



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 7 września 2023 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Usługi pocztowe w Unii Europejskiej – Dyrektywa 97/67/WE – Artykuł 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte i art. 9 ust. 3 – Artykuł 22 – Przedsiębiorstwa sektora pocztowego – Składka na koszty operacyjne organu regulacyjnego sektora pocztowego – Obowiązek – Obciążenie finansowe ponoszone wyłącznie przez uczestników rynku, bez rozróżnienia w zależności od rodzaju świadczonych usług – Zasada równości i niedyskryminacji

W sprawie C-226/22

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy) postanowieniem z dnia 22 marca 2022 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 31 marca 2022 r., w postępowaniach:

Nexive Commerce Srl,

Nexive Scarl,

Nexive Services Srl,

Nexive Network Srl,

Nexive SpA,

General Logistics Systems Enterprise Srl,

General Logistics Systems Italy SpA

przeciwko

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Ministero dello Sviluppo economico,

i

* Język postępowania: włoski.

BRT SpA

przeciwko

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

i

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

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,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: E. Regan, prezes izby, D. Gratsias (sprawozdawca), M. Ilešič, I. Jarukaitis i Z. Csehi,
sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu BRT SpA – E. Fumagalli, A. Manzi oraz L. Scambiato, avvocati,
 - w imieniu 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 – M. Giordano, avvocato,
 - w imieniu General Logistics Systems Enterprise Srl i General Logistics Systems Italy SpA – M. Giordano, avvocato,
 - w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierali E. De Bonis oraz de B.G. Fiduccia, avvocati dello Stato,
 - w imieniu rządu belgijskiego – P. Cottin oraz J.-C. Halleux, w charakterze pełnomocników,
 - w imieniu rządu greckiego – V. Baroutas oraz K. Boskovits, w charakterze pełnomocników,
 - w imieniu rządu litewskiego – K. Dieninis oraz S. Grigonis, w charakterze pełnomocników,
 - w imieniu rządu portugalskiego – P. Barros da Costa, A. Pimenta, J. Ramos, w charakterze pełnomocników, których wspierał S. Gonçalves do Cabo, advogado,
 - w imieniu rządu norweskiego – I. Collett, V. Hauan i L. Tvedt, w charakterze pełnomocników,
 - w imieniu Komisji Europejskiej – L. Malferrari oraz M. Mataija, w charakterze pełnomocników,
- po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 23 marca 2023 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 9 ust. 2 i 3 i 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 (Dz.U. 1998, L 15, s. 14), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. (Dz.U. 2008, L 52, s. 3) (zwanej dalej „dyrektywą 97/67”), a także zasady proporcjonalności i niedyskryminacji.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach postępowania pomiędzy Nexive Commerce Srl i innymi podmiotami gospodarczymi świadczącymi usługi przesyłek ekspresowych (zwanymi dalej „Nexive Commerce i in.”) a Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (urzędem regulacji komunikacji, Włochy; zwanym dalej „AGCOM”), Presidenza del Consiglio dei Ministri (prezydium rady ministrów, Włochy) Ministero dell’Economia e delle Finanze (ministerstwem gospodarki i finansów, Włochy) i Ministero dello Sviluppo economico (ministerstwem rozwoju gospodarczego, Włochy) w przedmiocie decyzji nr 182/17/CONS, 427/17/CONS

i 528/18/CONS, w których AGCOM określił kwotę i sposób zapłaty składki za lata 2017–2019 należnej od podmiotów prowadzących działalność w sektorze usług pocztowych w celu finansowania kosztów swojego funkcjonowania (zwanym dalej „spornymi decyzjami”).

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 97/67

3 Zgodnie z motywem 39 dyrektywy 97/67:

„W celu zapewnienia poprawnego funkcjonowania usług powszechnych oraz zapewnienia niezakłóconej konkurencji w obszarze niezastrzeżonym ważne jest oddzielenie funkcji organu regulacyjnego z jednej strony oraz operatora z drugiej; żaden operator pocztowy nie może być zarówno sędzią, jak i stroną zainteresowaną; to państwa członkowskie powinny opracować statut krajowego organu regulacyjnego lub organów regulacyjnych [(zwanym dalej „KOR-ami”)], które mogą zostać wybrane spośród władz publicznych lub podmiotów niezależnych wyznaczonych w tym celu”.

4 Artykuł 1 tej dyrektywy stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia wspólne reguły dotyczące:

[...]

– utworzenia niezależnych [KOR-ów]”.

5 Artykuł 9 wspomnianej dyrektywy przewiduje:

„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:

- być uzależnione od obowiązków świadczenia usług powszechnych,
- w razie potrzeby i w uzasadnionych przypadkach nakładać wymagania dotyczące jakości, dostępności i świadczenia określonych usług,
- w odpowiednich przypadkach być powiązane z obowiązkiem wnoszenia składki na rzecz mechanizmów współdzielenia, o których mowa w art. 7, jeżeli świadczenie usługi powszechnej

generuje koszt netto i stanowi nieuzasadnione obciążenie dla operatora(-ów) świadczącego(-ych) usługę powszechną wyznaczonego(-ych) zgodnie z art. 4,

- w odpowiednich przypadkach być powiązane z obowiązkiem wnoszenia składki na rzecz kosztów operacyjnych ponoszonych przez [KOR-y], o których mowa w art. 22,
- w odpowiednich przypadkach być uzależnione od przestrzegania warunków pracy określonych w ustawodawstwie krajowym lub nałożyć taki obowiązek.

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. Państwa członkowskie zapewniają, by przyczyny odmowy wydania lub cofnięcia zezwolenia w całości lub w części zostały przekazane wnioskodawcy, a także ustanawiają procedurę odwoławczą”.

