



# Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA  
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
prednesené 23. marca 2023<sup>1</sup>

**Vec 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  
proti  
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,  
Presidenza del Consiglio dei ministri,  
Ministero dell'Economia e delle Finanze,  
Ministero dello Sviluppo Economico,  
za účasti:  
Nexive SpA**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko)]

„Prejudiciálne konanie – Poštové služby v Európskej únii – Financovanie regulačného orgánu pre sektor poštových služieb – Potreba verejného financovania – Povinnosť podnikov pôsobiacich v tomto sektore prispievať na prevádzkové náklady regulačného orgánu pre sektor poštových služieb – Finančné bremeno, ktoré znášajú výlučne poskytovatelia poštových služieb, bez rozlišovania medzi poskytovateľmi univerzálnej služby a poskytovateľmi expresných poštových služieb“

<sup>1</sup> Jazyk prednesu: španielčina.

1. Súkromné hospodárske subjekty pôsobiace v sektore poštových služieb v Taliansku musia uhrádzať náklady národného regulačného orgánu (ďalej len „NRO“) bez akéhokoľvek finančného príspevku z verejných prostriedkov. Táto povinnosť sa vzťahuje tak na poskytovateľov expresných poštových služieb, ako aj na poskytovateľov univerzálnej služby.

2. V tomto prejudiciálnom konaní má Súdny dvor v podstate odpovedať na otázku, či je vnútroštátna právna úprava uplatnená v spore vo veci samej zlučiteľná so smernicou 97/67/ES, zmenenou smernicou 2008/6/ES<sup>2</sup>, ako aj so zásadou proporcionality a zásadou zákazu diskriminácie.

## I. Právna úprava

### A. Právo Únie. Smernica 97/67 (v zmenenom znení)

3. Podľa článku 9 tejto smernice:

„1. Pre služby, ktoré nepatria do rozsahu univerzálnej služby, môžu členské štáty zaviesť všeobecné povolenia v rozsahu potrebnom na zabezpečenie dodržiavania podstatných požiadaviek.

2. Pre služby, ktoré sú v rozsahu univerzálnej služby, môžu členské štáty zaviesť povolovalacie postupy vrátane individuálnych licencií, a to v rozsahu potrebnom na zabezpečenie dodržiavania podsta[t]ných požiadaviek a zabezpečiť poskytovanie [a zabezpečenie poskytovania – *neoficiálny preklad*] univerzálnej služby.

Udeľovanie povolení:

...

– môže podľa potreby podliehať povinnosti finančne prispievať na prevádzkové náklady národného regulačného orgánu uvedeného v článku 22,

...

Povinnosti a požiadavky uvedené v prvej zarážke a v článku 3 sa môžu ukladať iba určeným poskytovateľom univerzálnej služby.

...

3. Postupy, povinnosti a požiadavky uvedené v odsekoch 1 a 2 sú transparentné, dosiahnuteľné, nediskriminačné, primerané, presné a jednoznačné, uverejňujú sa vopred a zakladajú sa na objektívnych kritériách. ...“

<sup>2</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 15. decembra 1997 o spoločných pravidlách rozvoja vnútorného trhu poštových služieb spoločenstva a zlepšovaní kvality služieb (Ú. v. ES L 15, 1998, s. 14; Mím. vyd. 06/003, s. 71), zmenená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2008/6/ES z 20. februára 2008, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 97/67/ES s ohľadom na úplné dokončenie vnútorného trhu poštových služieb Spoločenstva (Ú. v. EÚ L 52, 2008, s. 3) (ďalej len „smernica 97/67“).

#### 4. Článok 22 stanovuje:

„1. Každý členský štát určí pre sektor poštových služieb jeden alebo viaceré národné regulačné orgány, ktoré sú právne oddelené a prevádzkovo nezávislé od prevádzkovateľov poštových služieb. ...

...

2. Osobitnou úlohou národných regulačný[ch] orgánov je zabezpečovať plnenie povinností vyplývajúcich z tejto smernice, a to najmä vytvorením postupov na monitorovanie a regulovanie poskytovania univerzálnej služby. Môžu byť tiež poverené zabezpečovaním dodržiavania pravidiel hospodárskej súťaže v poštovom sektore.

...“

#### **B. Vnútroštátne právo**

5. Smernica 97/67 bola prebratá do talianskeho právneho poriadku legislatívnym dekrétom č. 261 z 22. júla 1999<sup>3</sup>, ktorého článok 2 ods. 1 stanovoval, že „regulačným orgánom pre sektor poštových služieb je ministerstvo komunikácií“.

6. Článkom 1 legislatívneho dekrétu č. 58 z 31. marca 2011<sup>4</sup> bol zmenený článok 2 legislatívneho dekrétu č. 261 z 22. júla 1999, pričom stanovoval:

- „Zriaďuje sa Národná regulačná agentúra pre sektor poštových služieb..., ktorá sa určuje za národný regulačný orgán pre sektor poštových služieb v zmysle článku 22 smernice 97/67/[ES] a jej neskorších zmien“ (odsek 1),
- „Na Agentúru sa prenášajú funkcie... vykonávané ministerstvom pre hospodársky rozvoj... s príslušnými ľudskými, finančnými a funkčnými zdrojmi“ (odsek 12),
- „Prevádzkové náklady Agentúry sa financujú: a) prostredníctvom osobitného fondu začleneného do rozpočtu ministerstva pre hospodársky rozvoj, do ktorého plynú finančné prostriedky uvedené v odseku 12; b) prostredníctvom príspevku, ktorý nepresiahne jedno promile príjmov týkajúcich sa sektora poštových služieb za posledné zdaňovacie obdobie a ktorý uhrádzajú všetky hospodárske subjekty pôsobiace v tomto sektore...“ (odsek 14),
- výška finančných prostriedkov uvedených v odseku 12 sa určí vyhláškou ministerstva hospodárstva a financií (odsek 18).

<sup>3</sup> 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 (legislatívny dekrét č. 261 z 22. júla 1999, ktorým sa vykonáva smernica 97/67/ES...) (GURI č. 182 z 5. augusta 1999).

<sup>4</sup> 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 (legislatívny dekrét č. 58 z 31. marca 2011, ktorým sa vykonáva smernica 2008/6/ES...) z 31. marca 2011 (GURI č. 98 z 24. apríla 2011).

7. Činnosti a právomoci nevzniknutej uvedenej agentúry pre sektor poštových služieb boli prenesené na Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Úrad pre dohľad nad komunikáciami, Taliansko; ďalej len „AGCOM“)<sup>5</sup>, a to prostredníctvom zákonného dekrétu č. 201 zo 6. decembra 2011<sup>6</sup>. Neboli však zmenené platné predpisy týkajúce sa financovania uvedenej agentúry.

8. Článok 1 ods. 65 a 66 zákona č. 266 z 23. decembra 2005<sup>7</sup> stanovoval:

- „65. Od roku 2007 sa prevádzkové náklady... Úradu pre dohľad nad komunikáciami..., pokiaľ ide o časť, na ktorú sa nevzťahuje financovanie zo štátneho rozpočtu, financujú zo zdrojov dotknutého sektora, a to spôsobom stanoveným platnými právnymi predpismi, pričom výška príspevku sa určuje rozhodnutím príslušného úradu, ktorému sa príspevok priamo odvádza, v súlade s maximálnymi limitmi stanovenými zákonom...“,
- „66. Od svojho prvého uplatnenia v roku 2006 sa výška príspevku, ktorý musia platiť subjekty pôsobiace v sektore komunikácií..., stanovuje na 1,5 % príjmov priznaných v poslednej účtovnej súvahe schválenej pred nadobudnutím účinnosti tohto zákona. Na nasledujúce roky prípadné zmeny výšky a podmienok úhrady poplatku schváli [AGCOM] v súlade s odsekom 65, a to najviac do výšky 2 % príjmov priznaných v poslednej účtovnej súvahe schválenej pred prijatím rozhodnutia“.

