РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

13 октомври 2011 година *

По дело C-148/10

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Hof van beroep te Brussel (Белгия) с акт от 23 март 2010 г., постъпил в Съда на 29 март 2010 г., в рамките на производство по дело

DHL International NV, по-рано Express Line NV

срещу

Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: г-н K. Lenaerts, председател на състав, г-н J. Malenovský г-жа R. Silva de Lapuerta (докладчик), г-н E. Juhász и г-н D. Šváby, съдии,

генерален адвокат: г-н N. Jääskinen,
секретар: г-жа M. Ferreira, главен администратор,

* Език на производството: нидерландски.

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 17 март 2011 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за DHL International NV, по-рано Express Line NV, от адв. F. Vandendriessche и адв. J. Roets, advocaten,

— за белгийското правителство, от г-жа M. Jacobs, в качеството на представител, подпомагана от адв. F. Petillion, avocat, и адв. J. Jansen, advocaat,

— за полското правителство, от г-н M. Szpunar, в качеството на представител,

— за Европейската комисия, от г-жа L. Lozano Palacios и г-н P. Van Nuffel, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 26 май 2011 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на Директива 97/67/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 декември 1997 година относно общите правила за развитието на вътрешния пазар на пощенските услуги в Общността и за подобряването на качеството на услугата (ОВ L 15, 1998 г.,

стр. 14; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 3, стр. 12), и по-специално на член 19 от нея съгласно измененията с Директива 2002/39/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 10 юни 2002 година (ОВ L 176, стр. 21; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 4, стр. 178), както и на същата директива, изменена с Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 февруари 2008 година (ОВ L 52, стр. 3), а също така и на член 49 ДФЕС.

2 Запитването е отправено в рамките на спор между DHL International NV, по-рано Express Line NV (наричано по-нататък „Express Line“) и Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (Белгийски институт за пощенски услуги и далекосъобщения, наричан по-нататък „IBPT“) по повод заплащането на такса на службата по медиация за пощенския отрасъл, към която Express Line е било задължено да се обръща.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съображения 10 и 35 от Директива 97/67 гласят:

„(10) като имат предвид, че съгласно принципа на субсидиарността е необходимо да се приеме рамка на основните принципи на общностно равнище, докато определянето на точните процедури е задължение на държавите членки, които следва да имат право да избират най-добре пригодената към техните условия система;

[…]

(35) като имат предвид, че необходимото подобряване на качеството на услугата изисква евентуалните спорове да бъдат решавани бързо и ефикасно; като имат предвид, че освен възможностите за обжалване съгласно националното право и правото на Общността, следва да се предвиди процедура за обработка на жалбите, която следва да бъде прозрачна, опростена и не скъпоструваща, и следва да дава възможност за участие на всички заинтересувани страни".

4 Член 2, точки 1, 14 и 17 от Директива 97/67 гласи:

„По смисъла на настоящата директива се прилагат следните дефиниции:

1) пощенски услуги: услуги, които се състоят в събирането, сортирането, пренасянето и доставката на пощенските пратки;

[…]

14) разрешителни: всяко разрешително, определящо специфичните права и задължения на пощенския сектор и позволяващо на предприятия да предоставят пощенски услуги и, при необходимост, да създават и/или да експлоатират пощенски мрежи за предоставянето на тези услуги, под формата на „общо разрешително" или на „индивидуален лиценз", както са определени по-долу:

— под „общо разрешително" се разбира разрешително, което не налага на съответното предприятие да получи изрично решение от националния регулаторен орган, преди да упражни правата, произтичащи от разре-

шителното, независимо дали е регулирано от „лиценз за категория“ или съгласно общото право, или дали тази разпоредба налага процедури по регистрация или деклариране;

— под „индивидуален лиценз“ се разбира разрешително, което се предоставя от национален регулаторен орган, и което дава на предприятието специфични права или подчинява дейностите на това предприятие на специфични задължения, при необходимост допълващи общото разрешително, когато предприятието няма право да упражнява съответните права, преди да е получило решението на националния регулаторен орган;

[…]

17) [ползвател]: всяко физическо или юридическо лице, което се ползва от предоставена универсална услуга като подател или получател“.

5 Съгласно членове 3 и 4 от Директива 97/67 държавите членки определят един или повече доставчици на универсалната услуга, като тази услуга съответства на непрекъснатото предоставяне на пощенски услуги с определено качество във всички места на територията им, на цени, достъпни за всички ползватели. Що се отнася до доставчиците, които не са определени, съгласно член 9 от Директива 97/67 държавите членки разполагат с възможността да въведат или общи разрешителни — за пощенските услуги, които са извън обхвата на универсалната услуга, или разрешителни процедури, включително индивидуални лицензи — за пощенските услуги, които попадат в обхвата на универсалната услуга.