- 6 Artykuł 22 ust. 1 i 2 wspomnianej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„1. Każde państwo członkowskie wyznaczy dla sektora pocztowego [KOR lub KOR-y], które będą odrębne prawnie i niezależne funkcjonalnie od operatorów pocztowych. Państwa członkowskie zachowujące własność lub kontrolę nad operatorami świadczącymi usługi pocztowe zapewniają rzeczywisty strukturalny rozdział funkcji regulacyjnych od działań związanych z własnością lub kontrolą.

[...]

2. Zadanie [KOR-ów] 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.

[...]”.

Dyrektywa 2008/6

- 7 Motyw 47 dyrektywy 2008/6 ma następujące brzmienie:

„[KOR-y] prawdopodobnie nadal odgrywać będą zasadniczą rolę, w szczególności w tych państwach członkowskich, w których przejście do rynku konkurencyjnego nie jest jeszcze zakończone. Zgodnie z zasadą rozdziału funkcji regulacyjnych i operacyjnych państwa członkowskie powinny zapewnić niezależność [KOR-ów], zapewniając w ten sposób bezstronność ich decyzji. Ten wymóg niezależności pozostaje bez uszczerbku dla niezależności instytucjonalnej i zobowiązań konstytucyjnych państw członkowskich oraz dla ustanowionej w art. 295 traktatu zasady neutralności w odniesieniu do obowiązujących w państwach

członkowskich przepisów dotyczących systemu własności. [KOR-om] należy zapewnić wszelkie zasoby, obejmujące personel, wiedzę fachową i środki finansowe niezbędne do realizacji ich zadań”.

Dyrektywa o zezwoleniach

- 8 Dyrektywa 2002/20/WE 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), uchylona w dniu 21 grudnia 2020 r. przez art. 125 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej (wersja przekształcona) (Dz.U. 2018, L 321, s. 36; zwanej dalej „Europejskim kodeksem łączności elektronicznej”), stanowiła w art. 12 ust. 1, zatytułowanym „Opłaty administracyjne”:

„Każda opłata administracyjna nałożona na przedsiębiorstwa świadczące usługi lub udostępniające sieć zgodnie z ogólnym zezwoleniem lub na rzecz którego zostało ustanowione prawo użytkowania winna:

- a) 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, w tym kosztów współpracy międzynarodowej związanych 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; oraz
- b) być nakładana na poszczególne przedsiębiorstwa w sposób obiektywny, przejrzysty i proporcjonalny, zmniejszając w ten sposób dodatkowe koszty administracyjne oraz bieżące opłaty”.

Europejski kodeks łączności elektronicznej

- 9 Zgodnie z art. 16 ust. 1 Europejskiego kodeksu łączności elektronicznej, zatytułowanym „Opłaty administracyjne”:

„Każda opłata administracyjna nałożona na przedsiębiorstwa udostępniające sieci lub świadczące usługi łączności elektronicznej zgodnie z ogólnym zezwoleniem lub na rzecz których zostało ustanowione prawo użytkowania winna:

- a) w całości pokrywać jedynie koszty administracyjne poniesione przy zarządzaniu, sprawowaniu nadzoru lub wdrażaniu systemu ogólnych zezwoleń, praw użytkowania i szczegółowych obowiązków, o których mowa w art. 13 ust. 2, w tym kosztów współpracy międzynarodowej, związanych 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 prawa wtórnego oraz decyzji administracyjnych, takich jak decyzje o dostępie do sieci i wzajemnych połączeniach; oraz

b) być nakładana na poszczególne przedsiębiorstwa w sposób obiektywny, przejrzysty i proporcjonalny, zmniejszając w ten sposób [minimalizujący] dodatkowe koszty administracyjne oraz bieżące opłaty.

Państwa członkowskie mogą zdecydować o niepobieraniu opłat administracyjnych od przedsiębiorstw, których obroty nie przekraczają określonego progu lub których działalność nie pozwala uzyskać minimalnego udziału w rynku lub ma bardzo ograniczony zasięg terytorialny”.

Prawo włoskie

- 10 Dyrektywa 97/67 została transponowana do prawa włoskiego przez Decreto legislativo 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 dotyczący transpozycji dyrektywy 97/67/WE w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług) z dnia 22 lipca 1999 r. (GURI nr 182 z dnia 5 sierpnia 1999 r.), którego art. 2 ust. 1 przewidywał, że KOR-em sektora pocztowego jest ministerstwo łączności.
- 11 Przepis ten został zmieniony przez art. 1 Decreto legislativo n. 58. – Attuazione della direttiva 2008/6/CE che modifica la direttiva 97/67/WE, per quanto riguarda il pieno Completamento del mercato interno dei servizi postali della Comunità (dekret ustawodawczy nr 58 dotyczący transpozycji dyrektywy 2008/6/WE zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty) z dnia 31 marca 2011 r. (GURI nr 98 z dnia 29 kwietnia 2011 r.).
- 12 Z art. 2 ust. 1 tego dekretu ustawodawczego wynika, że krajowa agencja regulacji sektora pocztowego została wyznaczona jako KOR dla tego sektora w rozumieniu art. 22 dyrektywy 97/67. Zgodnie z art. 2 ust. 12 wspomnianego dekretu zadania z tym związane, wykonywane wcześniej przez właściwego ministra „wraz z odpowiednimi zasobami ludzkimi, finansowymi i funkcjonalnymi”, zostały przekazane tej agencji. Jeżeli chodzi o koszty funkcjonowania wspomnianej agencji, to przewidziano, że będą one finansowane częściowo ze specjalnego funduszu ujętego prowizorycznie w budżecie ministerstwa rozwoju gospodarczego, a częściowo ze składniki płaconej przez wszystkie podmioty gospodarcze danego sektora.
- 13 Kompetencje agencji wspomnianej we wcześniejszym punkcie zostały przeniesione na AGCOM na podstawie art. 21 ust. 13 i 14 Decreto-Legge n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici (dekretu z mocą ustawy nr 201 – przepisy nadzwyczajne dotyczące wzrostu, zrównoważenia i konsolidacji budżetów publicznych) z dnia 6 grudnia 2011 r. (GURI nr 284 z dnia 6 grudnia 2011 r.), przekształconego w ustawę nr 214 z dnia 22 grudnia 2011 r.
- 14 Zgodnie z art. 1 ust. 65 i 66 Legge n. 266 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006) [ustawy nr 266 w sprawie przepisów dotyczących tworzenia rocznego i wieloletniego budżetu państwa (ustawy budżetowej na 2006 r.)] z dnia 23 grudnia 2005 r. (GURI nr 302 z dnia 29 grudnia 2005 r., zwanej dalej „ustawą nr 266/2005”):