9. Zmena financovania AGCOM bola vykonaná na základe článku 65 zákonného dekrétu č. 50 z 24. apríla 2017<sup>8</sup> takto:

„1. Od roku 2017 sa prevádzkové náklady Úradu pre dohľad nad komunikáciami súvisiace s úlohami národného regulačného orgánu pre sektor poštových služieb pokrývajú výlučne spôsobom uvedeným v článku 1 ods. 65 a článku 1 ods. 66 druhej vete zákona č. 266 z 23. decembra 2005, v závislosti príjmov dosiahnutých prevádzkovateľmi pôsobiacimi v sektore poštových služieb. Článok 2 ods. 6 až 21 a článok 15 ods. 2a legislatívneho dekrétu č. 261 z 22. júla 1999 sa zrušujú.“

10. Touto zmenou bol zrušený zmiešaný verejno-súkromný systém financovania regulačného orgánu a príspevok prevádzkovateľov pôsobiacich v sektore poštových služieb na činnosť AGCOM bol zosúladený s príspevkom uhrádzaným v ostatných ekonomických sektoroch podliehajúcich jeho dohľadu.

<sup>5</sup> AGCOM bol zriadený článkom 1 ods. 1 legge n. 249, di Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (zákon č. 249 z 13. júla 1997 o zriadení Úradu pre dohľad nad komunikáciami a o predpisoch týkajúcich sa telekomunikačného systému a systému rozhlasového a televízneho vysielania) (GURI č. 177 z 31. júla 1997).

<sup>6</sup> 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 (zákonný dekrét č. 201 zo 6. decembra 2011, ktorým sa schvaľujú naliehavé ustanovenia týkajúce sa rastu, spravodlivého rozdelenia a konsolidácie verejných účtov) (GURI č. 284 zo 6. decembra 2011), zmenený v upravenom znení na zákon č. 214 z 22. decembra 2011) (GURI č. 300 z 27. decembra 2011).

<sup>7</sup> Legge n. 266, recante „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2006)“ [zákon č. 266 z 23. decembra 2005 o ustanoveniach týkajúcich sa tvorby ročného a viacročného štátneho rozpočtu (finančný zákon na rok 2006)] (GURI č. 302 z 29. decembra 2005).

<sup>8</sup> 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, všeobecná séria č. 95, z 24. apríla 2017, riadna príloha č. 20), (zákonný dekrét č. 50 z 24. apríla 2017, ktorým sa schvaľujú naliehavé ustanovenia vo finančnej oblasti, iniciatívy v prospech miestnych orgánov verejnej správy, ďalšie zásahy týkajúce sa oblastí zasiahnutých zemetraseniami a rozvojové opatrenia), convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 (zmenený v upravenom znení zákonom č. 96 z 21. júna 2017) (GURI č. 144 z 23. júna 2017).

## II. Skutkový stav, spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

11. AGCOM vydal v rokoch 2017 a 2018 rozhodnutia č. 182/17/CONS, 427/17/CONS a 528/18/CONS (ďalej len „rozhodnutia“), ktorými určil výšku a spôsob platby príspevku, ktorý mu mali platiť súkromné hospodárske subjekty pôsobiace v sektore poštových služieb za roky 2017, 2018 a 2019. AGCOM konkrétne určil sadzbu 1,4 ‰ (príjmov priznaných každým prevádzkovateľom) na roky 2017 a 2018 a sadzbu 1,35 ‰ na rok 2019.

12. V rozhodnutiach:

- boli ako subjekty povinné platiť príspevok označení poskytovateľa univerzálnej služby a ostatné súkromné hospodárske subjekty pôsobiace v sektore poštových služieb, ktoré sú držiteľmi povolenia,
- bola určená výška príspevku tak, aby platby súkromných hospodárskych subjektov umožnili pokryť všetky náklady súvisiace s činnosťou AGCOM v uvedenom sektore bez akéhokoľvek verejného spolufinancovania.

13. Uvedené náklady boli vyčíslené nielen s prihliadnutím na činnosti priamo súvisiace s reguláciou trhu poštových služieb, ale aj s ohľadom na služby spoločné pre rôzne oblasti činnosti AGCOM, ako sú využívanie nehnuteľností a činnosť sekretariátu. Nepriame náklady vyplývajúce zo spoločných služieb boli rozdelené medzi jednotlivé trhy, ktoré reguloval AGCOM, pomerne.

14. Niektoré súkromné hospodárske subjekty poskytujúce expresné poštové služby, ktoré nepatrili do rámca univerzálnej služby, napadli rozhodnutia na Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionálny správny súd pre Lazio, Taliansko).

15. Konkrétne namietali, že

- rozhodnutiami bol zavedený systém príspevkov, ktorý v plnej miere financovali prevádzkovatelia pôsobiaci na trhu, s vylúčením akejkoľvek spoluúčasti štátu,
- financované náklady boli vyššie ako náklady na regulačné činnosti AGCOM na trhu poštových služieb,
- poskytovatelia expresných poštových služieb a poskytovatelia univerzálnej služby sa posudzovali rovnako.

16. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionálny správny súd pre Lazio) zamietol žaloby, pričom v podstate konštatoval, že

- vnútroštátna právna úprava, ktorá sa uplatňuje *ratione temporis*, neukladá štátu nijakú povinnosť spolufinancovať činnosť AGCOM ani nedovoľuje, aby AGCOM stanovil percentuálny podiel príspevku, ktorý má uhrádzať štát, pokiaľ sa také ustanovenie nenachádzalo v zákone o štátnom rozpočte na príslušný rok,
- článok 9 ods. 2 druhý pododsek štvrtá zarážka smernice 97/67 dovoľuje členským štátom pokryť náklady NRO prostredníctvom finančných prostriedkov pochádzajúcich od prevádzkovateľov pôsobiacich na trhu regulovaného týmto úradom,

- služby uvedené v článku 9 ods. 2 smernice 97/67 sa netýkajú len univerzálnej služby,
- náklady súvisiace s expresnými poštovými službami a nepriame prevádzkové náklady rozdelené na pomerné časti tiež predstavujú oprávnené náklady na účely financovania.

