



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY
przedstawiona w dniu 23 marca 2023 r.¹

Sprawa C-226/22

**Nexive Commerce Srl,
Nexive Scarl,
Nexive Services Srl,
Nexive Network Srl,
Nexive SpA,
BRT SpA,
A.I.C.A.I. Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali,
DHL Express (Italy) Srl,
TNT Global Express Srl,
Federal Express Europe Inc. Filiale Italiana,
United Parcel Service Italia Srl,
General Logistics Systems Enterprise Srl,
General Logistics Systems Italy SpA,
Fedex Express Italy Srl
przeciwko
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,
Presidenza del Consiglio dei ministri,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Ministero dello Sviluppo Economico,
przy udziale:
Nexive SpA**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy)]

Odesłanie prejudycjalne – Usługi pocztowe w Unii Europejskiej – Finansowanie organu regulacyjnego sektora pocztowego – Konieczność finansowania publicznego – Obowiązek udziału przedsiębiorstw danego sektora w kosztach funkcjonowania organu regulacyjnego sektora pocztowego – Obciążenie finansowe ponoszone wyłącznie przez operatorów świadczących usługi pocztowe, bez rozróżnienia na operatorów świadczących usługi powszechne i operatorów świadczących usługi przesyłek ekspresowych

¹ Język oryginału: hiszpański.

1. We Włoszech prywatni operatorzy sektora pocztowego muszą ponosić koszty krajowego organu regulacyjnego (zwanego dalej „KOR-em”), bez żadnego współfinansowania publicznego. Obowiązek ten spoczywa zarówno na operatorach świadczących usługi przesyłek ekspresowych, jak i na operatorach świadczących usługi powszechne.

2. W ramach niniejszego odesłania prejudycjalnego zwrócono się do Trybunału zasadniczo o ustalenie, czy przepisy krajowe zastosowane w postępowaniu głównym są zgodne z dyrektywą 97/67/WE, w brzmieniu zmienionym dyrektywą 2008/6/WE², oraz z zasadami proporcjonalności i niedyskryminacji.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii. Dyrektywa 97/67 (w zmienionym brzmieniu)

3. Zgodnie z art. 9 tej dyrektywy:

„1. Dla usług, które wykraczają poza zakres usług powszechnych, państwa członkowskie mogą wprowadzić zezwolenia ogólne w zakresie niezbędnym do zagwarantowania zgodności z wymaganiami podstawowymi.

2. Dla usług, które należą do zakresu usług powszechnych, państwa członkowskie mogą wprowadzić procedury zezwoleń, w tym koncesje indywidualne, w zakresie niezbędnym do zagwarantowania zgodności z wymaganiami podstawowymi i w celu zapewnienia świadczenia usługi powszechnej.

Przyznanie zezwoleń może:

[...]

– w odpowiednich przypadkach być powiązane z obowiązkiem wnoszenia składki na rzecz kosztów operacyjnych ponoszonych przez krajowe organy regulacyjne, o których mowa w art. 22,

[...]

Obowiązki i wymogi, o których mowa w tiret pierwszym i w art. 3, mogą być nakładane jedynie na wyznaczonych operatorów świadczących usługę powszechną.

[...]

3. Procedury, zobowiązania i wymogi, o których mowa w ust. 1 i 2, są przejrzyste, dostępne, niedyskryminujące, proporcjonalne, precyzyjne i jednoznaczne, podawane do wiadomości publicznej z wyprzedzeniem i oparte na obiektywnych kryteriach [...]”.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (Dz.U. 1998, L 15, s. 14), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającą dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty (Dz.U. 2008, L 52, s. 3) (zwana dalej „dyrektywą 97/67”).

4. Artykuł 22 stanowi:

„1. Każde państwo członkowskie wyznacza dla sektora pocztowego jeden lub więcej krajowych organów regulacyjnych, które będą odrębne prawnie i niezależne funkcjonalnie od operatorów pocztowych [...].

[...]

2. Zadanie krajowych organów regulacyjnych polega w szczególności na zapewnianiu zgodności z obowiązkami wynikającymi z niniejszej dyrektywy, zwłaszcza przez ustanowienie procedur monitorowania i procedur regulacyjnych zapewniających świadczenie usługi powszechnej. Można im także powierzyć odpowiedzialność za zapewnianie zgodności z regułami konkurencji w sektorze pocztowym.

[...]”.

B. Prawo krajowe

5. Dyrektywa 97/67 została transponowana do prawa włoskiego poprzez decreto legislativo (dekretom ustawodawczym) nr 261 z dnia 22 lipca 1999 r.³, którego art. 2 ust. 1 stanowił, że „organem regulacyjnym sektora pocztowego jest ministerstwo komunikacji”.

6. Artykuł 1 decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 58 z dnia 31 marca 2011 r.⁴ zmienił art. 2 decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 261 z dnia 22 lipca 1999 r., stanowiąc, że:

- „[n]iniejszym ustanawia się krajową agencję regulacji sektora pocztowego [...], którą wyznacza się jako krajowy organ regulacyjny dla sektora pocztowego w rozumieniu art. 2 dyrektywy 97/67/WE wraz z późniejszymi zmianami” (ust. 1);
- „[z]adania [...] wykonywane przez ministerstwo rozwoju gospodarczego [...] wraz z odpowiednimi zasobami ludzkimi, finansowymi i funkcjonalnymi zostaną przekazane agencji” (ust. 12);
- „[k]oszty funkcjonowania agencji pokrywa się: a) ze specjalnego funduszu ujętego w budżecie ministerstwa rozwoju gospodarczego, na który przeznaczają się zasoby finansowe, o których mowa w ust. 12; b) ze składki nieprzekraczającej jednego promila dochodów z ostatniego roku obrotowego związanych z sektorem pocztowym, wnoszonej przez wszystkie podmioty gospodarcze tego sektora [...]” (ust. 14);
- [k]wota zasobów finansowych przewidzianych w ust. 12 zostanie ustalona w drodze rozporządzenia ministra gospodarki i finansów(ustęp 18).

³ Decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261 – Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio [dekret ustawodawczy nr 261 z dnia 22 lipca 1999 r. dotyczący transpozycji dyrektywy 97/67/WE (...)] (GURI nr 182 z dnia 5 sierpnia 1999 r.).

⁴ Decreto legislativo, n. 58 – Attuazione della direttiva 2008/6/CE che modifica la direttiva 97/67/CE, per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali della Comunità [dekret ustawodawczy nr 58 z dnia 31 marca 2011 r. dotyczący transpozycji dyrektywy 2008/6/WE (...)] (GURI nr 98 z dnia 24 kwietnia 2011 r.).

7. Działalność i uprawnienia nieistniejącej krajowej agencji sektora pocztowego zostały przekazane dekretem z mocą ustawy nr 201 z dnia 6 grudnia 2011 r.⁵ Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (urzędowi regulacji komunikacji, zwanemu dalej „AGCOM”)⁶. Obowiązujące przepisy dotyczące finansowania wspomnianej agencji pozostały jednak niezmienione.