„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 [wspomnianego] organu

z zachowaniem maksymalnych progów przewidzianych w ustawie, przekazywanych bezpośrednio [temu] organowi; [...]

66. Przy pierwszym stosowaniu za rok 2006 kwotę składki należnej od podmiotów działających w sektorze łączności [...] ustala się na 1,5 promila przychodów ujętych w ostatnim zatwierdzonym bilansie przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. W kolejnych latach [AGCOM] może przyjąć ewentualne zmiany wysokości i warunków składki zgodnie z ust. 65 od maksymalnie 2 promili przychodów ujętych w zatwierdzonym bilansie przed wydaniem decyzji”.

- 15 Artykuł 65 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 (dekret z mocą ustawy nr 50, przekształcony ze zmianami przez ustawę nr 96 z dnia 21 czerwca 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) z dnia 24 kwietnia 2017 r. (GURI nr 95 z dnia 24 kwietnia 2017 r., zwany dalej „dekretem z mocą ustawy nr 50/2017”), stanowi:

„Od 2017 r. koszty funkcjonowania [AGCOM] związane z zadaniami [KOR-u] sektora pocztowego będą realizowane wyłącznie za pomocą zasad, o których mowa w art. 1 ust. 65 i ust. 66 zdanie drugie ustawy [nr 266/2005], odnoszących się do przychodów osiągniętych przez operatorów sektora pocztowego [...]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 16 W drodze spornych decyzji AGCOM wskazał podmioty zobowiązane do zapłaty składki, o której mowa w art. 1 ust. 65 i 66 ustawy nr 266/2005, a także sposób jej obliczenia, odpowiednio, za lata 2017–2019.
- 17 Z decyzji tych wynika, że podmiotami zobowiązanymi do zapłaty składki są „podmioty świadczące powszechne usługi pocztowe oraz podmioty posiadające koncesję lub zezwolenie ogólne” w rozumieniu dekretu z mocą ustawy transponującego dyrektywę 97/67. Następnie wspomniane decyzje określają podstawę obliczenia składki jako przychody osiągnięte przez przedsiębiorstwa zobowiązane do zapłaty składki. Ponadto obowiązująca stawka wynosiła 1,4 promila w latach 2017 i 2018 oraz 1,35 promila w 2019 r. Zdaniem sądu odsyłającego zastosowanie tej stawki pozwoliłoby na pokrycie wszystkich rocznych kosztów, jakie AGCOM planował ponieść w każdym z tych lat w celu regulowania wspomnianego rynku.
- 18 Nexive Commerce i in., którzy są głównie spółkami świadczącymi usługi przesyłek ekspresowych na rynku włoskim, wnieśli skargi do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum, Włochy), żądając stwierdzenia nieważności zaskarżonych decyzji.
- 19 Ponieważ skargi te zostały oddalone w pierwszej instancji, Nexive Commerce i in. wnieśli apelację od omawianych wyroków do sądu odsyłającego. Na poparcie swoich odwołań podnoszą oni, po pierwsze, że z art. 9 ust. 2 i art. 22 dyrektywy 97/67 wynika, iż koszty operacyjne tego organu, które można przypisać jego działalności związanej z sektorem pocztowym, powinny być współfinansowane przez operatorów rynku oraz z budżetu państwa, po drugie, że art. 9 ust. 2 tej dyrektywy pozwala na obciążenie tych operatorów jedynie „kosztami operacyjnymi”, to znaczy kosztami bezpośrednio i ściśle związanymi z wykonywaniem zadań regulacyjnych tego sektora

wchodzących w zakres usługi powszechnej, i po trzecie, że zaskarżone decyzje są sprzeczne z art. 9 ust. 2 wspomnianej dyrektywy, ponieważ nie są oparte na konkretnej ocenie i nie uwzględniają ani stanu dochodów operatorów zobowiązanych do zapłaty składki, ani sytuacji na rynku, ani wreszcie okoliczności, że działalność niektórych przedsiębiorstw nie wymaga żadnej interwencji regulacyjnej.