17. Žalobcovia podali kasačný opravný prostriedok proti prvostupňovému rozsudku na Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko), ktorá predkladá Súdnemu dvoru nasledujúce otázky:

- „1. Majú sa článok 9 ods. 2 druhý pododsek štvrtá zarážka, článok 9 ods. 3 a článok 22 smernice... 97/67/ES..., zmenenej smernicou 2008/6/ES..., vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave, aká existuje v talianskom právnom poriadku (článok 1 ods. 65 a 66 zákona č. 266 z 23. decembra 2005 a článok 65 zákonného dekrétu č. 50 z 24. apríla 2017 zmeneného v upravenom znení na zákon č. 96 z 21. júna 2017), ktorá umožňuje, aby sa povinnosť finančne prispievať na prevádzkové náklady regulačného orgánu pre sektor poštových služieb uložila výlučne poskytovateľom poštových služieb vrátane prevádzkovateľov, ktorí neposkytujú služby patriace do rámca univerzálnej služby, čím sa pripúšťa možnosť vylúčiť akúkoľvek formu verejného spolufinancovania zo štátneho rozpočtu?
2. Majú sa článok 9 ods. 2 druhý pododsek štvrtá zarážka a článok 22 smernice... 97/67/ES..., zmenenej smernicou 2008/6/ES..., vykladať v tom zmysle, že umožňujú zahrnúť medzi prevádzkové náklady, ktoré môžu financovať poskytovatelia poštových služieb, aj náklady, ktoré sa majú vynaložiť na reguláciu poštových služieb, ktoré nie sú súčasťou univerzálnej služby, ako aj náklady na administratívne útvary a útvary koncepčného riadenia (tzv. „prierezové“ útvary), ktorých činnosť síce nie je priamo zameraná na reguláciu trhov poštových služieb, no slúži na účely vykonávania všetkých inštitucionálnych právomocí úradu, v dôsledku čoho ju možno nepriamo a čiastočne (pomerne) pripísať sektoru poštových služieb?
3. Bránia zásada proporcionality, zásada zákazu diskriminácie, článok 9 ods. 2 druhý pododsek štvrtá zarážka, článok 9 ods. 2 tretí pododsek a článok 22 smernice 97/67/ES..., zmenenej smernicou 2008/6/ES..., vnútroštátnej právnej úprave, akú predstavujú talianske právne predpisy (článok 1 ods. 65 a 66 zákona č. 266 z 23. decembra 2005 a článok 65 zákonného dekrétu č. 50 z 24. apríla 2017 zmeneného v upravenom znení na zákon č. 96 z 21. júna 2017), ktorá vyžaduje, aby poskytovatelia v sektore poštových služieb znášali povinnosť prispievať na financovanie regulačného orgánu pre sektor poštových služieb, a to bez možnosti rozlišovať medzi postavením poskytovateľov expresných poštových služieb a postavením poskytovateľov univerzálnej služby, a teda bez možnosti zohľadniť rozdielnu intenzitu regulačnej činnosti národného regulačného orgánu vo vzťahu k jednotlivým druhom poštových služieb?“

### III. Konanie na Súdnom dvore

18. Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol doručený do kancelárie Súdneho dvora 31. marca 2022.

19. Písomné pripomienky predložili General Logistic System Enterprises Srl a General Logistic System Italy SpA, BRT SpA, Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali (A.I.C.A.D.I.) a iné, belgická, grécka, talianska, litovská, nórska a portugalská vláda, ako aj Európska komisia.

20. Uskutočnenie pojednávania sa nepovažovalo za nevyhnutné.

## IV. Posúdenie

### A. Úvodné poznámky

21. Smernica 97/67, zmenená smernicou 2008/6, dovoľuje, aby členské štáty „podľa potreby“ podmienili udeľovanie povolení prevádzkovateľom pôsobiacim v sektore poštových služieb „povinnos[ťou] finančne prispievať na prevádzkové náklady [NRO]“.<sup>9</sup>

22. Generálny advokát Mengozzi už poukázal na ťažkosti pri výklade článku 9 ods. 2 smernice 97/67 z dôvodu jeho nejasnej formulácie.<sup>10</sup> Prejednávaná vec potvrdzuje jeho tvrdenie.

23. Domnievam sa, že pri rozbore otázok, ktoré položila Consiglio di Stato (Štátna rada), je vhodnejšie začať druhou otázkou, aby sa objasnilo, aké druhy nákladov NRO pre sektor poštových služieb musia financovať prevádzkovatelia pôsobiaci v tomto sektore.<sup>11</sup> Následne preskúmam, či smernica 97/67 nevyhnutne vyžaduje minimálny príspevok na financovanie NRO z verejných prostriedkov. Napokon posúdim, či všetci prevádzkovatelia pôsobiaci v sektore poštových služieb musia prispievať v rovnakej miere podľa svojich príjmov, alebo je potrebné rozlišovať medzi poskytovateľmi univerzálnej služby a poskytovateľmi expresných poštových služieb.

### B. Druhá prejudiciálna otázka

24. Vnútroštátny súd sa pýta, či podľa článku 9 ods. 2 druhého pododseku štvrtej zarážky smernice 97/67 v spojení s jej článkom 22 k prevádzkovým nákladom NRO, ktoré financujú poskytovatelia poštových služieb, patria:

- náklady na regulačné činnosti týkajúce sa poštových služieb, ktoré nie sú súčasťou univerzálnej služby,
- „náklady na administratívne útvary a útvary koncepčného riadenia (tzv. ‚prierezové‘ útvary), ktorých činnosť síce nie je priamo zameraná na reguláciu trhov poštových služieb, no slúži na účely vykonávania všetkých inštitucionálnych právomocí úradu, v dôsledku čoho ju možno nepriamo a čiastočne (pomerne) pripísať sektoru poštových služieb“.

#### *1. Náklady na regulačné činnosti NRO týkajúce sa poštových služieb, ktoré nie sú súčasťou univerzálnej služby*

25. Čo sa týka tejto kategórie, judikatúra Súdneho dvora je podľa môjho názoru jednoznačná: „pokiaľ ide o osobitnú povinnosť prispievať na financovanie regulačného orgánu povereného reguláciou poštového sektora, uvedenú v článku 9 ods. 2 druhom pododseku štvrtej zarážke smernice 97/67..., treba uviesť, že činnosti, ktoré vykonávajú regulačné orgány, sa týkajú celého poštového sektora, a nielen poskytovania služieb patriacich do rámca univerzálnej služby“<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Článok 9 ods. 2 druhý pododsek štvrtá zarážka smernice 97/67. Podľa článku 22 ods. 1 tejto smernice členské štáty určujú NRO.

<sup>10</sup> Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi 16. marca 2016 vo veci DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:168, bod 22).

<sup>11</sup> Bude potrebné spresniť, či to majú byť všetky náklady vrátane všeobecných (spoločných) nákladov, alebo len náklady striktné viazané na funkcie NRO v odvetví poštových služieb. Na tento účel bude kľúčové vyložiť nejednoznačný pojem „prevádzkové náklady“, ktorý je použitý v smernici 97/67.

<sup>12</sup> Rozsudok zo 16. novembra 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, bod 29).

26. Takto sformulovaná povinnosť je v súlade s funkciami NRO pre sektor poštových služieb, ktorých úlohou je zabezpečiť plnenie povinností vyplývajúcich zo smernice 97/67 a zaručiť, aby sa dodržiavali pravidlá hospodárskej súťaže v tomto sektore. Týmto spôsobom NRO podporujú všetkých poskytovateľov poštových služieb, a nie len určitú kategóriu týchto poskytovateľov.

27. Článok 9 ods. 2 druhý pododsek štvrtá zarážka smernice 97/67 sa má preto vykladať v tom zmysle, že „povinnosť prispievať na financovanie činností“ NRO môže byť uložená všetkým poskytovateľom poštových služieb ako protihodnota za výhody, ktoré im vyplývajú z činnosti týchto orgánov.<sup>13</sup>

28. Stručne povedané, táto povinnosť zahŕňa náklady súvisiace s činnosťami NRO, ktoré sa týkajú *všetkých* poštových služieb, teda tak poštových služieb, ktoré nie sú súčasťou univerzálnej služby, ako aj poštových služieb, ktoré sú súčasťou univerzálnej služby.