8. Artykuł 1 ust. 65 i 66 ustawy nr 266 z dnia 23 grudnia 2005 r.⁷ stanowił:

- „65. Od 2007 r. koszty funkcjonowania [...] urzędu regulacji komunikacji [...], w części nieobjętej finansowaniem z budżetu państwa, są finansowane na zasadach ustanowionych w obowiązujących przepisach przez odpowiedni rynek ze składek określanych w decyzji [tego] organu z zachowaniem maksymalnych progów przewidzianych w ustawie, przekazywanych bezpośrednio [temu] organowi [...]”.
- „66. Od czasu jej pierwszego zastosowania w 2006 r. kwota składki należnej od podmiotów działających w sektorze łączności [...] zostaje ustalona na 1,5 promila dochodów zadeklarowanych w ostatnim budżecie przed wejściem w życie niniejszej ustawy. W kolejnych latach wszelkie zmiany w kwocie i zasadach dotyczących opłaty będą dostosowywane przez [AGCOM] zgodnie z ust. 65 do wysokości 2 promili dochodów zadeklarowanych w ostatnim budżecie przed przyjęciem decyzji”.

9. Zmiana finansowania AGCOM nastąpiła na podstawie art. 65 dekretu z mocą ustawy nr 50 z dnia 24 kwietnia 2017 r.⁸ w następujący sposób:

„1. Od 2017 r. koszty funkcjonowania urzędu regulacji komunikacji w związku z zadaniami krajowego organu regulacyjnego sektora pocztowego są pokrywane wyłącznie zgodnie z przepisami, o których mowa w art. 1 ust. 65 i 66 zdanie drugie ustawy nr 266 z dnia 23 grudnia 2005 r., poprzez odniesienie do dochodów uzyskanych przez operatorów sektora pocztowego. Uchyła się przepisy art. 2 ust. 6–21 oraz art. 15 ust. 2 bis dekretu ustawodawczego nr 261 z dnia 22 lipca 1999 r.”.

10. Poprzez tę zmianę zniesiono mieszany publiczno-prywatny system finansowania organu regulacyjnego i zrównano składkę operatorów sektora pocztowego na rzecz AGCOM ze składką innych sektorów gospodarczych podlegających nadzorowi AGCOM.

⁵ Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (dekret z mocą ustawy nr 201 z dnia 6 grudnia 2011 r. – przepisy nadzwyczajne dotyczące wzrostu, zrównoważenia i konsolidacji budżetów publicznych) (GURI nr 284, z dnia 6 grudnia 2011 r.), przekształcony ze zmianami w ustawę przez ustawę nr 214 z dnia 22 grudnia 2011 r.) (GURI nr 300 z dnia 27 grudnia 2011 r.).

⁶ AGCOM został ustanowiony na mocy art. 1 ust. 1 legge n. 249, di Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (ustawy nr 249 z dnia 13 lipca 1997 r. ustanawiającej urząd regulacyjny do spraw komunikacji i przepisy dotyczące systemów telekomunikacyjnych i radiowo-telewizyjnych) (GURI nr 177 z dnia 31 lipca 1997 r.).

⁷ Legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2006)” [ustawa nr 266 z dnia 23 grudnia 2005 r. wprowadzająca przepisy w sprawie uchwalania rocznego i wieloletniego budżetu państwa (ustawa o stabilności budżetowej na rok 2006)] (GURI nr 302 z dnia 29 grudnia 2005 r.).

⁸ Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 – 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 (GURI nr 95 z dnia 24 kwietnia 2017 r.) (dekret z mocą ustawy nr 50 z dnia 24 kwietnia 2017 r. w sprawie pilnych przepisów dotyczących spraw finansowych, inicjatyw na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, dalszych działań na obszarach dotkniętych trzęsieniami ziemi i środków na rzecz rozwoju), convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, przekształcony ze zmianami w ustawę przez ustawę nr 96 z dnia 21 czerwca 2017 r.) (GURI nr 144 z dnia 23 czerwca 2017 r.).

II. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

11. W latach 2017 r. i 2018 AGCOM wydał decyzje nr 182/17/CONS, nr 427/17/CONS i nr 528/18/CONS (zwane dalej „decyzjami”), w drodze których ustalił kwotę i zasady dotyczące składki należnej na jego rzecz od prywatnych operatorów sektora usług pocztowych na lata, odpowiednio, 2017, 2018 i 2019. Konkretnie AGCOM ustalił opłatę wynoszącą 1,4 promila (dochodów zadeklarowanych przez każdego operatora) na lata 2017 i 2018 oraz 1,35 na rok 2019.

12. W decyzjach tych:

- wskazano jako podmioty zobowiązane do uiszczenia składki operatorów świadczących usługi powszechne oraz pozostałych, posiadających zezwolenie prywatnych operatorów działających w sektorze usług pocztowych;
- określono kwotę obciążenia w taki sposób, aby składka operatorów pozwalała na pokrycie całości kosztów związanych z działalnością AGCOM w tym sektorze bez jakiegokolwiek współfinansowania publicznego.

13. Koszty te zostały obliczone z uwzględnieniem nie tylko działalności bezpośrednio związanej z regulacją rynku usług pocztowych, lecz także usług wspólnych dla różnych obszarów AGCOM, takich jak użytkowanie nieruchomości i działalność sekretariatu. Koszty pośrednie wynikające z usług wspólnych zostały podzielone pomiędzy poszczególne rynki podlegające kompetencji AGCOM w proporcjonalnych częściach.

14. Niektórzy prywatni operatorzy świadczący usługi przesyłek ekspresowych, które nie są objęte zakresem usługi powszechnej, zaskarżyli wspomniane decyzje do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum).

15. Zakwestionowali oni w szczególności:

- okoliczność, że w decyzjach wprowadzono system składkowy obciążający w całości operatorów działających na rynku, z wyłączeniem jakiegokolwiek współfinansowania państwowego;
- okoliczność, że koszty podlegające finansowaniu były wyższe niż koszty działalności regulacyjnej AGCOM na rynku usług pocztowych;
- zrównanie operatorów świadczących usługi przesyłek ekspresowych i operatorów świadczących usługi powszechne.

16. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio oddalił skargi, uznając zasadniczo, że:

- Obowiązujące *ratione temporis* uregulowanie krajowe nie wprowadziło żadnego obowiązku współfinansowania przez państwo działalności AGCOM ani nie upoważniło tego ostatniego do ustalenia procentowej kwoty składki obciążającej państwo w przypadku braku takiego przepisu w rocznej ustawie budżetowej.
- Artykuł 9 ust. 2 tiret czwarte dyrektywy 97/67 umożliwia państwom członkowskim pokrycie kosztów KOR-u poprzez finansowanie pochodzące od operatorów działających na rynku regulowanym przez ten organ.

- Usługi przewidziane w art. 9 ust. 2 dyrektywy 97/67 dotyczą nie tylko usług powszechnych.
- Koszty związane z usługami przesyłek ekspresowych oraz pośrednie koszty operacyjne, podzielone na proporcjonalne części, również stanowią koszty podlegające finansowaniu.