- 20 Ze swej strony AGCOM podnosi przed sądem odsyłającym, po pierwsze, że przepisy mające zastosowanie w niniejszej sprawie w żaden sposób nie wymagały współfinansowania i że część kosztów funkcjonowania tego organu pokryta przez państwo mogłaby w każdym rozpatrywanym roku wynosić 0. System ten opiera się natomiast na konieczności zagwarantowania niezbędnej niezależności i autonomii KOR wobec rządu. Jeżeli chodzi o ustanowiony w art. 22 ust. 1 dyrektywy 97/67 wymóg niezależności funkcjonalnej tych KOR-ów względem operatorów regulowanych, to nie dotyczy on finansowania tych organów, lecz wykonywania ich zadań. Po drugie, Trybunał wypowiedział się w odniesieniu do zakresu stosowania art. 9 ust. 2 tej dyrektywy w ten sposób, że możliwość uzależnienia przez państwo członkowskie udzielania zezwoleń, które ono wydaje, od obowiązku wnoszenia składek na rzecz kosztów operacyjnych właściwego KOR-u, dotyczy zezwoleń na świadczenie usług pocztowych należących zarówno do usług powszechnych, jak usług przesyłek ekspresowych. Wreszcie po trzecie, należy uznać, że koszty poniesione przez KOR-y w związku z ich usługami „przekrojowymi” są objęte pojęciem „kosztów operacyjnych” w rozumieniu art. 9 ust. 2 wspomnianej dyrektywy.
- 21 W tych okolicznościach Consiglio di Stato (rada stanu, Włochy) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte i art. 9 ust. 3, a także art. 22 dyrektywy [97/67] 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 266/2005] i art. 65 dekretu z mocą ustawy [nr 50/2017]), umożliwiającym nałożenie obowiązku wnoszenia składki na rzecz kosztów operacyjnych ponoszonych przez [KOR] 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] 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 »przekrojowych«), których działania, mimo że nie mają bezpośrednio na celu regulacji rynków usług pocztowych, to jednak służą wykonywaniu wszystkich kompetencji instytucjonalnych [AGCOM], 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] stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak uregulowanie włoskie (wyrażone w art. 1 ust. 65 i 66 ustawy [nr 266/2005] i art. 65 dekretu z mocą ustawy [nr 50/2017]), nakładającemu na operatorów sektora pocztowego obowiązek współfinansowania funkcjonowania [KOR-u] 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 [KOR] w odniesieniu do różnych rodzajów usług pocztowych?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 22 Artykuł 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte dyrektywy 97/67 zezwala państwom członkowskim na uzależnienie „w stosownych przypadkach” przyznawania zezwoleń operatorom sektora pocztowego od „obowiązku wnoszenia składek na koszty operacyjne” KOR-ów danego sektora. Wszystkie przedstawione pytania dotyczą zasadniczo zakresu owego obowiązku wnoszenia składek na „koszty operacyjne” KOR-ów tego sektora. To ostatnie pojęcie jest przedmiotem drugiego pytania prejudycjalnego, które w związku z tym należy zbadać w pierwszej kolejności.

W przedmiocie pytania drugiego

- 23 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte dyrektywy 97/67 w związku z art. 22 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że zawarte w pierwszym z tych przepisów pojęcie „kosztów operacyjnych” obejmuje – w pierwszej kolejności – koszty poniesione przez KOR-y sektora pocztowego w związku z ich działalnością regulacyjną dotyczącą usług pocztowych, które nie należą do zakresu usługi powszechnej, oraz – w drugiej kolejności – koszty generowane przez działalność tych KOR-ów, która choć nie jest bezpośrednio związana z ich zadaniami regulacyjnymi, to jednak służy wykonywaniu wszystkich kompetencji instytucjonalnych tych organów, a mianowicie kosztów poniesionych przez wspomniane KOR-y w związku z ich działalnością administracyjną, instytucjonalną, pracami przygotowawczymi lub pracami koniecznymi do wykonywania ich działalności regulacyjnej (zwane dalej „kosztami przekrojowymi”).
- 24 W tym względzie należy zauważyć, że zgodnie z brzmieniem art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte dyrektywy 97/67 obowiązek, jaki państwa członkowskie mogą ustanowić na mocy tego przepisu, dotyczy finansowania kosztów operacyjnych KOR-u, o którym mowa w art. 22 tej dyrektywy, a mianowicie organu, który każde państwo musi wyznaczyć dla sektora pocztowego, w szczególności w celu zapewnienia przestrzegania wspomnianej dyrektywy.
- 25 Niemniej jednak dyrektywa ta nie definiuje pojęcia „kosztów operacyjnych”. Zwłaszcza art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte tej dyrektywy został w tym względzie sformułowany w sposób szczególnie ogólny. Należy ponadto zauważyć, podobnie jak uczynił to rzecznik generalny w pkt 31 opinii, że odwołanie się do różnych wersji językowych tej dyrektywy nie dostarcza informacji, które mogłyby w większym stopniu wyjaśnić wykładnię tego pojęcia.
- 26 Tymczasem zgodnie z orzecnictwem jeżeli brzmienie przepisu dyrektywy nie pozwala samo w sobie na rozstrzygnięcie pytania zadanego przez sąd odsyłający, to w celu dokonania wykładni tego przepisu należy wziąć pod uwagę jego kontekst, ogólną systematykę i cel tej dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 12 listopada 2019 r., Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 27 Jeśli chodzi w szczególności o pierwszą część pytania drugiego, to Trybunał miał już okazję wyjaśnić, że działalność KOR-ów sektora pocztowego dotyczy całego tego sektora, a nie tylko świadczenia usług objętych zakresem usługi powszechnej. W związku z tym w zakresie, w jakim działalność KOR-ów, których zadaniem jest, jak wynika z art. 22 ust. 2 dyrektywy 97/67,

zapewnienie przestrzegania obowiązków wynikających z tej dyrektywy oraz reguł konkurencji w sektorze pocztowym, dotyczy całego tego sektora, a rola i zadania tych organów zostały ukształtowane przez prawodawcę Unii Europejskiej jako służące wszystkim podmiotom sektora pocztowego, art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte dyrektywy 97/67 należy interpretować w ten sposób, że wszyscy operatorzy świadczący usługi pocztowe, w tym operatorzy, którzy nie świadczą usług pocztowych objętych zakresem usługi powszechnej, mogą w zamian podlegać obowiązkowi wnoszenia składek na finansowanie tych organów [wyrok z dnia 16 listopada 2016 r., DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:880, pkt 29, 31, 32].