6 Освен това, принципно до 31 декември 2010 г. държавите членки са можели да резервират пощенски услуги за доставчика/доставчиците на универсалната услуга в съответствие с член 7 от Директива 97/67, до степента, необходима, за да се гарантира поддържането на универсалната услуга.

7 Съгласно член 19 от Директива 97/67:

„Държавите членки следят за прилагането на прозрачни, опростени и не скъпоструващи процедури по отношение на обработката на [жалбите] на [ползвателите], по-конкретно в случаите на загуба, кражба, повреда или неспазване на стандартите за качество на услугата.

Държавите членки приемат мерки[,] за да гарантират, че тези процедури позволяват справедливо и бързо уреждане на споровете, като предвидят, когато е основателно, система за възстановяване на разходите и/или обезщетяване.

Без да се засягат другите възможности за обжалване, предвидени от националното законодателство и от това на Общността, държавите членки следят [ползвателите], действайки индивидуално или когато националното право го предвижда, съвместно с организациите, които представляват интересите на [ползвателите] и/или [потребителите], да могат да представят пред компетентната национална власт случаите, в които [жалбите на ползвателите] пред доставчика на универсалната услуга не са били разрешени по задоволителен начин.

Съобразно член 16, държавите членки следят доставчиците на универсалната услуга да публикуват, заедно с годишния доклад относно контрола на [своите] постижения, и информация относно броя на [жалбите] и начина, по който те са били обработени“.

8 Съображение 28 от Директива 2002/39 гласи:

„Би било целесъобразно националните [регулаторни] органи да обвържат въвеждането на [всички] лицензи с изискването потребителите на услуги да разполагат с прозрачни, прости и евтини процедури за разглеждане на техните жалби, независимо дали те са свързани с услугите на доставчика или доставчиците на универсалната услуга или с услугите на оператори, притежаващи разрешителни, включително притежателите на индивидуални лицензи. [Освен това би било целесъобразно ползвателите на съвкупността от пощенски услуги — универсални или не, да могат да използват посочените процедури.] Тези процедури следва да включват процедури за определяне на отговорността в случай на загуба или повреда на пощенските пратки“.

9 Член 19 от Директива 97/67, изменена с Директива 2002/39, гласи:

„Държавите членки следят за създаването на прозрачни, прости и евтини процедури за разглеждане на жалбите на потребителите, особено в случаи на загуба, кражба, повреда или несъответствие със стандартите за качество на услугата (включително процедури за определяне на отговорността в случаи, когато участват повече оператори).

Държавите членки могат да предвидят този принцип да се прилага също за потребители на услуги, които:

— не са включени в универсалната услуга, определена в член 3, и

— са включени в универсалната услуга, определена в член 3, но не се предоставят от доставчика на универсалната услуга.

Държавите членки приемат мерки, с които да гарантират, че процедурите, посочени в първа алинея, дават възможност за справедливо и бързо разрешаване на споровете, като при [необходимост] предвиждат система за възстановяване на суми и/или за обезщетение.

Без да се засягат другите възможности за обжалване, предвидени от националното законодателство и от това на Общността, държавите членки следят [ползвателите], действайки индивидуално или когато националното право го предвижда, съвместно с организациите, които представляват интересите на [ползвателите] и/или [потребителите], да могат да представят пред компетентната национална власт случаите, в които [жалбите на ползвателите] пред доставчика на универсалната услуга не са били разрешени по задоволителен начин.

Съобразно член 16, държавите членки следят доставчиците на универсалната услуга да публикуват, заедно с годишния доклад относно контрола на [своите] постижения, и информация относно броя на [жалбите] и начина, по който те са били обработени".

10 Съображение 42 от Директива 2008/6 гласи:

„(42) В съответствие със съществуващите правила в други сектори на услугите и с оглед увеличаване на защитата на потребителите е уместно приложението на минималните принципи относно процедурите за [разглеждане на жалбите] да се разшири отвъд доставчиците на универсалната услуга. С оглед увеличаване на ефективността на процедурите за разглеждане на [жалбите] е уместно да се насърчи използването на процедури за извънсъдебно уреждане [на споровете], както се посочва в Препоръка 98/257/ЕО на Комисията от 30 март 1998 г. относно принципите, прилагани за органите, отговорни за извънсъдебното уреждане на потребителски спорове [ОВ L 115, стр. 31] и Препоръка 2001/310/ЕО на Комисията от 4 април 2001 г. относно принципите, прилагани за органите, участващи в извънсъдебното уреждане по взаимно съгласие на потребителски спорове [ОВ L 109, стр. 56]. Интересите на потребителите биха били допълнително

защитени чрез увеличена оперативна съвместимост на операторите в резултат на достъпа до някои елементи на инфраструктурата и услугите, както и чрез изискването за сътрудничество между националните регулаторни органи и органите за защита на потребителите.