17. Wnoszący środek odwoławczy złożyli środek odwoławczy od wyroku wydanego w pierwszej instancji do Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy), która kieruje do Trybunału następujące pytania:

- „1) Czy art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte i art. 9 ust. 3, a także art. 22 dyrektywy 97/67/WE [...], zmienionej dyrektywą [...] 2008/6/WE [...] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniom krajowym takim jak obowiązujące we włoskim porządku prawnym [wyrażone w art. 1 ust. 65 i 66 ustawy nr 266 z dnia 23 grudnia 2005 r. i art. 65 dekretu z mocą ustawy nr 50 z dnia 24 kwietnia 2017 r., przekształconego w ustawę, ze zmianami ustawą nr 96 z dnia 21 czerwca 2017 r.], umożliwiającym nałożenie obowiązku wnoszenia składki na rzecz kosztów operacyjnych ponoszonych przez organ regulacyjny sektora pocztowego wyłącznie na operatorów sektora pocztowego, w tym tych, którzy nie świadczą usług wchodzących w zakres stosowania usługi powszechnej, w ten sposób dopuszczając możliwość wyłączenia jakiejkolwiek formy publicznego współfinansowania z budżetu państwa?
- 2) Czy art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte i art. 22 dyrektywy 97/67/WE [...], zmienionej dyrektywą [...] 2008/6/WE [...], należy interpretować w ten sposób, że umożliwiają one zaliczenie do kosztów operacyjnych, które mogą podlegać finansowaniu przez operatorów świadczących usługi pocztowe, również kosztów, jakie należy ponieść na działania regulacyjne dotyczące usług pocztowych spoza zakresu zastosowania usług powszechnych, a także kosztów struktur administracyjnych i dotyczących polityki (tak zwanych struktur »poprzecznych«), których działania, mimo że nie mają bezpośrednio na celu regulacji rynków usług pocztowych, to jednak służą wykonywaniu wszystkich kompetencji instytucjonalnych urzędu, z wynikającą z tego możliwością ich pośredniego i częściowego (proporcjonalnego) przypisania do sektora usług pocztowych?
- 3) Czy zasada proporcjonalności, zasada niedyskryminacji, art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte i art. 9 ust. 2 akapit trzeci, a także art. 22 dyrektywy 97/67/WE [...], zmienionej dyrektywą [...] 2008/6/WE [...], stoją na przeszkodzie uregulowaniom krajowym takim jak uregulowania włoskie (wyrażone w art. 1 ust. 65 i 66 ustawy nr 266 z dnia 23 grudnia 2005 r. i art. 65 dekretu z mocą ustawy nr 50 z dnia 24 kwietnia 2017 r., przekształconego w ustawę, ze zmianami, ustawą nr 96 z dnia 21 czerwca 2017 r.), nakładającym na operatorów sektora pocztowego obowiązek współfinansowania funkcjonowania organu regulacyjnego sektora pocztowego, bez możliwości rozróżnienia pozycji operatorów świadczących ekspresowe usługi kurierskie od pozycji operatorów świadczących usługi powszechne, a zatem bez możliwości uwzględnienia odmiennej intensywności działania regulacyjnego prowadzonego przez krajowy organ regulacyjny (KOR) w odniesieniu do różnych rodzajów usług pocztowych?”.

III. Postępowanie przed Trybunałem

18. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony w Trybunale w dniu 31 marca 2022 r.

19. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez General Logistic System Enterprises Srl, General Logistic System Italy SpA, BRT SpA, Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali (A.I.C.A.D.I.) i in, rządy belgijski, grecki, włoski, litewski, norweski i portugalski oraz Komisję Europejską.

20. Nie uznano za konieczne przeprowadzenia rozprawy.

IV. Ocena

A. Uwagi wstępne

21. Dyrektywa 97/67, w brzmieniu zmienionym dyrektywą 2008/6, zezwala państwom członkowskim na powiązanie przyznawania zezwoleń operatorom sektora pocztowego „w odpowiednich przypadkach” „z obowiązkiem wnoszenia składki na rzecz kosztów operacyjnych ponoszonych przez [KOR-y]”⁹.

22. Rzecznik generalny P. Mengozzi zwrócił już uwagę na trudności związane z wykładnią art. 9 ust. 2 dyrektywy 97/67 ze względu na jego niejasne brzmienie¹⁰. Niniejsza sprawa potwierdza jego stwierdzenie.

23. Uważam, że w celu udzielenia odpowiedzi na pytania przedstawione przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy) należy przeanalizować najpierw pytanie drugie, aby wyjaśnić, jakiego rodzaju koszty KOR-ów sektora pocztowego powinny być finansowane przez operatorów tego sektora¹¹. Następnie zbadam, czy dyrektywa 97/67 wymaga koniecznie minimalnego finansowania KOR-ów ze środków publicznych. Wreszcie przeanalizuję, czy wszyscy operatorzy sektora pocztowego muszą wносить składki w równym stopniu, w zależności od swych dochodów, czy też należy dokonać rozróżnienia między operatorami świadczącymi usługi powszechne a operatorami świadczącymi usługi przesyłek ekspresowych.

B. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

24. Sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte dyrektywy 97/67 w związku z art. 22 tej dyrektywy włącza do kosztów operacyjnych KOR-ów finansowanych przez operatorów świadczących usługi pocztowe:

- koszty ponoszone z tytułu działalności regulacyjnej związanej z usługami pocztowymi wyłączonymi z zakresu usługi powszechnej;
- „[k]oszty struktur administracyjnych i dotyczące polityki (tak zwanych struktur »poprzecznych«), których działania, mimo że nie mają bezpośrednio na celu regulacji rynków usług pocztowych, to jednak służą wykonywaniu wszystkich kompetencji instytucjonalnych

⁹ Artykuł 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte dyrektywy 97/67. Zgodnie z art. 22 ust. 1 tej dyrektywy państwa członkowskie wyznaczają KOR-y.

¹⁰ Opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego z dnia 16 marca 2016 r. w sprawie DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:168, pkt 22).

¹¹ Należy wyjaśnić, czy powinny to być wszystkie koszty, w tym koszty ogólne (wspólne), czy też jedynie koszty ściśle związane z zadaniami KOR-ów w sektorze pocztowym. W tym celu kluczowe będzie dokonanie wykładni niejasnego pojęcia „kosztów operacyjnych” użytego w dyrektywie 97/67.

urzędu, z wynikającą z tego możliwością ich pośredniego i częściowego (proporcjonalnego) przypisania do sektora usług pocztowych”.

1. Koszty ponoszone z tytułu działalności regulacyjnej KOR-ów związanej z usługami pocztowymi wyłączonymi z zakresu usługi powszechnej

25. W odniesieniu do tej kategorii orzecznictwo Trybunału wydaje mi się rozstrzygające: „jeżeli chodzi o specyficzny obowiązek współfinansowania funkcjonowania organu regulacyjnego sektora pocztowego, o którym mowa w art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte dyrektywy 97/67 [...], należy zauważyć, że zadania przypadające krajowym organom regulacyjnym dotyczą całego sektora pocztowego, a nie tylko usług należących do zakres usług powszechnych”¹².

26. Tak określony obowiązek jest zgodny z funkcjami KOR-ów sektora pocztowego, których zadaniem jest zagwarantowanie wykonania obowiązków wynikających z dyrektywy 97/67 i zapewnienie przestrzegania przepisów w dziedzinie konkurencji w tym sektorze. W ten sposób służą one interesom wszystkich operatorów pocztowych, a nie tylko tej czy innej kategorii operatorów pocztowych.

27. Artykuł 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte dyrektywy 97/67 należy zatem interpretować w ten sposób, że wszystkie podmioty świadczące usługi pocztowe, w zamian za korzyści, jakie odnoszą w wyniku działania KOR-ów, mogą „zostać zobowiązane do współfinansowania działalności wspomnianych organów”¹³.