- 28 Otóż zgodnie z orzecznictwem Trybunału „operatorami świadczącymi usługi pocztowe” w rozumieniu tej dyrektywy są przedsiębiorstwa przewozowe, wysyłkowe lub przesyłek ekspresowych, które świadczą usługi przyjmowania, sortowania, przemieszczania i doręczania przesyłek pocztowych, z wyjątkiem sytuacji, w której ich działalność jest ograniczona do przemieszczania przesyłek pocztowych (wyrok z dnia 31 maja 2018 r., Confetra i in., C-259/16 i C-260/16, EU:C:2018:370, pkt 41). Pomimo że usługi przesyłek ekspresowych różnią się od powszechnych usług pocztowych wartością dodaną na rzecz klientów, za którą ci ostatni zgadzają się płacić więcej, to jednak w braku przeciwnych wskazówek i biorąc pod uwagę omawiany obowiązek, art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte wspomnianej dyrektywy nie może być interpretowany w ten sposób, że wyłącza on operatorów tych usług ze swego podmiotowego zakresu stosowania (zob. wyrok z dnia 15 czerwca 2017 r., Ilves Jakelu, C-368/15, EU:C:2017:462, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 29 Tak więc, biorąc pod uwagę ową globalną koncepcję zadań powierzonych KOR-om sektora pocztowego oraz korzyści, jakie mogą z nich czerpać wszyscy operatorzy tego sektora, trzeba uznać, że pojęcie „kosztów operacyjnych” należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono, wśród kosztów, które mogą być finansowane przez operatorów świadczących usługi pocztowe, koszty poniesione przez KOR-y, którym powierzono dany sektor w celu wykonywania ich zadań w zakresie regulacji usług objętych zakresem usługi powszechnej, oraz koszty dotyczące usług nieobjętych tym zakresem.
- 30 Jeżeli chodzi o drugą część pytania drugiego, to należy stwierdzić, po pierwsze, że w świetle tego, co zostało wskazane w pkt 25 niniejszego wyroku, ani z kontekstu, ani z ogólnej systematyki dyrektywy 97/67 nie wynika element mogący ograniczać zakres pojęcia „kosztów operacyjnych”, o którym mowa w art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte tej dyrektywy, w ten sposób, by pojęcie to nie obejmowało kosztów przekrojowych.
- 31 Jak zauważył zasadniczo rzecznik generalny w pkt 34–41 opinii, wykładnia tego pojęcia nie może zresztą być oparta na wykładni pojęcia „kosztów administracyjnych”, o którym mowa w przepisach regulujących łączność elektroniczną wskazanych w postanowieniu odsyłającym.
- 32 W tym względzie art. 16 Europejskiego kodeksu łączności elektronicznej określa koszty związane z regulacją rynku łączności elektronicznej, które mogą zostać pokryte z opłat administracyjnych nakładanych na przedsiębiorstwa udostępniające sieci lub świadczące usługi łączności elektronicznej. Dokładniej zgodnie z ust. 1 lit. a) tego artykułu opłaty, o których w nim mowa, w całości pokrywają jedynie koszty administracyjne poniesione przy zarządzaniu, sprawowaniu nadzoru lub wdrażaniu systemu ogólnych zezwoleń, praw użytkowania i szczegółowych obowiązków, które mogą zostać nałożone na te przedsiębiorstwa, które mogą obejmować koszty współpracy międzynarodowej związane 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 prawa wtórnego oraz decyzji administracyjnych, takich jak decyzje o dostępie do sieci i wzajemnych połączeniach.

- 33 To właśnie w odniesieniu do art. 12 ust. 1 dyrektywy o zezwoleniach, którego zakres jest zasadniczo identyczny z zakresem art. 16 ust. 1 lit. a) późniejszego Europejskiego kodeksu łączności elektronicznej, Trybunał orzekł, że przepis ten nie sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, na mocy którego przedsiębiorstwa działające w sektorze telekomunikacyjnym są zobowiązane do płacenia opłaty przeznaczonej na pokrycie wszystkich kosztów poniesionych przez KOR odpowiedzialny za dany sektor i niefinansowanych przez państwo, pod warunkiem że opłata ta będzie przeznaczona wyłącznie na pokrycie kosztów związanych z działalnością, o której mowa we wspomnianym przepisie, oraz że całość wpływów uzyskanych z tytułu tej opłaty nie będzie przekraczać wszystkich kosztów związanych z tą działalnością (zob. podobnie wyrok 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 43; a także postanowienie z dnia 17 października 2013 r., Sky Italia, C-376/12, EU:C:2013:701, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 34 Tymczasem, po pierwsze, należy stwierdzić, że w przeciwieństwie do przepisów wymienionych w dwóch poprzednich punktach, które dokładnie wymieniają koszty, jakie mogą zostać pokryte z opłat nałożonych na przedsiębiorstwa prowadzące działalność w danych sektorach, art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte dyrektywy 97/67 jest zredagowany w sposób ogólny, bez dokonywania rozróżnienia ze względu na pochodzenie lub charakter kosztów wynikających z funkcjonowania KOR-u.
- 35 Po drugie, ta literalna wykładnia jest zgodna z celem dyrektywy 2008/6, z której wynika aktualne brzmienie art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte dyrektywy 97/67, jakim jest zapewnienie, by KOR-y dysponowały „wszelkimi zasobami, obejmującymi personel, wiedzę fachową i środki finansowe niezbędne do realizacji ich zadań”.
- 36 W związku z tym z uwagi na powyższe rozważania na pytanie drugie trzeba odpowiedzieć, że art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte dyrektywy 97/67 w związku z art. 22 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że zawarte w pierwszym z tych przepisów pojęcie „kosztów operacyjnych” obejmuje – w pierwszej kolejności – koszty poniesione przez KOR-y sektora pocztowego na potrzeby ich działalności regulacyjnej dotyczącej usług pocztowych, które nie należą do zakresu usługi powszechnej, oraz – w drugiej kolejności – koszty generowane przez te KOR-y, które choć nie są bezpośrednio związane z ich zadaniami regulacyjnymi, są przeznaczone na wypełnianie ich funkcji regulacyjnej w sektorze pocztowym.