## 2. Náklady na administratívne útvary a útvary koncepčného riadenia

29. Nazdávam sa, že menej zjavná je odpoveď na otázku, či k prevádzkovým nákladom podľa článku 9 ods. 2 druhého pododseku štvrtej zarážky smernice 97/67 patria takzvané „náklady na prierezové štruktúry a služby“ (ďalej len „prierezové náklady“)<sup>14</sup> NRO, na ktoré poukazuje vnútroštátny súd.

30. V smernici 97/67 nie je vymedzený pojem „prevádzkové náklady“, na výklad ktorého majú účastníci tohto prejudiciálneho konania odlišný názor:

- podľa Komisie táto kategória zahŕňa prierezové náklady, ktoré vynakladajú NRO na svoje činnosti administratívnej a inštitucionálnej povahy, ktoré úzko súvisia s regulačnými činnosťami, ktoré NRO musia vykonávať, a predchádzajú týmto regulačným činnosťam,
- naopak BRT SpA zastáva názor, že ak by sa normotvorca domnieval, že poskytovatelia poštových služieb majú uhrádzať prierezové náklady NRO, použil by širší pojem, než je pojem „prevádzkové náklady“. Domnieva sa, že pojem „prevádzkový“ znamená, že tieto náklady slúžia na vykonávanie konkrétnej činnosti a týkajú sa fázy praktického vykonávania.

31. Použitie jednotlivých jazykových znení neumožňuje dospieť k doslovnému výkladu, ktorý by objasnil toto ustanovenie.<sup>15</sup> Preto je podľa judikatúry Súdneho dvora<sup>16</sup> potrebné podať jeho systematický a teleologický výklad.

32. Smernica 97/67 sama osebe tiež neposkytuje usmernenia na podanie systematického výkladu, ktorý bližšie objasní význam pojmu „prevádzkové náklady“.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Rozsudok zo 16. novembra 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, bod 31), a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi v tejto veci (EU:C:2016:168, bod 46).

<sup>14</sup> V zmysle, v akom toto slovné spojenie chápe vnútroštátny súd.

<sup>15</sup> „Prevádzkové náklady“ sú vo francúzskom znení smernice 97/67 preložené ako „coûts de fonctionnement“, v španielskom znení ako „costes operativos“, v talianskom znení ako „costi operativi“, v nemeckom znení ako „betrieblichen Aufwendungen“, v anglickom znení ako „operational costs“, v portugalskom znení ako „custos de funcionamento“ a v rumunskom znení ako „costurile operaționale“.

<sup>16</sup> Rozsudok z 12. novembra 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956, bod 42).

<sup>17</sup> Nepresnosť článku 9 smernice 97/67, pokiaľ ide o túto otázku, je v protiklade s podrobnou úpravou (priamych alebo spoločných) nákladov, ktoré musia poskytovatelia univerzálnej služby vykazovať v rámci svojich účtovných systémov (článok 14).



33. Je však pravda, že iné právne predpisy Únie, ktoré sa týkajú elektronických komunikácií (najmä smernica 2002/21/ES<sup>18</sup> a smernica 2002/20/ES<sup>19</sup> alebo smernice, ktoré im predchádzali), by mohli zo systematického hľadiska poskytnúť užitočné usmernenia pre toto prejudiciálne konanie.

34. Tak by to bolo v prípade, ak by týmito inými predpismi,<sup>20</sup> ktoré Súdny dvor už vyložil, boli zavedené obdobné pojmy, ktoré by bolo možné uplatniť aj na sektor poštových služieb<sup>21</sup>.

35. V oblasti elektronických komunikácií je – tak ako v sektore poštových služieb – stanovené, že súkromní prevádzkovatelia financujú príslušné NRO. V smernici 2002/20 je na tento účel použitý pojem „administratívne náklady“ NRO. Tieto orgány musia byť – tak ako NRO pre sektor poštových služieb – neustranné a nezávislé a musia mať primerané finančné zdroje.<sup>22</sup>

36. Predpisy, ktoré upravujú financovanie NRO v sektore elektronických komunikácií, osobitne stanovujú, že príspevky prevádzkovateľov (poplatky, ktoré musia platiť na účely zabezpečenia fungovania NRO) sú obmedzené na pokrytie určitých *skutočných administratívnych nákladov*, ktoré sú konkrétne viazané na správu povolení alebo práv na používanie.<sup>23</sup>

37. Podľa článku 12 ods. 1 smernice 2002/20 totiž správne poplatky ukladané podnikom na financovanie činností NRO budú „celkovo... pokrývať len administratívne náklady, ktoré sú vynaložené pri riadení, kontrole a vymáhaní plánu všeobecného povolenia a práv na používanie a osobitných povinností, ktoré sú spomenuté v článku 6 ods. 2“<sup>24</sup>.

38. Poplatky v sektore elektronických komunikácií preto nemôžu slúžiť ani na pokrytie výdavkov týkajúcich sa iných úloh, ako sú úlohy uvedené v tomto ustanovení, najmä nie na iné administratívne náklady, ktoré vznikajú NRO.<sup>25</sup>

<sup>18</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (Ú. v. ES L 108, 2002, s. 33; Mim. vyd. 13/029, s. 349), zmenená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/140/ES z 25. novembra 2009, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice 2002/21/ES o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby, 2002/19/ES o prístupe a prepojení elektronických komunikačných sietí a príslušných zariadení a 2002/20/ES o povolení na elektronické komunikačné sieťové systémy a služby (Ú. v. EÚ L 337, 2009, s. 37).

<sup>19</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady zo 7. marca 2002 o povolení na elektronické komunikačné siete a služby (smernica o povolení) (Ú. v. ES L 108, 2002, s. 21; Mim. vyd. 13/029, s. 337), zmenená smernicou 2009/140.

<sup>20</sup> Smernice 2002/20 a 2002/21 boli účinné v čase, keď došlo ku skutkovým okolnostiam sporu vo veci samej, ale s účinnosťou od 20. decembra 2020 boli zrušené smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1972 z 11. decembra 2018, ktorou sa stanovuje európsky kódex elektronických komunikácií (Ú. v. EÚ L 321, 2018, s. 36).

<sup>21</sup> Sektor poštových služieb a sektor elektronických komunikácií majú určité spoločné znaky (v niektorých členských štátoch, ako je Taliansko, ten istý NRO monitoruje oba sektory), ale tiež sa podstatne líšia. Preto treba pri uplatnení riešení vyplývajúcich zo smerníc týkajúcich sa jedného sektora na druhý sektor postupovať obozretne.

<sup>22</sup> Z článku 3 ods. 3 a 3a smernice 2002/21 podľa rozsudku z 28 júla 2016, *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (C-240/15, EU:C:2016:608, bod 36), vyplýva, že „smernica [2002/21] vyžaduje, aby členské štáty s cieľom zabezpečiť nezávislosť a neustrannosť NRO v podstate dohliadli na to, aby mali *finančné a ľudské zdroje nevyhnutné na plnenie úloh, ktoré sú im zverené*...“. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

<sup>23</sup> Podľa odôvodnenia 30 smernice 2002/20 „správne poplatky môžu byť uložené poskytovateľom elektronických komunikačných služieb na financovanie činností národného regulačného orgánu pri riadení povolovacieho systému a pre poskytovanie práv na používanie. Takéto poplatky by mali byť obmedzené tak, aby pokryli skutočné náklady na správu týchto činností. ...“ V odôvodnení 31 sa ďalej uvádza, že „systémy pre správne poplatky by nemali skresliť súťaž alebo vytvoriť prekážky pre prístup na trh“.