28. Podsumowując: obowiązek ten obejmuje koszty związane z działalnością KOR-ów dotyczące *wszystkich* usług pocztowych, zarówno tych wyłączonych, jak i objętych zakresem usługi powszechnej.

2. Koszty struktur administracyjnych i dotyczące polityki

29. Wydaje mi się, że odpowiedź na pytanie, czy *koszty operacyjne*, o których mowa w art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte dyrektywy 97/67, obejmują koszty „strukturalne i koszty usług przekrojowych (zwane dalej „kosztami przekrojowymi”)¹⁴ KOR-u, do których odnosi się sąd odsyłający, jest mniej oczywista.

30. Dyrektywa 97/67 nie definiuje pojęcia „kosztów operacyjnych”, w odniesieniu do wykładni którego uczestnicy niniejszego postępowania prejudycjalnego zajęli różne stanowiska:

- Zdaniem Komisji kategoria ta obejmuje koszty przekrojowe ponoszone przez KOR-y z tytułu ich działalności o charakterze administracyjnym i instytucjonalnym, które są ściśle związane z działalnością regulacyjną, którą muszą wykonywać, i które ją poprzedzają.
- Natomiast BRT SpAu uważa, że gdyby prawodawca uznał, że operatorzy pocztowi muszą ponosić koszty przekrojowe KOR-u, użyłby pojęcia szerszego niż pojęcie „kosztów operacyjnych”. Zdaniem BRT pojęcie „operacyjny” oznacza, że koszt służy konkretnemu działaniu i dotyczy etapu praktycznego wykonania.

¹² Wyrok z dnia 16 listopada 2016 r., DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, pkt 29).

¹³ Wyrok z dnia 16 listopada 2016 r., DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, pkt 31); a także opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w tej sprawie (EU:C:2016:168, pkt 46).

¹⁴ W znaczeniu nadanym temu wyrażeniu przez sąd odsyłający.

31. Odwołanie się do różnych wersji językowych nie pomaga w dokonaniu wykładni literalnej, która wyjaśniłaby ten przepis¹⁵. Konieczne jest zatem, zgodnie z orzecznictwem Trybunału¹⁶, dokonanie jego wykładni systemowej i celowościowej.

32. Dyrektywa 97/67 jako taka również nie zawiera elementów pozwalających na dokonanie wykładni systemowej, która umożliwiłaby dokładniejsze uściślenie znaczenia zwrotu „koszty operacyjne”¹⁷.

33. Prawdą jest jednak, że inne przepisy prawa Unii, dotyczące łączności elektronicznej (w szczególności dyrektywa 2002/21/WE¹⁸ i dyrektywa 2002/20/WE¹⁹ lub wcześniejsze uregulowania), mogłyby dostarczyć z systemowego punktu widzenia użytecznych wskazówek dla niniejszego odesłania.

34. Miałyby to miejsce, gdyby te inne przepisy²⁰, których wykładni dokonał już Trybunał, wprowadziły podobne pojęcia, które można by przenieść na grunt sektora pocztowego²¹.

35. W dziedzinie łączności elektronicznej przewiduje się, podobnie jak w sektorze pocztowym, że prywatni operatorzy finansują odpowiednie KOR-y. W dyrektywie 2002/20 użyto w tym celu pojęcia „wydatków administracyjnych” KOR-ów. Organy te powinny być, podobnie jak organ sektora pocztowego, bezstronne i niezależne oraz powinny posiadać odpowiednie finansowanie²².

36. Przepisy regulujące finansowanie KOR-ów w sektorze łączności elektronicznej przewidują w szczególności, że składki operatorów (opłaty wnoszone na rzecz wsparcia KOR-u) są ograniczone do pokrycia niektórych *rzeczywistych kosztów administracyjnych* związanych w szczególności z zarządzaniem zezwoleniami lub prawami użytkowania²³.

¹⁵ Wyrażenie „koszty operacyjne” zostało przetłumaczone w wersji francuskiej dyrektywy 97/67 jako „coûts de fonctionnement”; w wersji włoskiej jako „costi operativi”; w wersji niemieckiej jako „betrieblichen Aufwendungen”; w wersji angielskiej jako „operational costs”; w wersji portugalskiej jako „custos de funcionamento”, a w wersji rumuńskiej jako „costurile operaționale”.

¹⁶ Wyrok z dnia 12 listopada 2019 r., Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956, pkt 42).

¹⁷ Niejasność art. 9 dyrektywy 97/67 w tej kwestii kontrastuje ze szczegółowym uregulowaniem kosztów (bezpośrednich lub wspólnych), które operatorzy świadczący usługę powszechną muszą odzwierciedlać w swoich systemach rachunkowości (art. 14).

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (Dz.U. 2002, L 108, s. 33), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. zmieniającą dyrektywy 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci i usług łączności elektronicznej oraz wzajemnych połączeń oraz 2002/20/WE w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (Dz.U. 2009, L 337, s. 37).

¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o zezwoleniach) (Dz.U. 2002, L 108, s. 21), zmieniona dyrektywą 2009/140.

²⁰ Dyrektywy 2002/20 i 2002/21 obowiązywały w czasie zaistnienia okoliczności faktycznych postępowania głównego, ale od dnia 20 grudnia 2020 r. zostały one uchylone dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającą Europejski kodeks łączności elektronicznej (Dz.U. 2018, L 321, s. 36).

²¹ Sektor pocztowy i sektor łączności elektronicznej w pewnym stopniu pokrywają się (w niektórych państwach członkowskich, np. we Włoszech, ten sam KOR nadzoruje oba sektory), ale istnieją również znaczące różnice. Należy zatem zachować ostrożność przy przenoszeniu rozwiązań wynikających z dyrektyw z jednego sektora do drugiego.

²² Zgodnie z wyrokiem z dnia 28 lipca 2016 r., Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608, pkt 36), z art. 3 ust. 3 i 3a dyrektywy 2002/21 wynika, że „dyrektywa ramowa wymaga odąd, by w celu zagwarantowania krajowym organom regulacyjnym niezależności i bezstronności państwa członkowskie zapewniali co do zasady, by organy te pośród wszystkich organów administracji posiadały *wystarczające zasoby finansowe i ludzkie do wykonywania przydzielonych im zadań* [...]”. Podkreślenie moje.

²³ Zgodnie z motywem 30 dyrektywy 2002/20 „[o]płaty administracyjne mogą być nakładane na podmioty świadczące usługi łączności elektronicznej celem sfinansowania działalności krajowych organów regulacyjnych w zakresie zarządzania systemem zezwoleń i w celu przyznawania prawa użytkowania. Wysokość takich opłat powinna być ograniczona do sumy potrzebnej do pokrycia rzeczywistych kosztów administracyjnych, związanych z taką działalnością [...]”. W motywie 31 dodano, że „[s]ystem administracyjnych opłat nie powinien znieszczać konkurencji lub stwarzać barier w dostępie do rynku”.