W przedmiocie pytania pierwszego

- 37 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte i art. 9 ust. 3 dyrektywy 97/67 w związku z art. 22 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on systemowi finansowania KOR-ów odpowiedzialnych za sektor pocztowy, który opiera się wyłącznie na składkach nałożonych na operatorów tego sektora na mocy tego art. 9, z wyłączeniem jakiegokolwiek finansowania publicznego.
- 38 W tym względzie, po pierwsze, z samego użycia wyrażenia „wnoszenie składki” zawartego w art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte dyrektywy 97/67 nie można wywnioskować, że przepis ten przewiduje jedynie możliwość nałożenia na operatorów sektora pocztowego zwykłego udziału

w finansowaniu kosztów operacyjnych KOR-ów tego sektora. W rzeczywistości bowiem o ile wyrażenie „wnoszenie składek” może być rozumiane jako odnoszące się do uczestnictwa we wspólnym działaniu, o tyle niekoniecznie oznacza ono udział finansowania pochodzącego z budżetu państwa. Przeciwnie, z uwagi na bardzo ogólne sformułowanie tego przepisu z powyższego należy wywnioskować, iż państwa członkowskie korzystają na jego podstawie z szerokiego zakresu uznania w odniesieniu od definiowania źródeł systemu finansowania KOR-ów sektora pocztowego.

- 39 Jak bowiem podnosi zasadniczo rzecznik generalny w pkt 53 opinii, art. 9 dyrektywy 97/67 pozostawia państwom członkowskim wybór między systemem finansowania opartym wyłącznie na opłatach nakładanych na operatorów pocztowych, systemem finansowania obciążającym budżety krajowe lub wreszcie mieszanym systemem współfinansowania KOR-ów sektora pocztowego zarówno ze składek operatorów tego sektora, jak i z budżetu danego państwa członkowskiego. Ustęp 3 tego artykułu ogranicza się w tym względzie do uściślenia, że zobowiązania, o których mowa w ust. 2 tego artykułu, winny być przejrzyste, dostępne, niedyskryminujące, proporcjonalne, precyzyjne i jednoznaczne, podawane do wiadomości publicznej z wyprzedzeniem i oparte na obiektywnych kryteriach.
- 40 Po drugie, jeżeli chodzi o kontekst, w jaki wpisuje się przepis, o którym mowa w poprzednim punkcie, należy stwierdzić, że art. 1 dyrektywy 97/67, uściślając, iż ustanawia ona wspólne zasady dotyczące między innymi tworzenia KOR-ów danego sektora, nie dostarcza żadnych dodatkowych wyjaśnień co do zasad regulujących sposób ich finansowania.
- 41 Żaden inny przepis tej dyrektywy nie pozwala na podważenie wniosku wyciągniętego w pkt 39 niniejszego wyroku ani, w szczególności, zgodności z dyrektywą 97/67 systemu finansowania KOR-ów odpowiedzialnych za sektor pocztowy wyłącznie za pośrednictwem składek operatorów tego sektora.
- 42 Prawdą jest, że art. 22 wspomnianej dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do wyznaczenia KOR-ów funkcjonalnie niezależnych od operatorów pocztowych. Należy jednak stwierdzić, podobnie jak uczynił to rzecznik generalny w pkt 58 opinii, że w zakresie, w jakim KOR rzeczywiście dysponuje zasobami finansowymi umożliwiającymi mu wykonywanie jego zadań i uniknięcie nadmiernego wpływu zarówno ze strony podmiotów rynkowych, jak i organów państwowych, sposób i źródła jego finansowania nie mają jako takie decydującego znaczenia.
- 43 Wreszcie po trzecie, cel art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte dyrektywy 97/67, tak jak został on wskazany w pkt 35 niniejszego wyroku, nie sprzeciwia się temu, aby artykuł ten był interpretowany w ten sposób, że pozwala on państwom członkowskim na wybór finansowania KOR-ów sektora pocztowego wyłącznie za pośrednictwem składek operatorów tego sektora, pod warunkiem że zostanie zagwarantowane, iż owe KOR-y będą dysponowały zasobami niezbędnymi do ich właściwego funkcjonowania, a zatem środkami prawnymi umożliwiającymi im żądanie zapłaty od tych operatorów.
- 44 Z uwagi na powyższe rozważania na pytanie pierwsze trzeba odpowiedzieć, że art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte i art. 9 ust. 3 dyrektywy 97/67 w związku z art. 22 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie wybrało mechanizm finansowania KOR-u odpowiedzialnego za sektor pocztowy polegający na finansowaniu go wyłącznie w drodze składek nałożonych na operatorów tego sektora na mocy art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte tej dyrektywy, z wyłączeniem jakiegokolwiek finansowania