<sup>24</sup> Uvedené náklady môžu „zahŕňať náklady na medzinárodnú spoluprácu, harmonizáciu a normovanie, analýzu trhu, sledovanie zhody a inú kontrolu trhu, ako aj reguláciu práce, vyžadujúcu prípravu a uplatnenie sekundárnych právnych predpisov a správnych rozhodnutí, ako napríklad rozhodnutia o prístupe a prepojení“.

<sup>25</sup> Rozsudky z 18. júla 2013, *Vodafone Omnitel a i.* (C-228/12 až C-232/12 a C-254/12 až C-258/12, EU:C:2013:495, body 38 až 40 a 42), a z 28. júla 2016, *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (C-240/15, EU:C:2016:608, bod 45).

39. Podľa Súdneho dvora z článku 12 ods. 2 smernice 2002/20 vykladanej s prihliadnutím na jej odôvodnenie 30 vyplýva, že poplatky, ktoré musia platiť prevádzkovatelia elektronických komunikácií:

- musia pokrývať skutočné administratívne náklady vyplývajúce z činností uvedených v odseku 1 písm. a) tohto článku a dosiahnuť výšku týchto nákladov. Preto celkové príjmy dosiahnuté z dotknutého poplatku nemôžu presahovať celkové náklady pripadajúce na tieto činnosti,<sup>26</sup>
- môžu pokrývať náklady spojené so všetkými činnosťami NRO, ktoré sú spomenuté v uvedenom článku, a nielen náklady súvisiace s činnosťou spočívajúcou v regulácii trhu *ex ante*.<sup>27</sup>

40. Žalobcovia v konaní na vnútroštátnom súde, ktorí predložili pripomienky, obhajujú uplatnenie riešenia stanoveného pre sektor elektronických komunikácií v článku 12 smernice 2002/20 a judikatúry Súdneho dvora, v ktorej bol podaný jeho výklad, na sektor poštových služieb.

41. Možno povedať, že tento navrhovaný výklad je na prvý pohľad presvedčivý<sup>28</sup>, ale nie je primeraný: napriek podobnostiam, pokiaľ ide o požiadavky na nezávislosť NRO pre sektor elektronických komunikácií a sektor poštových služieb, osobitné normy týkajúce sa ich financovania sa odlišujú:

- ako som uviedol vyššie, poplatky uložené prevádzkovateľom pôsobiacim v sektore elektronických komunikácií slúžia na financovanie určitých *administratívnych nákladov*, ktoré sú špecifikované v článku 12 smernice 2002/20, spojených so správou povolení alebo práv na používanie, ale nie iných nákladov NRO, než sú náklady uvedené v spomenutom článku,
- naopak normotvorca Únie v článku 9 ods. 2 druhom pododseku štvrtej zarážky a článku 22 smernice 97/67 neobmedzil náklady, ktoré môžu financovať súkromní prevádzkovatelia, len na administratívne náklady a už vôbec nie na náklady spojené s povoleniami alebo právami na používanie.

42. Z teleologického výkladu článku 9 ods. 2 druhého pododseku štvrtej zarážky a článku 22 smernice 97/67 vyplýva záver, že tieto ustanovenia umožňujú, aby NRO pre sektor poštových služieb plnili svoje všeobecné úlohy, teda aby zabezpečovali plnenie povinností vyplývajúcich zo smernice 97/67.<sup>29</sup> Na tento účel musia mať k dispozícii náležité financovanie, ktoré pokryje prierezové náklady vynakladané na ich fungovanie, bez ktorých by uvedené orgány jednoducho nemohli vykonávať činnosť.

43. Neexistuje teda žiadny dôvod, ktorý by bránil tomu, aby sa za prevádzkové náklady považovali prierezové náklady NRO pre sektor poštových služieb (teda spoločné náklady, ktoré nie sú osobitne určené na regulačnú alebo monitorovaciu činnosť), ktoré mu vznikajú z dôvodu, že

<sup>26</sup> Rozsudky z 18. júla 2013, Vodafone Omnitel a i. (C-228/12 až C-232/12 a C-254/12 až C-258/12, EU:C:2013:495, body 41 a 42), a z 28. júla 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608, bod 46).

<sup>27</sup> Uznesenie z 29. apríla 2020, BRT Italia a i. (C-399/19, EU:C:2020:346, bod 43): „článok 12 ods. 1 písm. a) smernice [2002/20] sa má vykladať v tom zmysle, že náklady, ktoré môžu byť kryté poplatkom uloženým podľa tohto ustanovenia podnikom poskytujúcim elektronickú komunikačnú službu alebo sieť, sú iba náklady vzťahujúce sa na tri kategórie činností NRO uvedené v tomto ustanovení, vrátane úloh týkajúcich sa regulácie, dohľadu, urovnávania sporov a ukladania sankcií, a nie sú obmedzené na náklady vynaložené na reguláciu trhu *ex ante*“.

<sup>28</sup> V sektore poštových služieb možno v skutočnosti bez ťažkostí použiť ďalšie aspekty judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa NRO pre sektor elektronických komunikácií. Pozri body 72 a 79 nižšie.

<sup>29</sup> Najmä vytvoriť postupy na monitorovanie a regulovanie poskytovania univerzálnej služby, ako aj zabezpečovanie dodržiavania pravidiel hospodárskej súťaže v poštovom sektore (článok 22 ods. 2 smernice 97/67).

vykonáva svoje inštitucionálne právomoci. V tomto smere súhlasím s Komisiou, ktorá zdôrazňuje úzku súvislosť medzi touto kategóriou nákladov, ktoré predchádzajú akejkoľvek inej činnosti, a funkciami charakteristickými pre NRO.

44. Napokon, ako správne zdôrazňuje vnútroštátny súd, ak NRO vykonáva (tak ako AGCOM) funkcie v iných oblastiach, ktoré sú odlišné od sektora poštových služieb, nepriamo náklady sa rozdelia pomerne medzi všetky dotknuté sektory.

### C. Prvá prejudiciálna otázka

45. Vnútroštátny súd sa pýta, či smernica 97/67 bráni vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej na činnosť NRO pre sektor poštových služieb finančne prispievajú jedine súkromní poskytovatelia služieb, pričom je vylúčená akákoľvek forma verejného financovania zo štátneho rozpočtu.

46. Odpoveď na túto prvú otázku je implicitne vyjadrená v odpovedi na druhú otázku, ktorú som navrhol, a to na základe článku 9 ods. 2 druhého pododseku štvrtej zarážky a článku 22 smernice 97/67.

47. Ak prevádzkové náklady NRO pre sektor poštových služieb zahŕňajú tak náklady, ktoré priamo vyplývajú z ich regulačných a monitorovacích činností, ako aj náklady na ich administratívne a rozhodovacie útvary, súkromní prevádzkovatelia musia v zásade v plnom rozsahu financovať samotný NRO.

48. Na otázku vnútroštátneho súdu (teda či môžu všetky náklady NRO znášať súkromní prevádzkovatelia, pričom verejné financovanie je vylúčené) by teda bolo možné odpovedať kladne.