37. Zgodnie bowiem z art. 12 ust. 1 dyrektywy 2002/20 opłaty nakładane na przedsiębiorstwa w celu finansowania działalności KOR-u winny „w całości odnosić się jedynie do kosztów administracyjnych, które byłyby poniesione przy zarządzaniu, sprawowaniu nadzoru lub wdrażaniu planu ogólnych zezwoleń, praw użytkowania i szczegółowych obowiązków, o których mowa w art. 6 ust. 2”²⁴.

38. Opłaty w sektorze łączności elektronicznej nie mogą zatem być przeznaczone nawet na pokrycie wydatków dotyczących zadań innych niż wymienione w tym przepisie, a w szczególności na pokrycie kosztów administracyjnych o jakimkolwiek innym charakterze ponoszonych przez KOR²⁵.

39. Zdaniem Trybunału z art. 12 ust. 2 dyrektywy 2002/20 w związku z motywem 30 tej dyrektywy wynika, że opłaty nakładane na operatorów łączności elektronicznej:

- Muszą pokrywać rzeczywiste koszty administracyjne związane z działalnością wspomnianą w ust. 1 lit. a) tego artykułu i bilansować te koszty. W związku z tym całkowite dochody uzyskiwane z tytułu owej opłaty nie mogą przewyższać całkowitych kosztów związanych z tą działalnością²⁶.
- Mogą pokrywać koszty związane z całą działalnością KOR-u, o której mowa w tym artykule, a nie tylko koszty związane z działalnością w zakresie regulacji ex ante rynku²⁷.

40. Strony wnoszące środek odwoławczy przed sądem odsyłającym, które przedstawiły uwagi, stoją na stanowisku, zgodnie z którym rozwiązanie przyjęte dla sektora łączności elektronicznej w art. 12 dyrektywy 2002/20 i w orzecznictwie Trybunału dokonującym jego wykładni można przenieść na grunt sektora pocztowego.

41. Propozycję wykładni można określić na pierwszy rzut oka jako sugestywną²⁸, ale nie odpowiednią: pomimo podobieństw w wymogach dotyczących niezależności KOR-ów sektora łączności elektronicznej i sektora pocztowego istnieją różnice w przepisach szczególnych dotyczących ich finansowania:

- Jak wskazałem powyżej, opłaty nakładane na operatorów sektora łączności elektronicznej finansują niektóre *koszty administracyjne* określone w art. 12 dyrektywy 2002/20, związane z zarządzaniem zezwoleniami lub prawami użytkowania, ale nie inne rodzaje kosztów KOR-ów poza kosztami wymienionymi w tym artykule.

²⁴ Koszty te mogą obejmować „koszt[y] współpracy międzynarodowej, związan[ę] z harmonizacją i standaryzacją, analizą rynku, monitorowaniem zgodności ze stanem prawnym lub sprawowaniem kontroli rynku w inny sposób, jak również prac normatywnych związanych z przygotowaniem i wdrażaniem wtórnego prawodawstwa oraz decyzji administracyjnych, takich jak decyzje o dostępie do sieci i wzajemnych połączeniach”.

²⁵ Wyroki: z dnia 18 lipca 2013 r., Vodafone Omnitel i in., od C-228/12 do C-232/12 i od C-254/12 do C-258/12, EU:C:2013:495, pkt 38–40, 42; a także z dnia 28 lipca 2016 r., Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608, pkt 45).

²⁶ Wyroki: z dnia 18 lipca 2013 r., Vodafone Omnitel i in., od C-228/12 do C-232/12 i od C-254/12 do C-258/12, EU:C:2013:495, pkt 41, 42; a także z dnia 28 lipca 2016 r., Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608, pkt 46).

²⁷ Postanowienie z dnia 29 kwietnia 2020 r., BRT Italia i in. (C-399/19, EU:C:2020:346, pkt 43): „art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy [2002/20] należy interpretować w ten sposób, iż koszty, które mogą być pokryte z opłaty nałożonej na mocy tego przepisu na przedsiębiorstwa świadczące usługi lub udostępniające sieć łączności elektronicznej, obejmują wyłącznie koszty związane z trzema kategoriami działań KOR wymienionymi w tym przepisie, w tym zadaniami dotyczącymi regulacji, nadzoru, rozstrzygania sporów i nakładania sankcji, i nie ograniczają się do kosztów ponoszonych w związku z działalnością w zakresie regulacji rynku ex ante”.

²⁸ Inne aspekty orzecznictwa Trybunału dotyczącego KOR-ów sektora łączności elektronicznej można bowiem bez trudu wykorzystać w sektorze pocztowym. Zobacz pkt 72 i 79 niniejszej opinii.

– Natomiast w art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte i w art. 22 dyrektywy 97/67 prawodawca Unii nie ograniczył kosztów podlegających finansowaniu przez operatorów prywatnych do kosztów wyłącznie o charakterze administracyjnym, a tym bardziej do kosztów związanych z zezwoleniami lub prawami użytkowania.

42. Wykładnia celowościowa art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte i art. 22 dyrektywy 97/67 prowadzi do stwierdzenia, że przepisy te umożliwiają KOR-om sektora pocztowego wykonywanie ich ogólnych zadań, to znaczy zapewnienie zgodności z obowiązkami wynikającymi z dyrektywy 97/67²⁹. W tym celu KOR-y muszą dysponować odpowiednim finansowaniem, pokrywającym koszty przekrojowe związane z ich funkcjonowaniem, bez których podmiot ten nie mógłby po prostu działać.

43. Nie ma zatem żadnego powodu, który uniemożliwiłoby uznanie, że koszty przekrojowe KOR-ów sektora pocztowego (to znaczy koszty wspólne, nieprzeznaczone konkretnie na działalność regulacyjną lub nadzorczą), które dany krajowy organ regulacyjny ponosi w związku z wykonywaniem swych uprawnień instytucjonalnych, są kosztami operacyjnymi. W tym względzie zgadzam się z Komisją, która podkreśla ścisły związek między tą kategorią kosztów, poprzedzających każdą inną działalność, a zadaniami właściwymi dla KOR-u.

44. Wreszcie, jak słusznie wskazuje sąd odsyłający, jeśli KOR (taki jak AGCOM) wykonuje zadania w dziedzinach innych niż sektor pocztowy, koszty pośrednie należy podzielić proporcjonalnie między wszystkie sektory, których to dotyczy.

C. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

45. Sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy dyrektywa 97/67 stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym finansowanie KOR-u sektora pocztowego zapewniają wyłącznie prywatni usługodawcy, z wyłączeniem jakiegokolwiek formy finansowania publicznego z budżetu państwa.

46. Odpowiedź na to pierwsze pytanie wynika z odpowiedzi, jaką zaproponowałem na pytanie drugie w oparciu o art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte i art. 22 dyrektywy 97/67.

47. Jeżeli koszty operacyjne KOR-ów sektora pocztowego obejmują zarówno koszty wynikające bezpośrednio z działalności regulacyjnej i nadzorczej KOR-ów, jak i koszty wynikające z ich struktury administracyjnej i decyzyjnej, operatorzy prywatni powinni co do zasady ponosić finansowanie w całości samego KOR-u.

48. Na wątpliwość sądu odsyłającego (czy całość kosztów KOR-ów może być ponoszona przez operatorów prywatnych, z wyłączeniem finansowania publicznego?) można by zatem odpowiedzieć twierdząco.