За да се запазят интересите на ползвателите в случай на кражба, загуба или повреда на пощенски пратки, държавите членки следва, при наличие на основания за това, да въведат система за възстановяване на разходите и/или обезщетяване“.

11 Член 2, точка 17 от Директива 97/67, изменена с Директива 2008/6, гласи:

„По смисъла на настоящата директива се прилагат следните дефиниции:

[…]

17) „ползвател“: всяко физическо или юридическо лице, което се ползва от предоставянето на пощенска услуга като подател или получател“.

12 Член 19 от Директива 97/67, изменена с Директива 2008/6, гласи:

„1. Държавите членки гарантират, че доставчиците на пощенски услуги осигуряват прозрачни, опростени и не скъпоструващи процедури за разглеждане на [жалби] от страна на ползвателите на пощенски услуги, по-специално в случаите на загуба, кражба, повреда или неспазване на стандартите за качество на услугата (включително процедури за установяване на отговорността в случаите,

засягащи повече от един оператор), без да се засягат съответните международни и национални разпоредби по отношение на схемите за обезщетяване.

Държавите членки приемат мерки, за да гарантират, че посочените в първа алинея процедури позволяват справедливо и бързо разрешаване на споровете, като предвиждат система за възстановяване на разходите и/или обезщетяване, когато това е оправдано.

Държавите членки насърчават също така развитието на независими извънсъдебни схеми за разрешаване на спорове между доставчици на пощенски услуги и ползватели.

2. Без да се засягат другите възможности за обжалване или начини на обезщетяване съгласно националното и общностното законодателство, държавите членки гарантират, че ползвателите, действащи самостоятелно или, когато националното право го позволява, съвместно с организациите, представляващи интересите на ползвателите и/или потребителите, могат да завеждат дела пред компетентния национален орган, когато подадени от ползватели [жалби] в предприятията, предоставящи пощенски услуги в рамките на универсалната услуга, не са били разрешени по задоволителен начин.

В съответствие с член 16 държавите членки гарантират, че доставчиците на универсалната услуга и, ако е уместно, предприятията, предоставящи услуги в обхвата на универсалната услуга, публикуват заедно с годишния отчет за контрола на изпълнението и информация за броя на [жалбите] и начина, по който те са били разрешени“.

Националното право

13 Законът от 21 март 1991 г., реформиращ някои публични икономически предприятия (*Belgisch Staatsblad*, 27 март 1991 г., стр. 6155), изменен с Кралски указ от 9 юни 1999 г. (*Belgisch Staatsblad*, 18 август 1999 г., стр. 30697), наред с други норми, транспонира Директива 97/67 в белгийския правен ред.

14 Този закон определя един доставчик на универсалната услуга и резервира за същия някои пощенски услуги. Предоставянето на пощенска услуга, която не е резервирана, но попада в обхвата на универсалната услуга, подлежи на индивидуално лицензиране. Освен това предоставянето на пощенска услуга, която не попада в обхвата на универсалната услуга, подлежи, наред с други условия, на деклариране пред IBPT.

15 В посочения закон, изменен със Закона от 21 декември 2006 г. за създаването на службата по медиация за пощенския отрасъл и за изменение на Закона от 13 юни 2005 г. относно електронните съобщения (*Belgisch Staatsblad,* 23 януари 2007 г., стр. 2965, наричан по-нататък „Законът от 1991 г.“), и по-специално в член 43б от него, е предвидено:

„§ 1. В рамките на [IBPT] се учредява служба по медиация за пощенския отрасъл, компетентна по въпросите от значение за клиентите на следните предприятия:

1. [доставчика на универсалната услуга];

2. предприятията, предлагащи пощенски услуги […], за чието предлагане се изисква лиценз […];

3. предприятията, предлагащи пощенски услуги […], за чието предлагане се изисква декларация […].

Въпросите, отнасящи се до клиентите, засягат интересите на ползвателите, които не предлагат самостоятелно пощенски услуги.

[…]

§ 3. Задачите на службата по медиация за пощенския отрасъл са следните:

1. да разглежда всички жалби на ползвателите, отнасящи се до:

   а) дейностите [на доставчика на универсалната услуга] […];

   б) пощенските дейности на предприятията, посочени в § 1, точки 2 и 3 от настоящия член.