49. Na tejto odpovedi nič nemení skutočnosť, že v článku 9 ods. 2 druhom pododseku štvrtej zarážke smernice 97/67 je v súvislosti s mechanizmom financovania NRO použité slovné spojenie „podľa potreby“. Také slovné spojenie rešpektuje výber rôznych modelov, ktorý podľa smernice 97/67 naďalej závisí od rozhodnutia členských štátov.<sup>30</sup>

50. Preto je potrebné spresniť dosah povinnosti „finančne prispievať“, ktorá je stanovená v článku 9 ods. 2 druhom pododseku štvrtej zarážke smernice 97/67.

51. Doslovné znenie tohto slovného spojenia by mohlo svedčiť v prospech reštriktívneho výkladu: prevádzkovatelia by mali len povinnosť finančne prispievať na úhradu *časti* prevádzkových nákladov NRO, ale *nie* hradiť *všetky* tieto náklady.

52. Keďže doslovný výklad nie je rozhodujúci, je potrebné opäť podať systematický a teleologický výklad článku 9 ods. 2 druhého pododseku štvrtej zarážky smernice 97/67.

<sup>30</sup> Tak ako akýkoľvek iný poplatok, poplatky stanovené na účely financovania nákladov na výkon verejných funkcií zahŕňajú nespochybniteľnú zložku týkajúcu sa politického posúdenia. Poplatok stanovený v závislosti od príjmov poskytovateľov poštových služieb, akým je poplatok schválený v Taliansku, vo výške určitého promile ich príjmov podľa všetkého nemá vplyv na konkurencieschopnosť prevádzkovateľov pôsobiacich v danom sektore a tiež neohrozuje ich existenciu.

53. Vychádzajúc z predpokladu, že pojem prevádzkové náklady zahŕňa všetky náklady, ktoré vznikajú NRO pre sektor poštových služieb pri výkone ich funkcií, možno tvrdiť, že členské štáty sa stále môžu rozhodnúť medzi:

- striktne súkromným systémom financovania prostredníctvom poplatkov uložených poskytovateľom poštových služieb,
- verejným systémom financovania zo štátneho rozpočtu,
- zmiešaným systémom verejného spolufinancovania (zo štátneho rozpočtu) a súkromného spolufinancovania (príspevky prevádzkovateľov pôsobiacich v sektore poštových služieb). Nič by nebránilo tomu, aby sa v rámci tohto modelu prierezové náklady hradili z verejných príspevkov a regulačné a monitorovacie náklady uhrádzali súkromní prevádzkovatelia.

54. Podľa údajov založených na nedávnej štúdii<sup>31</sup>, ktoré poskytla Komisia, si 15 členských štátov zvolilo úplne súkromný systém financovania, šesť uprednostnilo verejný systém a päť sa rozhodlo pre zmiešaný systém (pričom v štyroch z nich väčšinu financovania zabezpečujú poskytovatelia poštových služieb).

55. Podľa môjho názoru článok 9 smernice 97/67 nevyžaduje ani nebráni výberu takého či onakého modelu financovania NRO. Jeho odsek 3 len vyžaduje, aby – pri zabezpečení nezávislosti a fungovania týchto orgánov – prvky zvoleného systému boli „transparentné, dosiahnuteľné, nediskriminačné, primerané, presné a jednoznačné, uverejň[ovali] sa vopred a zaklada[li] sa na objektívnych kritériách“.

56. Pripomínam, že nič nebráni tomu, aby členský štát zaviedol verejný systém alebo zmiešaný systém: oba systémy sú v súlade s účelom smernice 97/67, podľa ktorej majú existovať NRO, ktoré sú nezávislé od prevádzkovateľov pôsobiacich v sektore poštových služieb,<sup>32</sup> aby sa zaručilo, že NRO budú náležite plniť svoje regulačné a monitorovacie funkcie. Domnievam sa, že oba systémy sú zlučiteľné s článkom 9 ods. 2 druhým pododsekom štvrtou zarážkou smernice 97/67, lebo zachovávajú nezávislosť NRO od prevádzkovateľov pôsobiacich v sektore poštových služieb a zabezpečujú ich riadne fungovanie.

57. To isté platí pre zlučiteľnosť striktne súkromných systémov financovania (ako je taliansky systém), pokiaľ zaručujú jednak nezávislosť NRO a jednak to, aby tento NRO mal v praxi k dispozícii prostriedky potrebné na plnenie svojich funkcií.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> DUNN, P.: *Postal operators contribute to NRAs' costs but at very different levels* (2021), dostupné na <https://www.cullen-international.com/news/2021/04/Postal-operators-contribute-to-NRAs--costs-but-at-very-different-levels.html>.

<sup>32</sup> V odôvodnení 47 smernice 2008/6 sa zdôrazňuje nezávislosť a autonómia NRO: „... V súlade so zásadou oddelenia riadiacich a prevádzkových funkcií by členské štáty mali zaručiť nezávislosť národných regulačných orgánov, čím sa zabezpečí nestrannosť ich rozhodnutí ...“

<sup>33</sup> V odôvodnení 47 smernice 2008/6 sa uvádza, že „národné regulačné orgány by mali mať na plnenie svojich úloh k dispozícii všetky potrebné zdroje, pokiaľ ide o zamestnancov, odborné znalosti a finančné prostriedky“.

58. Zdroj financovania NRO v skutočnosti nevyhnutne neurčuje jeho nezávislosť.<sup>34</sup> Cieľom, ktorý treba dosiahnuť, je, aby NRO mal k dispozícii nevyhnutné finančné prostriedky, tak, aby sa samotný NRO mohol vyhnúť nenáležitému vplyvu hlavných prevádzkovateľov pôsobiacich na trhu a iných orgánov verejnej moci.<sup>35</sup>

59. Pravdepodobnosť, že činnosť NRO bude „zablokovaná“, je síce väčšia, ak jeho financovanie závisí výlučne od príspevkov prevádzkovateľov pôsobiacich v sektore poštových služieb. Ako uvádza vnútroštátny súd,<sup>36</sup> prípad Talianska by bol názorným príkladom: podľa samotného AGCOM odvtedy, čo sa tento orgán v roku 2012 stal talianskym NRO pre sektor poštových služieb, nepodarilo sa mu vybrať žiadny príspevok od súkromných poskytovateľov poštových služieb a musel vykonávať svoje regulačné a monitorovacie funkcie pomocou finančných prostriedkov presunutých z iných sektorov alebo zo svojich rezerv. AGCOM uvádza, že v dôsledku nemožnosti vyberať príspevky od prevádzkovateľov nebude môcť vykonávať svoje funkcie v talianskom sektore poštových služieb.<sup>37</sup>

60. Uvedená okolnosť však podľa všetkého vyplýva skôr z konkrétneho problému talianskeho systému financovania (ktorý vznikol neskôr) než zo systémového nedostatku zvoleného modelu. Tento problém možno odstrániť posilnením právomocí samotného NRO týkajúcich sa vymáhania príspevkov.

61. V konečnom dôsledku sa domnievam, že článok 9 ods. 2 druhý pododsek štvrtá zarážka v spojení s článkom 22 smernice 97/67 umožňuje, aby si členské štáty vybrali systém financovania svojho NRO pre sektor poštových služieb. Ak sa členský štát rozhodne pre striktné súkromné financovanie prostredníctvom poplatkov uložených poskytovateľom poštových služieb, musí prijať opatrenia potrebné na to, aby bola v každom prípade zaručená nezávislosť a prevádzkyschopnosť NRO. Tieto opatrenia musia byť dostatočne účinné na to, aby zabránili praktikám spočívajúcim v blokovaní jeho činnosti.