²⁹ W szczególności ustanowienie procedur monitorowania i procedur regulacyjnych zapewniających świadczenie usługi powszechnej, a także zapewnianie zgodności z regułami konkurencji w sektorze pocztowym (art. 22 ust. 2 dyrektywy 97/67).

49. Odpowiedzi tej nie zmienia fakt, że w art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte dyrektywy 97/67 użyto wyrażenia „w odpowiednich przypadkach” w odniesieniu do mechanizmu finansowania KOR-ów. Poprzez takie wyrażenie respektuje się wybór rozbieżnych sformułowań, który dyrektywa 97/67 pozostawia państwom członkowskim³⁰.

50. Konieczne jest zatem wyjaśnienie zakresu obowiązku „wnoszenia składki” przewidzianego w art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte dyrektywy 97/67.

51. Dosłowne brzmienie tego wyrażenia mogłoby przemawiać za wykładnią zawężającą: operatorzy mieliby jedynie obowiązek wnoszenia składki w celu pokrycia części kosztów operacyjnych KOR-ów, lecz *nie wszystkich* tych kosztów.

52. Ponieważ wykładnia literalna nie jest rozstrzygająca, należy odwołać się ponownie do wykładni systemowej i celowościowej art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte dyrektywy 97/67.

53. Zakładając, że pojęcie kosztów operacyjnych obejmuje wszystkie koszty generowane przez KOR-y sektora pocztowego w ramach wykonywania ich zadań, można twierdzić, że państwa członkowskie zachowują możliwość wyboru pomiędzy:

- ściśle prywatnym systemem finansowania poprzez opłaty nakładane na operatorów pocztowych;
- publicznym systemem finansowania z budżetów państwowych;
- mieszanym systemem współfinansowania publicznego (z budżetu krajowego) i prywatnego (składki operatorów sektora pocztowego). Nic nie stałoby na przeszkodzie temu, aby w tym modelu koszty przekrojowe były pokrywane ze środków publicznych, a koszty związane z regulacją i nadzorem przez operatorów prywatnych.

54. Zgodnie z danymi przedstawionymi przez Komisję, opartymi na niedawnym badaniu³¹, piętnaście państw członkowskich wybrało całkowicie prywatny system finansowania, sześć preferowało system publiczny, a pięć opowiedziało się za systemem mieszanym (w czterech z nich większość finansowania zapewniają operatorzy pocztowi).

55. Moim zdaniem art. 9 dyrektywy 97/67 nie zobowiązuje do dokonania wyboru pomiędzy jednym lub drugim modelem finansowania KOR-ów ani nie uniemożliwia takiego wyboru. W ust. 3 tego artykułu wymaga się jedynie, aby przy zachowaniu niezależności i funkcjonowania tych organów elementy przyjętego systemu były „przejrzyste, dostępne, niedyskryminujące, proporcjonalne, precyzyjne i jednoznaczne, podawane do wiadomości publicznej z wyprzedzeniem i oparte na obiektywnych kryteriach”.

³⁰ Jak każda inna danina publiczna, opłaty ustalone w celu pokrycia kosztów zadań publicznych mają niezaprzeczalny element oceny politycznej. Nie wydaje się, aby opłata ustalona w zależności od dochodów operatorów pocztowych, taka jak opłata ustalona we Włoszech, w wysokości jednego promila dochodów, wpływała na konkurencyjność operatorów tego sektora lub zagrażała ich utrzymaniu.

³¹ Peter Dunn, *Postal operators contribute to NRAs' costs but at very different levels* (2021), dostępne na stronie internetowej <https://www.cullen-international.com/news/2021/04/Postal-operators-contribute-to-NRAs-costs-but-at-very-different-levels.html>.

56. Pragnę powtórzyć, że nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie ustanowiło system publiczny lub system mieszany: oba są zgodne z celem dyrektywy 97/67, która przewiduje istnienie KOR-ów niezależnych od operatorów sektora pocztowego³² w celu zapewnienia, by odpowiednio wykonywały one swoje zadania w zakresie regulacji i nadzoru. Oba te systemy wydają mi się zgodne z art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte dyrektywy 97/67, ponieważ zachowują niezależność KOR-ów od operatorów sektora pocztowego oraz zapewniają ich prawidłowe funkcjonowanie.

57. To samo dotyczy zgodności ściśle prywatnych systemów finansowania (takich jak włoski), pod warunkiem że gwarantują one, po pierwsze, niezależność KOR-u, a po drugie, że ów KOR dysponuje w praktyce środkami niezbędnymi do wykonywania jego zadań³³.

58. W rzeczywistości źródło finansowania KOR-u niekoniecznie określa jego niezależność³⁴. Należy zapewnić, że KOR będzie dysponował niezbędnymi środkami finansowymi, dzięki czemu sam KOR mógłby uniknąć nieuprawnionego wpływu ze strony głównych operatorów na rynku i innych organów publicznych³⁵.

59. Niewątpliwie możliwość „zablokowania” działalności KOR-u jest większa, gdy jego finansowanie zależy wyłącznie od składek operatorów sektora pocztowego. Jak wskazuje sąd odsyłający, przypadek włoski jest paradygmatyczny: zdaniem samego AGCOM³⁶ odkąd w 2012 r. stał się on włoskim KOR-em sektora pocztowego, nie był w stanie pobrać żadnych składek od prywatnych operatorów pocztowych i musiał wykonywać swoje zadania regulacyjne i nadzorcze przy użyciu środków finansowych pochodzących z innych sektorów lub z jego własnych rezerw. AGCOM wskazuje, że brak możliwości pobierania składek od operatorów doprowadzi do tego, że nie będzie on w stanie wykonywać swoich zadań we włoskim sektorze pocztowym³⁷.

60. Wydaje się jednak, że okoliczność ta jest raczej wynikiem konkretnej (i zaistniałej) patologii włoskiego systemu finansowania, a nie strukturalnej nieprawidłowości przyjętego modelu. Środkiem zaradczym może być wzmocnienie uprawnień do poboru składek samego KOR-u.

61. Podsumowując, uważam, że art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte w związku z art. 22 dyrektywy 97/67 pozostawia państwom członkowskim swobodę wyboru systemu finansowania ich KOR-ów sektora pocztowego. W przypadku gdy państwo członkowskie zdecyduje się na finansowanie ściśle prywatne poprzez opłaty nakładane na operatorów pocztowych, musi ono

³² W motywie 47 dyrektywy 2008/6 podkreśla się niezależność i autonomię KOR-ów: „[...] Zgodnie z zasadą rozdziału funkcji regulacyjnych i operacyjnych państwa członkowskie powinny zapewnić niezależność krajowych organów regulacyjnych, zapewniając w ten sposób bezstronność ich decyzji [...]”.

³³ W motywie 47 dyrektywy 2008/6 wskazuje się, że „[k]rajowym organom regulacyjnym należy zapewnić wszelkie zasoby obejmujące personel, wiedzę fachową i środki finansowe niezbędne do realizacji ich zadań”.

³⁴ OECD, *The Governance of Regulators – Being an independent Regulator*, OECD Publishing, Paris, 2016, dostępne na stronie internetowej https://read.oecd-ilibrary.org/governance/being-an-independent-regulator_9789264255401-en#page4, s. 79, 80; a także OECD, *Creando una cultura de independencia: Guía práctica contra influencias indebidas*, Éditions OECD, Paris, 2017, dostępne na stronie internetowej https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/creando-una-cultura-de-independencia_9789264287877-es, s. 27, 28.