2. За целите на тази глава под пощенски дейности се разбира:

   […]

3. посредничество за улесняване уреждането на споровете по взаимно съгласие между посочените в § 1 от настоящия член предприятия и ползвателите;

4. отправяне на препоръка на посочените в § 1 от настоящия член предприятия, в случай че не може да бъде постигнато уреждане на спора по взаимно съгласие. Копие от препоръката се изпраща на жалбоподателя;

5. възможно най-пълно насочване на ползвателите, които се обръщат към нея писмено или устно, относно техните права и интереси;

6. издаване на становища в рамките на функциите на службата по искане на министъра, отговорен за пощенския сектор, на министъра, отговорен за защитата на потребителите, на [IBPT] и на далекосъобщенията или на консултативния комитет относно пощенските услуги;

7. да сътрудничи със:

   а) други независими секторни комисии по споровете или независими омбудсмани […];

   б) чуждестранни омбудсмани или органи с еквивалентни функции, които действат в качеството си на орган по обжалване при разглеждането на жалбите, относно които е компетентна службата по медиация за пощенския отрасъл.

Министърът, отговорен за защитата на потребителите, евентуално може да сключи споразумения за сътрудничество.

§ 4. Жалбите на крайните ползватели са допустими само когато са подадени съгласно вътрешната процедура на съответното предприятие. Жалбите на крайните ползватели са недопустими, когато са подадени анонимно или когато не са били подадени в писмена форма пред службата по медиация за пощенския отрасъл.

[…]

§ 5. В рамките на подадена пред нея жалба службата по медиация за пощенския отрасъл може да се запознае на място с книгите, кореспонденцията, протоколите и принципно с всички документи и книжа на съответното предприятие/предприятия, които се отнасят пряко до предмета на жалбата, с изключение на документите, които попадат в приложното поле на тайната на кореспонденцията. Тази служба може да изиска от управителните органи и персонала на съответните предприятия всякакви обяснения или информация и да осъществи всички необходими за провежданото от нея разследване проверки.

Така получената информация се разглежда при условията на поверителност, ако оповестяването може да нанесе вреда на предприятието в общ план.

В рамките на правомощията си службата по медиация не е обект на разпореждания от нито един орган.

Разглеждането на жалба се прекратява, когато тя стане обект на разглеждане по съдебен ред.

§ 6. Съответното предприятие разполага със срок от двадесет работни дни, за да мотивира своето решение, в случай че не се е съобразило с препоръката, посочена в § 3, точка 4 от настоящия член. Мотивираното решение се изпраща на жалбоподателя и на службата по медиация.

След изтичане на посочения в предходната алинея срок службата по медиация изпраща напомнително писмо на съответното предприятие. Последното разполага с нов срок от двадесет работни дни, за да мотивира своето решение, в случай че не се съобрази с препоръката, посочена в § 3, точка 4 от настоящия член. Мотивираното решение се изпраща на жалбоподателя и на службата по медиация.

При неспазване на посочения срок съответното предприятие е длъжно да приложи становището, що се отнася до специфичното лично обезщетяване на съответния жалбоподател.

§ 7. Ако жалбата на ползвател е обявена за допустима от страна на службата по медиация за пощенския отрасъл, процедурата по събиране се спира от оператора за срок от най-много четири месеца, считано от подаването на жалбата пред тази служба, или докато службата по медиация за пощенския отрасъл издаде препоръка, или докато не бъде постигнато уреждане на спора по взаимно съгласие“.

16 Член 45б от Закона от 1991 г. урежда начина на финансиране на службата по медиация за пощенския отрасъл, като предвижда годишна „такса за медиация“, която посочените в член 43б, параграф 1 от този закон предприятия с оборот, по-голям от 500 000 EUR, трябва да заплащат на IBPT.

17 Размерът на дължимата такса се определя ежегодно от IBPT въз основа на формула, в която по същество се вземат предвид, от една страна, оборотът, който съответното предприятие е реализирало през предходната година от дейностите, попадащи в полето на компетентност на службата по медиация, и от друга страна, броят на жалбите срещу това предприятие, които са били разгледани през предходната година от службата по медиация. Незаплатените в определения срок такси по право водят до начисляването на лихва в размер на законния лихвен процент, увеличен с 2 пункта.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

18 Express Line е част от групата предприятия DHL, чието седалище се намира в Бон (Германия). Дейността на Express Line се състои по-специално в предлагането на експресни куриерски услуги, а именно превоз на документи, колети, палети или контейнери с индивидуализиран въздушен или наземен транспорт, съгласно посоченото от самото дружество.