62. Ak by Súdny dvor v rozpore s výkladom, ktorý som navrhol, dospel k záveru, že pojem prevádzkové náklady zahŕňa len náklady vyplývajúce z regulačných a monitorovacích činností NRO, ich prierezové náklady by mal uhrádzať štát prostredníctvom verejného financovania, aby zostalo zaručené fungovanie NRO.

<sup>34</sup> OCDE, *The Governance of Regulators – Being an independent Regulator*. Paris: OECD Publishing, 2016, dostupné na [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/being-an-independent-regulator\\_9789264255401-en#page4](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/being-an-independent-regulator_9789264255401-en#page4), s. 79 a 80, a OCDE, *Creando una cultura de independencia: Guía práctica contra influencias indebidas*. Paris: Éditions OCDE, 2017, dostupné na [https://www.oecd-ilibrary.org/ft/governance/creando-una-cultura-de-independencia\\_9789264287877-es](https://www.oecd-ilibrary.org/ft/governance/creando-una-cultura-de-independencia_9789264287877-es), s. 27 a 28.

<sup>35</sup> OECD, *The Governance of Regulators – Equipping Agile and Autonomous Regulators*. Paris: OECD Publishing, 2022, dostupné na [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/equipping-agile-and-autonomous-regulators\\_7dcb34c8-en#page52](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.“

<sup>36</sup> Bod 78 rozhodnutia vnútroštátneho súdu.

<sup>37</sup> K ekonomickému zablokovaniu NRO financovaného zo súkromných príspevkov môže dôjsť napriek tomu, že NRO vymáha poplatky prostredníctvom núteného výkonu rozhodnutia, ak sa výber poplatkov zastaví v dôsledku dlhých súdnych konaní. Za týchto okolností, pokiaľ nie sú k dispozícii iné opatrenia, by obštrukčný postoj prevádzkovateľov pôsobiacich v sektore poštových služieb, ktorí ako jediní financujú NRO, mohol sťažiť či dokonca zabrániť tomu, aby NRO vykonával svoje regulačné a monitorovacie funkcie (pozri bod 78 rozhodnutia vnútroštátneho súdu).

#### **D. Tretia prejudiciálna otázka**

63. Vnútroštátny súd sa pýta, či zásada proporcionality a zásada zákazu diskriminácie, ako aj článok 9 ods. 2 druhý pododsek štvrtá zarážka, článok 9 ods. 2 tretí pododsek a článok 22 smernice 97/67 pripúšťajú systém financovania NRO založený na poplatkoch uložených poskytovateľom poštových služieb, ktorý

- nezohľadňuje intenzitu regulačných a monitorovacích úloh vykonávaných vo vzťahu k jednotlivým typom poštových služieb a
- na tento účel nerozlišuje medzi poskytovateľmi univerzálnej služby a poskytovateľmi expresných poštových služieb.

64. Smernica 97/67 nestanovuje konkrétny spôsob výpočtu poplatkov, ktoré majú platiť poskytovatelia poštových služieb na účely financovania NRO. Ako som už zdôraznil, v článku 9 ods. 3 tejto smernice sa len vyžaduje, aby sa stanovili pravidlá výpočtu, ktoré sú „transparentné, dosiahnuteľné, nediskriminačné, primerané, presné a jednoznačné, uverejňujú sa vopred a zakladajú sa na objektívnych kritériách“.

##### *1. Zásada rovnosti*

65. Rovnosť vyžaduje, aby sa s porovnateľnými situáciami nezaobchádzalo rozdielne a s rozdielnymi situáciami rovnako, pokiaľ takéto zaobchádzanie nie je objektívne odôvodnené.<sup>38</sup>

66. Poskytovatelia expresných poštových služieb v Taliansku sa domnievajú, že im nemožno uložiť povinnosť platiť príspevky v prospech NRO rovnakým spôsobom ako poskytovateľom univerzálnej služby, lebo tieto dve kategórie poskytovateľov sa nachádzajú v odlišných situáciách. Podľa ich názoru NRO vykonáva v oveľa väčšom rozsahu regulačné a monitorovacie činnosti vo vzťahu k poskytovateľom univerzálnej služby.

67. Pripomínam, že článok 9 ods. 1 smernice 97/67 dovoľuje, aby členské štáty zaviedli pre podniky pôsobiace v sektore poštových služieb všeobecné povolenia na poskytovanie služieb, ktoré nepatria do rozsahu univerzálnej služby. Podľa článku 9 ods. 2 prvého pododseku tejto smernice sú členské štáty oprávnené zaviesť povoľovacie postupy, pokiaľ ide o služby, ktoré patria do rozsahu univerzálnej služby.<sup>39</sup>

68. Podľa odôvodnenia 18 smernice 97/67 podstatný rozdiel medzi expresnými poštovými službami a univerzálnou poštovou službou spočíva v pridanej hodnote bez ohľadu na to, akú má formu, ktorú vytvárajú expresné poštové služby a vnímajú zákazníci. Poskytovanie takýchto služieb zodpovedá špecifickým službám, ktoré možno oddeliť od služieb verejného záujmu, ku ktorým patria služby zodpovedajúce osobitným potrebám hospodárskych subjektov a ktoré vyžadujú niektoré dodatočné služby, ktoré tradičná poštová služba neponúka.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Rozsudky z 12. novembra 2014, Guardian Industries a Guardian Europe/Komisia (C-580/12 P, EU:C:2014:2363, bod 51); zo 4. mája 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, bod 35), a zo 7. marca 2017 RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, bod 41).

<sup>39</sup> Rozsudok zo 16. novembra 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, bod 20).

<sup>40</sup> Rozsudky z 31. mája 2018, Confetra a i. (C-259/16 a C-260/16, EU:C:2018:370, bod 38), a z 21. novembra 2019, Deutsche Post a i. (C-203/18 a C-374/18, EU:C:2019:999, bod 65).

69. Skutočnosť, že expresné poštové služby a univerzálne poštové služby<sup>41</sup> sú odlišné, však neznamená, že poskytovatelia týchto dvoch kategórií služieb sa nachádzajú v odlišných situáciách, pokiaľ ide o ich povinnosť uhrádzať náklady NRO. Inak povedané, táto odlišnosť sa nevyhnutne nemusí prejavíť v podobe vyššieho alebo nižšieho príspevku na financovanie NRO.

70. Regulačná a monitorovacia činnosť NRO sa vykonáva vo vzťahu k celému sektoru poštových služieb, a to tak pokiaľ ide o univerzálnu službu, ako aj pokiaľ ide o expresné poštové služby.<sup>42</sup>

71. Metóda výpočtu poplatkov na financovanie NRO neobsahuje diskriminačné prvky, lebo je založená na percentuálnej sadzbe, ktorá je pre všetkých poskytovateľov poštových služieb rovnaká a uplatňuje sa na príjmy dosiahnuté každým z nich. Súdny dvor už potvrdil, že táto metóda výpočtu je nediskriminačná, objektívna a transparentná, v súvislosti s obdobnými poplatkami, ktoré museli platiť príslušní prevádzkovatelia na účely financovania NRO pre iné ekonomické sektory.<sup>43</sup>

## 2. Zásada proporcionality

72. Podľa Súdneho dvora na účely zhodnotenia proporcionality vnútroštátnej právnej úpravy, akou bola v Taliansku prebratá smernica 97/67, pokiaľ ide o povolenia na poskytovanie poštových služieb, „... prináleží vnútroštátnemu súdu, aby pri celkovom posúdení všetkých relevantných právnych a skutkových okolností overil, či je takáto právna úprava spôsobilá zabezpečiť dosiahnutie sledovaných cieľov a nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie týchto cieľov...“.<sup>44</sup>

73. Čo sa týka jej spôsobilosti „zabezpečiť dosiahnutie cieľa, ktorý sleduje,... vnútroštátna právna úprava [je] spôsobilá zaručiť dosiahnutie uvedeného cieľa len vtedy, ak skutočne zodpovedá úsiliu dosiahnuť ho koherentne a systematicky“<sup>45</sup>.

