всички релевантни правни и фактически обстоятелства, която запитващата юрисдикция следва да извърши, правна уредба като разглежданата в главното производство не може да се счита за противоречаща на принципа на недопускане на дискриминация.
- 59 С оглед на изложените по-горе съображения на третия въпрос следва да се отговори, че правото на Съюза, и по-специално принципите на пропорционалност и на недопускане на дискриминация, както и член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директива 97/67, трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба, която, за да гарантира на НРО, отговарящ за пощенския сектор, финансиране, което може да му позволи да изпълнява задачите си, свързани с напълно независимо регулиране на този сектор, налага по еднакъв начин на всички оператори от посочения сектор задължение за участие във финансирането на оперативните разходи на този НРО, без да отчита интензивността на задачите по регулиране и наблюдение, извършвани в зависимост от различните видове пощенски услуги, и без за тази цел да прави разграничение между доставчиците на универсалната пощенска услуга и операторите на експресни куриерски услуги, стига задължението, наложено от тази правна уредба на тези оператори, да е прозрачно, достъпно, точно и недвусмислено, да е предварително оповестено и основано на обективни критерии.

По съдебните разноски

- 60 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 (пети състав) реши:

- 1) Член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире и параграф 3 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., във връзка с член 22 от изменената Директива 97/67,

трябва да се тълкува в смисъл, че

допуска държава членка да избере механизъм за финансиране на отговарящия за пощенския сектор национален регулаторен орган, който се захранва изключително посредством вноските, наложени на операторите от този сектор по силата на член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от тази директива, след измененията, с изключение на всяко финансиране от държавния бюджет, стига тази система да гарантира на съответния национален регулаторен орган, че той действително ще разполага с необходимите ресурси за осигуряване на доброто му функциониране и изпълнението при пълна независимост на регулаторните му функции в пощенския сектор или със законовите средства, позволяващи му да придобие тези ресурси.

- 2) Член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директива 97/67, изменена с Директива 2008/6, във връзка с член 22 от Директива 97/67, след измененията,

трябва да се тълкува в смисъл, че

понятието „оперативни разходи“, съдържащо се в първата от тези разпоредби, обхваща, на първо място, разходите, направени от националните регулаторни органи в пощенския сектор за целите на регулаторните им дейности във връзка с пощенските услуги, които не спадат към универсалната услуга, и на второ място, разходите, породени от дейностите на тези органи, които, макар да не са пряко свързани с регулаторните задачи на последните, са предназначени за изпълнение на функцията им по регулиране на пощенския сектор.

- 3) Правото на Съюза, и по-специално принципите на пропорционалност и на недопускане на дискриминация, както и член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директива 97/67, изменена с Директива 2008/6,

трябва да се тълкуват в смисъл, че

допускат национална правна уредба, която, за да гарантира на националния регулаторен орган, отговарящ за пощенския сектор, финансиране, което може да му позволи да изпълнява задачите си, свързани с напълно независимо регулиране на този сектор, налага по еднакъв начин на всички оператори от посочения сектор задължение за участие във финансирането на оперативните разходи на този орган, без да отчита интензивността на задачите по регулиране и наблюдение, извършвани в зависимост от различните видове пощенски услуги, и без за тази цел да прави разграничение между доставчиците на универсалната пощенска услуга и операторите на експресни куриерски услуги, стига задължението, наложено от тази правна уредба на тези оператори, да е прозрачно, достъпно, точно и недвусмислено, да е предварително оповестено и основано на обективни критерии.

Подписи