19 В началото на 2006 г. IBPT изпраща официално уведомление на Express Line и на няколко предприятия за съобщителни и експресни куриерски услуги да поискат индивидуален лиценз или съгласно релевантните разпоредби на Закона от 1991 г. да декларират предоставянето на услуги, считани от IBPT или за нерезервирани пощенски услуги, които попадат в обхвата на универсалната услуга, или за пощенски услуги, които не попадат в обхвата на универсалната услуга.

20 На 23 ноември 2006 г., в съответствие със Закона от 1991 г., Express Line декларира, че някои от предлаганите от него услуги са пощенски и не попадат в обхвата на универсалната услуга. Подадената от предприятието декларация обаче е придружена от изрична резерва, в смисъл че то не приема квалификацията „пощенски услуги“ за своите експресни куриерски услуги.

21 С писмо от 11 юли 2007 г., от една страна, IBPT уведомява Express Line, че то попада в полето на компетентност на службата по медиация и че е считано за лице, задължено да заплаща таксата за медиация, а от друга страна, иска от него сведения с оглед на изчисляване на размера на дължимата от него вноска.

22 В препоръчано писмо Express Line поддържа становището си, като оспорва включването си в компетентността на службата по медиация за пощенския отрасъл и произтичащото от това задължение да плаща таксата, която служи за финансирането на посочената служба. То счита, че неговите експресни куриерски услуги са предназначени за предприятията транспортни и логистични услуги с добавена стойност, а не са пощенски услуги.

23 На 13 ноември 2008 г. IBPT установява, че Express Line е извършило нарушение на Закона от 1991 г. и го приканва официално да предостави необходимите сведения за изчисляване на размера на таксата за медиация, която дружеството било длъжно да заплати, като в противен случай щяла да му бъде наложена глоба по административен ред. Express Line подава жалба срещу това официално уведомление пред запитващата юрисдикция.

24 При тези обстоятелства Hof van beroep te Brussel (Апелативен съд Брюксел) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли разпоредбите на Директива 97/67 […], съответно изменена с Директива 2002/39 […], и по-специално, но не само член 19 от нея във връзка с направените с Директива 2008/6 […] изменения, които трябва да бъдат транспонирани най-късно до 31 декември 2010 г. в националното право, да се разбират и тълкуват в смисъл, че на държавите членки не се разрешава да придават задължителен характер на външна система за обжалване по

отношение на доставчиците на неуниверсални пощенски услуги, на основание че:

а) директивата предвижда пълно хармонизиране, що се отнася до приложимите процедури по обжалване за защита на ползвателите на пощенски услуги, или

б) това задължение е наложено от Директива 2002/39 само на доставчика на универсалната услуга, а считано от влизането в сила на Директива 2008/6 [...] — на всички доставчици на универсални услуги, въпреки че съгласно член 19, параграф 1, [трета] алинея от Директива [97/67, изменена с Директива] 2008/6 [...] държавите членки могат само да насърчават, но не и да налагат развитието на независими схеми за разрешаване на спорове между доставчиците на пощенски услуги, различни от универсалните услуги, и крайните потребители?

2) Ако отговорът на първия въпрос е, че сама по себе си директивата за пощенските услуги допуска държавите членки да налагат на доставчиците на неуниверсални пощенски услуги задължителна система за разглеждането на жалби, каквато е предвидена в първа алинея на член 19, параграф 2 [от Директива 97/67, изменена с Директива 2008/6] за доставчиците на универсални пощенски услуги, трябва ли принципите на свободно движение на услуги (член 49 и сл. от Договора за ЕО[, понастоящем] член 56 и сл. от ДФЕС) да се тълкуват в смисъл, че въведените от държава членка ограничения на свободното движение на услуги, които се основават на императивни съображения от обществен интерес за защита на потребителите, по силата на които на доставчиците на неуниверсални пощенски услуги е наложена задължителна външна система за разглеждането на жалби, предвидена в първа алинея на член 19, параграф 2 [от Директива 97/67, изменена с Директива 2008/6] за доставчиците на универсални пощенски услуги, са съвместими с Договора за функционирането на Европейския съюз, дори ако в рамките на прилагането на посочената система за разглеждане на жалби не се прави никакво разграничение между жалбите на потребителите или други

крайни ползватели, въпреки че ползвателите на тези услуги (в настоящия случай експресни куриерски и съобщителни услуги) в голямата си част са търговци?“.

По преюдициалните въпроси

Предварителни бележки

25 Според Express Line, от една страна, запитващата юрисдикция е трябвало да постави на Съда допълнителен въпрос, което тя изрично е отказала да направи, а именно дали член 2, параграф 1 от Директива 97/67 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, съгласно която за пощенски услуги се считат не само услугите, които обхващат кумулативно събирането, сортирането, пренасянето и доставката на пощенските пратки, но и услугите, които се състоят в една или няколко от тези операции.