³⁵ OECD, *The Governance of Regulators – Equipping Agile and Autonomous Regulators*, OECD Publishing, Paris, 2022, dostępne na stronie internetowej https://read.oecd-ilibrary.org/governance/equipping-agile-and-autonomous-regulators_7dcb34c8-en#page52, s. 50: „Appropriate funding mechanisms should ensure that regulators receive sufficient funds for an effective and efficient execution of their activities, and should contain adequate safeguards that prevent undue influence in the work of regulators through the appropriation or restriction of funds”.

³⁶ Punkt 78 odesłania prejudycjalnego.

³⁷ Blokada finansowa KOR-u finansowanego ze składek prywatnych może nastąpić, mimo iż pobiera on opłaty w drodze postępowania egzekucyjnego, jeśli pobór zostanie zablokowany przez czasochłonne sądowe środki odwoławcze. W tym kontekście, przy braku innych środków, obstrukcyjna postawa operatorów sektora pocztowego, będących jedynymi podmiotami finansującymi KOR, mogłaby utrudnić lub nawet uniemożliwić KOR-owi wykonywanie jego zadań regulacyjnych i nadzorczych (zob. pkt 78 odesłania prejudycjalnego).

podjąć środki niezbędne w celu zapewnienia w każdym przypadku niezależności i funkcjonowania KOR-u. Środki te muszą być wystarczająco skuteczne, aby uniknąć praktyk polegających na blokowaniu działalności KOR-u.

62. Gdyby Trybunał orzekł, wbrew proponowanej przeze mnie wykładni, że pojęcie kosztów operacyjnych obejmuje jedynie koszty wynikające z działalności regulacyjnej i nadzorczej KOR-ów, koszty przekrojowe KOR-ów musiałyby być ponoszone przez państwo w drodze finansowania publicznego, tak aby zabezpieczyć funkcjonowanie KOR-u.

D. W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego

63. Sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy zasady proporcjonalności i niedyskryminacji, a także art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte i art. 9 ust. 2 akapit trzeci oraz art. 22 dyrektywy 97/67 zezwalają na system finansowania KOR-u oparty na opłatach nakładanych na operatorów pocztowych:

- bez uwzględnienia intensywności zadań regulacyjnych i nadzorczych wykonywanych w odniesieniu do różnych rodzajów usług pocztowych; oraz
- nie dokonując w tym celu rozróżnienia między operatorami świadczącymi usługi powszechne a operatorami świadczącymi usługi przesyłek ekspresowych.

64. Dyrektywa 97/67 nie przewiduje szczególnego sposobu obliczania opłat mających zastosowanie do operatorów pocztowych w celu finansowania KOR-u. Jak już podkreśliłem, w art. 9 ust. 3 tej dyrektywy wymaga się jedynie, aby ustanowiono elementy obliczenia, które są „przejrzyste, dostępne, niedyskryminujące, proporcjonalne, precyzyjne i jednoznaczne, podawane do wiadomości publicznej z wyprzedzeniem i oparte na obiektywnych kryteriach”.

1. Zasada równości

65. Równość wymaga, aby porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a sytuacje odmienne nie były traktowane w sposób jednakowy, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione³⁸.

66. Włoscy operatorzy świadczący usługi przesyłek ekspresowych uważają, że nie powinni być obciążani składkami na rzecz KOR-u w taki sam sposób jak operatorzy świadczący usługi powszechne, ponieważ znajdują się oni w odmiennych sytuacjach. W ich ocenie KOR wykonuje znacznie większą działalność regulacyjną i nadzorczą wobec operatorów świadczących usługi powszechne.

67. Przypominam, że art. 9 ust. 1 dyrektywy 97/67 zezwala państwom członkowskim na wprowadzenie w stosunku do przedsiębiorstw sektora pocztowego zezwoleń ogólnych dla usług wykraczających poza zakres usług powszechnych. Artykuł 9 ust. 2 akapit pierwszy przewiduje możliwość wprowadzenia przez państwa członkowskie procedur zezwoleń w odniesieniu do usług należących do zakresu usług powszechnych³⁹.

³⁸ Wyroki: z dnia 12 listopada 2014 r., Guardian Industries i Guardian Europe/Komisja (C-580/12 P, EU:C:2014:2363, pkt 51); z dnia 4 maja 2016 r., Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, pkt 35); z dnia 7 marca 2017 r., RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, pkt 41).

³⁹ Wyroki: z dnia 16 listopada 2016 r., DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, pkt 20).

68. Zgodnie z motywem 18 dyrektywy 97/67 zasadnicza różnica pomiędzy przesyłką ekspresową i pocztowymi usługami powszechnymi polega na wartości dodanej (bez względu na formę, jaką ona przyjmuje) oferowanej poprzez usługi ekspresowe i postrzeganej przez klientów. Tego rodzaju usługi stanowią usługi szczególne, możliwe do oddzielenia od usług świadczonych w interesie publicznym, odpowiadające indywidualnym potrzebom podmiotów gospodarczych oraz wymagające pewnych świadczeń dodatkowych i które nie są oferowane w ramach tradycyjnych usług pocztowych⁴⁰.

69. Różnica między usługami pocztowymi przesyłek ekspresowych a powszechnymi usługami pocztowymi⁴¹ nie stawia jednak operatorów z tych dwóch kategorii w odmiennych sytuacjach, jeśli chodzi o ich obowiązek ponoszenia kosztów KOR-u. Innymi słowy, ta rozbieżność niekoniecznie musi przekładać się na większy lub mniejszy wkład w finansowanie KOR-u.

70. Działalność regulacyjna i nadzorcza KOR-u jest wykonywana w odniesieniu do sektora pocztowego w całości, zarówno w zakresie usług powszechnych, jak i usług przesyłek ekspresowych⁴².

71. Metoda obliczania opłat w celu finansowania KOR-u nie zawiera elementów dyskryminacyjnych, ponieważ opiera się na współczynniku procentowym, który jest identyczny dla wszystkich operatorów pocztowych i jest stosowany w zależności od dochodów uzyskiwanych przez każdego z nich. Trybunał potwierdził już niedyskryminacyjny, obiektywny i przejrzysty charakter tej metody obliczania w odniesieniu do podobnych opłat nakładanych na odpowiednich operatorów w celu finansowania KOR-ów w innych sektorach gospodarki⁴³.

2. Zasada proporcjonalności

72. Zdaniem Trybunału w celu dokonania oceny proporcjonalności przepisów krajowych takich jak te, w drodze których dokonano we Włoszech transpozycji dyrektywy 97/67 w odniesieniu do uprawnień do świadczenia usług pocztowych, „[...] do sądu odsyłającego należy weryfikacja, w ramach ogólnej oceny wszelkich istotnych okoliczności prawnych i faktycznych, czy tego rodzaju przepisy są odpowiednie do zagwarantowania realizacji zamierzonych celów i nie wykraczają poza to, co konieczne do ich osiągnięcia [...]”⁴⁴.

⁴⁰ Wyroki: z dnia 31 maja 2018 r., Confetra i in. (C-259/16 i C-260/16, EU:C:2018:370, pkt 38); z dnia 21 listopada 2019 r., Deutsche Post i in. (C-203/18 i C-374/18, EU:C:2019:999, pkt 65).