z budżetu państwa, o ile system ten gwarantuje danemu KOR-owi, że będzie on rzeczywiście dysponował zasobami niezbędnymi do zapewnienia swego prawidłowego funkcjonowania i wykonywania przy zachowaniu całkowitej niezależności zadań regulacyjnych w sektorze pocztowym lub środkami prawnymi umożliwiającymi mu uzyskanie tych zasobów.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 45 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy prawo Unii, a w szczególności zasady proporcjonalności i niedyskryminacji, a także art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte dyrektywy 97/67 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one nałożeniu na wszystkich operatorów sektora pocztowego, w tym operatorów świadczących usługi przesyłek ekspresowych, obowiązku płacenia składki finansowej w sposób jednolity, bez uwzględnienia stopnia potencjalnie zmiennego natężenia działalności regulacyjnej KOR, której podlegają, w zależności od tego, czy świadczone przez nich usługi wchodzą w zakres usługi powszechnej, czy też nie.
- 46 W tym względzie należy stwierdzić, że dyrektywa 97/67 nie przewiduje szczególnego sposobu obliczania kwoty omawianej składki. Jednakże, jak przypomniano w pkt 39 niniejszego wyroku, taki sformułowany na podstawie art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte tej dyrektywy obowiązek wnoszenia składek powinien zgodnie z ust. 3 tego artykułu nie tylko być przejrzysty, dostępny, precyzyjny, jednoznaczny, podany do wiadomości publicznej z wyprzedzeniem i oparty na obiektywnych kryteriach, ale także musi być zgodny z zasadami niedyskryminacji i proporcjonalności.
- 47 Jeżeli chodzi w pierwszej kolejności o proporcjonalność obowiązku płacenia składki nałożonego w sposób jednolity na wszystkich operatorów sektora pocztowego na podstawie art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte wspomnianej dyrektywy, należy przypomnieć, że do sądu odsyłającego należy zbadanie, w ramach łącznej oceny wszystkich istotnych okoliczności prawnych i faktycznych, czy taki obowiązek jest odpowiedni do zapewnienia realizacji zamierzonych celów i nie wykracza poza to, co jest konieczne do ich osiągnięcia. Niemniej jednak to do Trybunału należy dostarczenie temu sądowi wszystkich elementów interpretacji prawa Unii, które umożliwią mu wydanie orzeczenia (wyrok z dnia 31 maja 2018 r., Confetra i in., C-259/16 i C-260/16, EU:C:2018:370, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 48 Jeżeli chodzi, z jednej strony, o możliwości zagwarantowania przez ten obowiązek realizacji zamierzonego przez niego celu, to należy przypomnieć, że wedle utrwalonego orzecznictwa Trybunału 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 (wyrok z dnia 31 maja 2018 r., Confetra i in., C-259/16 i C-260/16, EU:C:2018:370, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 49 Niemniej jednak w niniejszej sprawie jest bezsporne, że rozpatrywany środek polegający na nałożeniu w sposób jednolity na wszystkich operatorów sektora pocztowego tego samego obowiązku finansowania, a w szczególności tej samej stawki składki, bez uwzględnienia stopnia natężenia działalności regulacyjnej KOR-u w odniesieniu do usług świadczonych przez każdego operatora, jest odpowiedni do zapewnienia realizacji zamierzonego celu oraz że przepisy krajowe realizują taki cel w sposób spójny. Ponadto, ponieważ celem tego środka krajowego jest zasadniczo zagwarantowanie danemu KOR-owi możliwie najszerszego finansowania, które może umożliwić mu wykonywanie jego zadań w sposób całkowicie niezależny, środek ten należy co do zasady uznać za właściwy dla zagwarantowania realizacji takiego celu.

- 50 Z drugiej strony nie można uznać, że środek ten wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu, z tego tylko powodu, że przy obliczaniu spornej składki nie uwzględnia się ewentualnie wyższego stopnia intensywności działalności tego KOR-u w dziedzinie usług wchodzących w zakres usługi powszechnej.
- 51 Prawdą jest bowiem, jak wskazuje Komisja Europejska w swoich uwagach, że regulacja usługi powszechnej wymaga przyjęcia szczególnych środków i w pewnych okolicznościach intensywnego monitorowania przez dany KOR. Niemniej jednak działalność ta nie różni się od innych rodzajów działalności takiego KOR-u dotyczących regulacji danego rynku jako całości, a zatem powinna być rozpatrywana w ogólnym kontekście liberalizacji sektora pocztowego. W tym względzie, biorąc pod uwagę rozwój tego sektora, nie można wykluczyć, że różni operatorzy mogą wykonywać coraz bardziej zbliżoną do siebie działalność i że istnieje, jak podnosi rząd portugalski w uwagach na piśmie, zamienność usług pocztowych.
- 52 Tym samym z uwagi na zakres uznania, o którym mowa w pkt 38 niniejszego wyroku, zasady proporcjonalności oraz art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte i art. 9 ust. 3 dyrektywy 97/67 nie można interpretować w ten sposób, że powinna istnieć ścisła korelacja między wysokością składki nałożonej na operatora a kosztami rzeczywiście poniesionymi przez dany KOR w związku z jego działalnością regulacyjną prowadzoną wobec tego operatora.
- 53 W drugiej kolejności, jeżeli chodzi o zakaz dyskryminacji, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że zasada równego traktowania 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 uzasadnione (wyrok z dnia 7 marca 2017 r., RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 54 Tymczasem o ile, jak przypomniano w pkt 28 niniejszego wyroku, usługi przesyłek ekspresowych różnią się od powszechnych usług pocztowych wartością dodaną na rzecz klientów, o tyle nie można z tego wywnioskować, że dostawcy takich usług znajdują się z punktu widzenia ich ewentualnego obowiązku udziału w finansowaniu kosztów operacyjnych KOR-ów odpowiedzialnych za sektor pocztowy na podstawie art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte dyrektywy 97/67 w sytuacji uzasadniającej traktowanie odmienne od sposobu traktowania innych podmiotów działających w tym sektorze.
- 55 To samo odnosi się bardziej ogólnie, z uwagi na rozważania przedstawione w pkt 51 niniejszego wyroku, do operatorów nieświadczących usług objętych zakresem usługi powszechnej, których sytuacja sama w sobie nie uzasadnia odmiennego traktowania w stosunku do podmiotów świadczących takie usługi. Mając bowiem na względzie korzyści, jakie czerpią wszyscy operatorzy sektora pocztowego z ogólnej działalności takiego KOR-u, należy uznać, że znajdują się oni co do zasady w porównywalnych sytuacjach, niezależnie od charakteru usług świadczonych przez każdego operatora.
- 56 W każdym wypadku należy podkreślić, że porównywalność dwóch sytuacji należy oceniać w szczególności w świetle celu środka wprowadzającego rozróżnienie między nimi lub odwrotnie, traktując je w identyczny sposób (zob. analogicznie wyrok z dnia 1 marca 2011 r., Association belge des Consommateurs Test-Achats i in., C-236/09, EU:C:2011:100, pkt 29).