26 От друга страна, жалбоподателят в главното производство счита, че предметът на преюдициалното запитване е отпаднал, тъй като в спора по главното производство е оттеглил правните си основания, свързани с правото на Съюза.

27 В това отношение следва да се напомни, че в рамките на предвиденото от член 267 ДФЕС сътрудничество между Съда и националните юрисдикции само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на висящото пред него дело — както необходимостта от преюдициално

заключение, за да може да постанови решението си, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда (вж. по-специално Решение от 7 януари 2003 г. по дело BIAO, C-306/99, Recueil, стр. I-1, точка 88, Решение от 14 декември 2006 г. по дело Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, C-217/05, Recueil, стр. I-11987, точка 16 и Решение от 2 април 2009 г. по дело Pedro IV Servicios, C-260/07, Сборник, стр. I-2437 точка 28).

28 Следователно възможността за определяне на въпросите, които да се поставят на Съда, се полага единствено на националния съд и страните не биха могли да променят съдържанието им. Освен това да се измени същността на преюдициалните въпроси или да се отговори на допълнителните въпроси, споменати от жалбоподателите по главното производство в техните становища, би било несъвместимо с предоставената на Съда от член 267 ДФЕС роля, както и със задължението му да гарантира на правителствата на държавите членки и на заинтересованите страни възможността да представят становища съгласно член 23 от Статута на Съда на Европейския съюз, предвид факта че по силата на последната разпоредба само актовете за преюдициално запитване се съобщават на заинтересованите страни (вж. Решение от 15 октомври 2009 г. по дело Hochtief и Linde-Kca-Dresden, C-138/08, Сборник, стр. I-9889, точки 21 и 22, както и цитираната съдебна практика).

29 По-нататък, дори Съдът да не може да постанови решение, ако производството пред запитващата юрисдикция е приключило (Решение от 16 юли 1992 г. по дело Lourenço Dias, C-343/90, Recueil, стр. I-4673, точка 18), член 267 ДФЕС не допуска и в рамките на производството пред националната юрисдикция Съдът да преценява действителния интерес от поставения въпрос, дори когато са налице изменения на националното право, засягащи съответния случай (Решение от 14 декември 1971 г. по дело Politi, 43/71, Recueil, стр. 1039, точка 3).

30 В настоящия случай, от една страна, щом като запитващата юрисдикция не е счела за необходим, нито за относим въпроса за кумулативния или алтернативен характер на операциите, посочени в понятието „пощенски услуги“ по смисъла на член 2, параграф 1 от Директива 97/67, Съдът не следва да извършва анализ в това отношение.

31 От друга страна, след като въпреки искането на жалбоподателя по главното производство запитващата юрисдикция не е оттеглила формално преюдициалното си запитване и главното производство не е приключило, следва да се приеме, че отговорът на Съда на поставените от тази юрисдикция въпроси ѝ е необходим, за да може да постанови решението си.

По първия въпрос

32 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали Директива 97/67, с оглед на въведените с Директива 2002/39 и Директива 2008/6 изменения, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, с която по отношение на доставчиците на невключени в универсалната услуга пощенски услуги се придава задължителен характер на външна процедура за разглеждане на жалбите на ползвателите на тези услуги.

33 Най-напред следва да се отбележи, че Директива 97/67, както в своята първоначална редакция, така и в редакцията си в резултат на въведените с Директиви 2002/39 и 2008/6 изменения, предвижда по-специално в член 19 два вида процедури за разглеждане на жалбите на ползвателите на пощенски услуги, а именно вътрешна процедура — пред доставчика на услугите, и външна процедура — пред компетентния национален орган.

34 Запитващата юрисдикция има съмнения относно възможността по отношение на доставчиците на невключени в универсалната услуга пощенски услуги да се придава задължителен характер на външна процедура за разглеждане на жалбите, тъй като според тази юрисдикция Директива 97/67 осъществява пълно хармонизиране на процедурите за разглеждане на жалби и налага подобно задължение само на доставчика на универсалната услуга, считано от внесените

с Директива 2002/39 изменения, и на всички други доставчици на включени в универсалната услуга пощенски услуги, считано от внесените с Директива 2008/6 изменения.

35 В това отношение следва да се отбележи, на първо място, че обратно на приетото от запитващата юрисдикция, с Директива 97/67 не се осъществява пълно хармонизиране на предвидените в нея процедури за разглеждане на жалби.

36 Всъщност, от една страна, съгласно десето съображение на Директива 97/67 тя се явява като приета на равнище Европейски съюз рамка на основните принципи, като определянето на точните процедури е задължение на държавите членки (Решение от 11 март 2004 г. по дело Asempre и Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería, C-240/02, Recueil, стр. I-2461, точка 30), които трябва да изберат система, която е най-подходяща за техните условия.