⁴¹ Rozwój sektora pocztowego był szybki, a działalność operatorów świadczących usługi powszechne i operatorów świadczących usługi przesyłek ekspresowych wykazuje tendencję do zbliżania się.

⁴² Poprzez zmianę dyrektywy 97/67 dokonana dyrektywą 2008/6 prawodawca Unii zamierzał, zgodnie z motywami 13 i 16 tej ostatniej dyrektywy, zakończyć proces liberalizacji rynku usług pocztowych i potwierdzić ostateczną datę urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych, znosząc nie tylko ostatnie przeszkody w całkowitym otwarciu rynku dla niektórych operatorów świadczących usługę powszechną, lecz również wszelkie inne przeszkody w świadczeniu usług pocztowych. Zobacz podobnie wyrok z dnia 27 marca 2019 r., Pawlak (C-545/17, EU:C:2019:260, pkt 31).

⁴³ Wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Telefónica de España (C-284/10, EU:2011:513, pkt 31, 32): „W odniesieniu do kwestii, czy państwa członkowskie mogą określić – jak ma to miejsce w wypadku przepisów, których dotyczy postępowanie przed sądem krajowym – wysokość tej opłaty w oparciu o dochody brutto z użytkownika uzyskiwane przez podmioty zobowiązane, należy stwierdzić, po pierwsze, że [...] chodzi o kryterium obiektywne, przejrzyste i niedyskryminacyjne. Po drugie, jak wskazuje Komisja, to kryterium określenia wysokości opłaty nie pozostaje bez związku z kosztami ponoszonymi przez właściwy organ krajowy. [...] W tych okolicznościach dyrektywa 97/13 nie może sprzeciwiać się określeniu przez państwa członkowskie wysokości opłaty z tytułu art. 6 tej dyrektywy w oparciu o przychody brutto podmiotów zobowiązanych uzyskiwane z użytkownika”.

⁴⁴ Wyrok z dnia 31 maja 2018 r., Confetra i in. (C-259/16 i C-260/16, EU:C:2018:370, pkt 49).

73. W odniesieniu do zdatności wspomnianych przepisów do „zagwarantowania realizacji zamierzonego przez nie celu [...] przepisy krajowe są właściwe do zapewnienia realizacji wskazanego celu tylko wówczas, gdy jego osiągnięcie jest rzeczywistym przedmiotem troski tych przepisów w sposób spójny i systematyczny”⁴⁵.

74. Celem włoskiego modelu pocztowego (finansowanie prywatne) jest pokrycie kosztów operacyjnych KOR-u tego sektora w rozumieniu przedstawionym powyżej. Obowiązek uiszczania opłat, który spoczywa na wszystkich operatorach działających w danym sektorze, może zapewnić co do zasady⁴⁶ wykonywanie zadań właściwych KOR-owi.

75. Należy przypomnieć, że zgodnie z informacjami zawartymi w aktach sprawy opłata ustanowiona na mocy ustawodawstwa włoskiego nie jest wyższa niż opłaty stosowane w innych państwach członkowskich wobec operatorów prywatnych w celu finansowania KOR-ów sektora pocztowego w tych państwach.

76. Przedmiotem sporu jest kwestia, czy spoczywający na wszystkich operatorach pocztowych obowiązek wnoszenia składki w zależności od ich dochodów), bez rozróżnienia między operatorami świadczącymi usługi powszechne a operatorami świadczącymi usługi przesyłek ekspresowych, wykracza poza to, co jest konieczne do zapewnienia odpowiedniego finansowania KOR-u.

77. Moim zdaniem sporny system nie narusza zasady proporcjonalności, ponieważ działanie KOR-u ma na celu zapewnienie liberalizacji sektora pocztowego jako całości i oddziałuje na wszystkich operatorów pocztowych.

78. W przekonaniu tym utwierdzają mnie następujące dwa argumenty:

- Po pierwsze, choć prawdą jest, że działalność operatorów świadczących powszechne usługi pocztowe jest bardziej uregulowana, prawdą jest również, że liberalizacja sektora pocztowego faworyzowała bardziej operatorów świadczących usługi przesyłek ekspresowych.
- Po drugie, jak przypomniał Trybunał w odniesieniu do finansowania KOR-ów sektora łączności elektronicznej, nie jest konieczne, aby istniała pełna korelacja między kwotą opłaty nałożonej na operatora a kosztami rzeczywiście poniesionymi przez KOR w odniesieniu do tego operatora⁴⁷. Rozumowanie to można bez trudu przenieść na grunt dyrektywy 97/67.

V. Wnioski

79. W świetle całości powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby odpowiedział Consiglio di Stato (radzie stanu, Włochy) w następujący sposób:

Artykuł 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte w związku z art. 22 dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług, zmienionej dyrektywą

⁴⁵ Wyrok z dnia 31 maja 2018 r., Confetra i in. (C-259/16 i C-260/16, EU:C:2018:370, pkt 50).

⁴⁶ Z uwzględnieniem niuansów przedstawionych w pkt 60–62 niniejszej opinii.

⁴⁷ Wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Telefónica de España (C-284/10, EU:2011:513, pkt 28): „dyrektywy 97/13 nie można interpretować w ten sposób, że konieczne jest istnienie ścisłej korelacji między wysokością opłaty nałożonej na zobowiązany podmiot i kosztami, które zostały rzeczywiście poniesione przez wspomniany właściwy organ krajowy i odnosiły się do tego podmiotu w określonym czasie, gdyż żadne z postanowień dyrektywy 97/13 nie nakłada wymogu takiej korelacji”. To samo dotyczy dyrektywy 97/67.

Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającą dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty,

należy interpretować w ten sposób, że:

- pojęcie kosztów operacyjnych krajowych organów regulacyjnych sektora pocztowego, które podlegają finansowaniu przez operatorów świadczących usługi pocztowe, obejmuje zarówno koszty ponoszone w związku z działalnością regulacyjną dotyczącą usług pocztowych objętych zakresem usługi powszechnej i usług pocztowych wyłączonych z zakresu usługi powszechnej, jak i koszty przekrojowe wynikające ze struktur administracyjnych i dotyczące polityki tych organów;
- uregulowanie krajowe, które pozwala nałożyć na operatorów świadczących usługi pocztowe obowiązek udziału w finansowaniu kosztów operacyjnych ponoszonych przez krajowy organ regulacyjny, z wyłączeniem jakiejkolwiek formy finansowania publicznego, jest zgodne z prawem Unii, pod warunkiem że państwo członkowskie podejmie środki niezbędne w celu zapewnienia niezależności tego organu i dostępności środków dla wykonywania jego zadań; oraz
- system finansowania krajowego organu regulacyjnego państwa członkowskiego, który nakłada na operatorów pocztowych opłaty obliczane jako promil od ich dochodów, bez uwzględnienia intensywności zadań regulacyjnych i nadzorczych wykonywanych w odniesieniu do różnych rodzajów usług pocztowych oraz bez rozróżnienia dla tych celów między operatorami świadczącymi powszechne usługi pocztowe i operatorami świadczącymi usługi przesyłek ekspresowych, jest również zgodny z prawem Unii, w szczególności z zasadami proporcjonalności i niedyskryminacji.