- 57 Z uwagi na cel realizowany przez środek rozpatrywany w postępowaniu głównym, wskazany w pkt 49 niniejszego wyroku, należy uznać, że operatorzy, którzy nie świadczą usług objętych zakresem usługi powszechnej, i ci, którzy świadczą takie usługi, znajdują się w porównywalnej sytuacji.
- 58 W związku z tym, z zastrzeżeniem całościowej oceny wszystkich istotnych okoliczności prawnych i faktycznych, której dokonanie należy do sądu odsyłającego, uregulowanie takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym nie może zostać uznane za sprzeczne z zasadą niedyskryminacji.
- 59 Z uwagi na powyższe rozważania na pytanie trzecie trzeba odpowiedzieć, że prawo Unii, a w szczególności zasady proporcjonalności i niedyskryminacji, a także art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte dyrektywy 97/67 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one przepisom krajowym, które w celu zagwarantowania KOR-owi odpowiedzialnemu za sektor pocztowy finansowania mogącego pozwolić mu na wykonywanie zadań związanych z uregulowaniem tego sektora w sposób całkowicie niezależny nakłada w sposób jednolity na wszystkich operatorów wspomnianego sektora obowiązek płacenia składek na finansowanie kosztów operacyjnych tego KOR-u, bez uwzględniania intensywności zadań regulacyjnych i związanych z monitorowaniem wykonywanych w zależności od różnych rodzajów usług pocztowych i bez dokonywania w tym celu rozróżnienia między operatorami świadczącymi powszechne usługi pocztowe a operatorami świadczącymi usługi przesyłek ekspresowych, o ile obowiązek nałożony przez te przepisy na tych operatorów jest ponadto przejrzysty, dostępny, precyzyjny i jednoznaczny, został uprzednio opublikowany oraz opiera się na obiektywnych kryteriach.

W przedmiocie kosztów

- 60 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte i art. 9 ust. 3 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 Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r., w związku z art. 22 dyrektywy 97/67 ze zmianami**

należy interpretować w ten sposób, że:

nie sprzeciwia się on temu, by państwo członkowskie wybrało mechanizm finansowania krajowego organu regulacyjnego odpowiedzialnego za sektor pocztowy polegający na finansowaniu go wyłącznie w drodze składek nałożonych na operatorów tego sektora na mocy art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte tej dyrektywy ze zmianami, z wyłączeniem jakiegokolwiek finansowania z budżetu państwa, o ile system ten gwarantuje danemu krajowemu organowi regulacyjnemu, że będzie on rzeczywiście dysponował zasobami niezbędnymi do zapewnienia swego prawidłowego funkcjonowania i wykonywania przy zachowaniu całkowitej niezależności zadań

regulacyjnych w sektorze pocztowym lub środkami prawnymi umożliwiającymi mu uzyskanie tych zasobów.

- 2) Artykuł 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte dyrektywy 97/67, zmienionej dyrektywą 2008/6, w związku z art. 22 dyrektywy 97/67 ze zmianami**

należy interpretować w ten sposób, że:

zawarte w pierwszym z tych przepisów pojęcie „kosztów operacyjnych” obejmuje – w pierwszej kolejności – koszty poniesione przez krajowe organy regulacyjne sektora pocztowego na potrzeby ich działalności regulacyjnej dotyczącej usług pocztowych, które nie należą do zakresu usługi powszechnej, oraz – w drugiej kolejności – koszty generowane przez te krajowe organy regulacyjne, które choć nie są bezpośrednio związane z ich zadaniami regulacyjnymi, są przeznaczone na wypełnianie ich funkcji regulacyjnej w sektorze pocztowym.

- 3) Prawo Unii, a w szczególności zasady proporcjonalności i niedyskryminacji, a także art. 9 ust. 2 akapit drugi tiret czwarte dyrektywy 97/67, zmienionej dyrektywą 2008/6,**

należy interpretować w ten sposób, że:

nie sprzeciwiają się one przepisom krajowym, które w celu zagwarantowania krajowemu organowi regulacyjnemu odpowiedzialnemu za sektor pocztowy finansowania mogącego pozwolić mu na wykonywanie zadań związanych z uregulowaniem tego sektora w sposób całkowicie niezależny nakładają w sposób jednolity na wszystkich operatorów wspomnianego sektora obowiązek płacenia składek na finansowanie kosztów operacyjnych tego organu, bez uwzględniania intensywności zadań regulacyjnych i związanych z monitorowaniem wykonywanych w zależności od różnych rodzajów usług pocztowych i bez dokonywania w tym celu rozróżnienia między operatorami świadczącymi powszechne usługi pocztowe a operatorami świadczącymi usługi przesyłek ekspresowych, o ile obowiązek nałożony przez te przepisy na tych operatorów jest ponadto przejrzysty, dostępny, precyzyjny i jednoznaczny, został uprzednio opublikowany oraz opiera się na obiektywnych kryteriach.

Podpisy