37 От друга страна, подобно отсъствие на пълно хармонизиране е още по-очевидно, що се отнася до предвидените с Директива 97/67 процедури за разглеждане на жалбите.

38 Така съгласно съображение 35 и член 19 от Директива 97/67 в нейната първоначална редакция и в нейните последващи редакции процедурите за разглеждане на жалбите, които трябва да бъдат прозрачни, опростени и не скъпоструващи, от една страна, целят подобряването на качеството на услугата, предвиждайки бързо, справедливо и ефикасно уреждане на евентуалните спорове, а от друга страна, допълват възможностите за обжалване, предвидени в националното право и в правото на Съюза.

39 На второ място, другите съмнения на запитващата юрисдикция относно съвместимостта на Закона от 1991 г. с Директива 97/67 следва да бъдат отхвърлени, тъй като те също не съответстват на съдържанието на относимите разпоредби от тази директива относно процедурите за разглеждане на жалбите както в нейната първоначална редакция, така и в нейните редакции след измененията.

40 Всъщност Директива 97/67 винаги е запазвала допълнителния характер на посочените процедури по отношение на предвидените в националното право възможности за обжалване и следователно — свободата на действие на държавите членки в това отношение. Ако внесените изменения в посочената директива постепенно са ограничили тази свобода на действие, следва да се посочи, че така наложените ограничения и насоки целят в приложното поле на процедурите за разглеждане на жалбите да бъдат включени всички доставчици на пощенски услуги.

41 Така, на първо място, съгласно член 2, точка 17 и член 19, първа и трета алинея от Директива 97/67 държавите членки трябва да следят за установяването на вътрешни и външни процедури за разглеждане от доставчика на универсалната услуга на жалбите, свързани със самото предоставяне на посочената услуга. Следователно задължението на държавите членки се ограничава до посоченото предоставяне и до посочения доставчик, но тези държави разполагат със свобода на действие, която им позволява да предоставят други възможности за обжалване.

42 Впоследствие с Директива 2002/39 се добавя по-специално нова алинея към посочения член 19, съгласно която държавите членки могат да предвидят, че „принцип[ът]“, който се състои в създаването на процедури за разглеждане на жалбите, се прилага и по отношение на потребителите на услуги, които не са включени в универсалната услуга, или на услуги, които са включени в тази услуга, но не се предоставят от доставчика на универсалната услуга.

43 По същество, тъй като първоначалната редакция на съдържанието на член 19, трета алинея не е изменено, задължението и свободата на действие на държавите членки, посочени в точка 41 от настоящото решение, остават едни и същи в тези две редакции на Директива 97/67. При все това съгласно съображение 28 от Директива 2002/39 измененията на член 19 от Директива 97/67 са имали за цел да насърчат държавите членки да включат в приложното поле на вътрешните процедури за разглеждане на жалбите ползвателите на всички пощенски услуги, независимо дали са универсални или не и дали доставчикът на посочените услуги е доставчикът на универсалната услуга, или е притежател на разрешително.

44 Накрая, с Директива 2008/6 се изменя по-специално член 2, точка 17 от Директива 97/67 и член 19, първа алинея от същата директива, изменена с Директива 2002/39, като за всички доставчици на пощенски услуги се предвижда установяването на вътрешни процедури за разглеждане на жалбите на ползвателите, като оттогава последните се определят като всички физически или юридически лица, които се ползват от предоставянето на пощенска услуга.

45 Новата разпоредба на член 19, параграф 1, трета алинея от Директива 97/67 в резултат от изменението с Директива 2008/6 предвижда, че държавите членки трябва да насърчават също така развитието на независими извънсъдебни схеми за разрешаване на спорове между доставчици на пощенски услуги и ползватели. Параграф 2, първа алинея от посочения член съдържа и ново задължение, тъй като с тази алинея в приложното поле на външната процедура за разглеждане на жалбите на ползвателите се включват и предприятията, които предоставят пощенски услуги, спадащи към универсалната услуга.

46 Съгласно съображение 42 от Директива 2008/6 тези изменения целят приложението на минималните принципи, определени за разглеждане на жалбите, да се не се ограничава само до доставчиците на универсалната услуга.

47 Следователно процедурите за разглеждане на жалби, предвидени в първоначалната редакция на Директива 97/67 и в нейните редакции след измененията, са създадени като минимална рамка, която допълва възможностите за обжалване съгласно националното право и правото на Съюза, и поради това държавите членки имат свобода на действие да определят точните процедури и да изберат най-подходящата с оглед на положението в тях система, спазвайки същевременно наложените с тази директива ограничения и насоки.