74. Cieľom talianskeho poštového modelu (súkromné financovanie) je pokryť prevádzkové náklady jeho NRO vo vyššie uvedenom zmysle. Povinnosť platiť poplatky, ktorú majú všetci prevádzkovatelia pôsobiaci v tomto sektore, v zásade<sup>46</sup> môže zabezpečiť výkon funkcií, ktoré sú charakteristické pre NRO.

75. Treba pripomenúť, že podľa informácií obsiahnutých v spise poplatok uložený talianskymi právnymi predpismi nie je vyšší než poplatky, ktoré ukladajú iné členské štáty súkromným poskytovateľom na účely financovania svojich NRO pre sektor poštových služieb.

<sup>41</sup> Vývoj poštového sektora bol rýchly a činnosti poskytovateľov univerzálnej služby a poskytovateľov expresných poštových služieb sa obvykle približujú.

<sup>42</sup> Zmenou smernice 97/67 zavedenou smernicou 2008/6 normotvorca Únie mal podľa odôvodnení 13 a 16 smernice 2008/6 v úmysle dokončiť proces liberalizácie trhu poštových služieb a potvrdiť konečný dátum dokončenia vnútorného trhu poštových služieb nielen formou odstránenia posledných prekážok úplného otvorenia tohto trhu pre niektorých poskytovateľov univerzálnej služby, ale aj všetkých ostatných prekážok poskytovania poštových služieb. Pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. marca 2019, Pawlak (C-545/17, EU:C:2019:260, bod 31).

<sup>43</sup> Rozsudok z 21. júla 2011, Telefónica de España (C-284/10, EU:C:2011:513, body 31 a 32): „Pokiaľ ide o otázku, či majú členské štáty právo stanoviť výšku tohto poplatku na základe hrubých príjmov prevádzkovateľov s poplatkovou povinnosťou, ako to stanovuje právna úprava, o ktorú ide v konaní vo veci samej, treba na jednej strane prijať záver..., že ide o objektívne, transparentné a nediskriminačné kritérium. Na druhej strane toto kritérium určenia, ako na pojednávaní zdôraznila Komisia, nie je bez vzťahu k nákladom, ktoré vynaložil príslušný vnútroštátny orgán. ... Za týchto okolností smernica 97/13 nemôže brániť tomu, aby členský štát stanovil podľa článku 6 tejto smernice výšku poplatku na základe hrubých príjmov prevádzkovateľov s poplatkovou povinnosťou.“

<sup>44</sup> Rozsudok z 31. mája 2018, Confetra a i. (C-259/16 a C-260/16, EU:C:2018:370, bod 49).

<sup>45</sup> Rozsudok z 31. mája 2018, Confetra a i. (C-259/16 a C-260/16, EU:C:2018:370, bod 50).

<sup>46</sup> So špecifikáciami uvedenými v bodoch 60 až 62 vyššie.

76. Spornou otázkou je, či povinnosť, aby všetci poskytovatelia poštových služieb prispievali v závislosti od svojich príjmov, bez rozlišovania medzi poskytovateľmi univerzálnej služby a poskytovateľmi expresných poštových služieb, ide nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie náležitého financovania NRO.

77. Podľa môjho názoru sporný systém nie je v rozpore so zásadou proporcionality, keďže činnosť NRO smeruje k zaručeniu liberalizácie sektora poštových služieb ako celku a vykonáva sa vo vzťahu ku všetkým poskytovateľom poštových služieb.

78. Môj názor potvrdzujú tieto dve tvrdenia:

- po prvé, hoci je nesporné, že činnosť poskytovateľov univerzálnej poštovej služby je do väčšej miery regulovaná, tiež je nesporné, že liberalizácia sektora poštových služieb viac zvýhodnila poskytovateľov expresných poštových služieb,
- po druhé, ako Súdny dvor pripomenul v súvislosti s financovaním NRO pre sektor elektronických komunikácií, nie je nevyhnutné, aby existoval presný vzájomný vzťah medzi výškou poplatku uloženého prevádzkovateľovi a nákladmi, ktoré skutočne vynaložil NRO v súvislosti s týmto prevádzkovateľom.<sup>47</sup> Túto argumentáciu možno bez problémov uplatniť aj na smernicu 97/67.

## V. Návrh

79. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky, ktorú mu položila Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko), takto:

Článok 9 ods. 2 druhý pododsek štvrtá zarážka v spojení s článkom 22 smernice Európskeho parlamentu a Rady 97/67/ES z 15. decembra 1997 o spoločných pravidlách rozvoja vnútorného trhu poštových služieb spoločenstva a zlepšovaní kvality služieb, zmenenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2008/6/ES z 20. februára 2008, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 97/67/ES s ohľadom na úplné dokončenie vnútorného trhu poštových služieb Spoločenstva,

sa má vykladať v tom zmysle, že

- pojem prevádzkové náklady národných regulačných orgánov pre sektor poštových služieb, ktoré majú financovať poskytovatelia poštových služieb, zahŕňa tak náklady na regulačné činnosti týkajúce sa poštových služieb, bez ohľadu na to, či sú súčasťou univerzálnej služby, ako aj prierezové náklady na administratívne útvary a útvary koncepčného riadenia týchto orgánov,
- vnútroštátna právna úprava, ktorá dovoľuje uložiť poskytovateľom poštových služieb povinnosť prispievať na financovanie prevádzkových nákladov národného regulačného orgánu, pričom je vylúčená akákoľvek forma verejného financovania, je zlučiteľná s právom Únie, pokiaľ členský štát prijme opatrenia potrebné na zaručenie nezávislosti toho orgánu a dostupnosti prostriedkov na plnenie jeho funkcií, a

<sup>47</sup> Rozsudok z 21. júla 2011, Telefónica de España (C-284/10, EU:C:2011:513, bod 28): „smernica 97/13... nemôže byť vykladaná v tom zmysle, že musí existovať presný vzájomný vzťah medzi výškou poplatku uloženého prevádzkovateľovi s poplatkovou povinnosťou a nákladmi, ktoré skutočne vynaložil príslušný vnútroštátny orgán a ktoré sa týkajú tohto prevádzkovateľa za určité obdobie, keďže žiadne ustanovenie smernice 97/13 takéto vzájomný vzťah nestanovuje“. Tak je to aj v prípade smernice 97/67.



- s právom Únie, najmä so zásadou proporcionality a zásadou zákazu diskriminácie, je rovnako zlučiteľný systém financovania vnútroštátneho regulačného orgánu členského štátu, podľa ktorého sú poskytovatelia poštových služieb povinní platiť poplatky vypočítané ako promile z ich príjmov, pričom sa nezohľadňuje intenzita regulačných a monitorovacích úloh vykonávaných vo vzťahu k jednotlivým typom poštových služieb a na tento účel sa nerozlišuje medzi poskytovateľmi univerzálnej poštovej služby a poskytovateľmi expresných poštových služieb.