48 Тези ограничения и насоки се състоят, на първо място, в задължението да се гарантира въвеждането на вътрешни и външни процедури за разглеждане от доставчика/доставчиците на универсалната услуга на жалбите — задължение, което е било предвидено още в първоначалната редакция на Директива 97/67.

49 След това с Директива 97/67 се налага задължението да се гарантира въвеждането от всички доставчици на пощенски услуги на вътрешни процедури и на външни процедури — от предприятията, предоставящи пощенски услуги, които са включени в универсалната услуга, което задължение е въведено с Директива 2008/6 в допълнение към вече зададените с Директива 2002/39 насоки.

50 Накрая, от Директива 97/67 произтича задължението да се насърчи въвеждането на независими схеми за разрешаване на спорове по взаимно съгласие между доставчиците на пощенски услуги и ползвателите, което задължение е въведено с Директива 2008/6.

51 Поради това национална правна уредба като Закона от 1991 г., с която по отношение на доставчиците на невключени в универсалната услуга пощенски услуги се придава задължителен характер на външна процедура за разглеждане на жалбите на ползвателите на тези услуги, не само не противоречи на Директива 97/67 в нейната първоначална редакция и в нейните редакции след измененията, но и отговаря на предвиденото в нея задължение, въведено с изменението ѝ с Директива 2008/6, да се насърчава въвеждането на независими схеми за

разрешаване на спорове по взаимно съгласие между доставчиците на пощенски услуги и ползвателите.

52 Поради това на първия поставен въпрос следва да се отговори, че Директива 97/67 в нейната първоначална редакция и в редакциите ѝ след измененията с Директиви 2002/39 и 2008/6 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, с която по отношение на доставчиците на невключени в универсалната услуга пощенски услуги се придава задължителен характер на външна процедура за разглеждане на жалбите на ползвателите на тези услуги.

По втория въпрос

53 С втория си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 56 от ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, с която по отношение на доставчиците на невключени в универсалната услуга пощенски услуги се придава задължителен характер на външна процедура за разглеждане на жалбите на ползвателите на тези услуги.

54 В самото начало следва да се отбележи, че макар Express Line да е учредено по белгийското право дружество, то е част от групата предприятия DHL, чието седалище е в Германия. Освен това, от акта за преюдициално запитване или от предхождащите спора по главното производство обстоятелства не е видно, че причината за възникване на посочения спор може да е конкретно предоставяне на услуги между две или повече държави членки.

55 При тези условия разглежданата в делото по главното производство свобода не е свободното предоставяне на услуги, а свободата на установяване. Поради това вторият поставен въпрос трябва да се разбира като въпрос, насочен към това да се установи дали член 49 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като Закона от 1991 г., с която по отношение на доставчиците на невключени в универсалната услуга пощенски услуги се придава задължителен характер на външна процедура за разглеждане на жалбите на ползвателите на тези услуги.

56 Според запитващата юрисдикция задължението за прилагане на подобна процедура съставлявало ограничение на свободата на установяване на доставчиците на невключени в универсалната услуга пощенски услуги, които доставчици произхождат от държави членки, различни от Кралство Белгия, и искат да се установят в посочената държава членка. Ако обаче това ограничение може да бъде обосновано с императивно съображение от обществен интерес за защита на потребителите, член 49 ДФЕС не допускал да се придава задължителен характер на посочената процедура във връзка със споровете относно пощенски услуги като например експресни куриерски услуги, при които в голямата си част ползвателите са търговци.

57 В това отношение следва да се посочи, както беше изтъкнато в точка 35 от настоящото решение, че с Директива 97/67 не се осъществява пълно хармонизиране на процедурите за разглеждане на жалбите на ползвателите на пощенски услуги и следователно държавите членки имат свобода на действие в това отношение при спазване на произтичащите от правото на Съюза ограничения.

58 Във връзка със свободата на установяване на гражданите на държава членка на територията на друга държава членка следва да се напомни, че съгласно постоянната съдебна практика тази свобода включва възможността те да започват и упражняват дейност като самостоятелно заети лица, както и да учредяват и управляват предприятия при същите условия като тези, определени от законодателството на държавата членка на установяване за собствените ѝ граждани (вж.

Решение от 1 октомври 2009 г. по дело Gaz de France — Berliner Investissement, C-247/08, Сборник, стр. I-9225, точка 54 и цитираната съдебна практика).

59 Що се отнася до дружествата, които са учредени в съответствие със законодателството на държавата членка и имат седалище, централно управление или основно място на дейност в Европейския съюз, съгласно член 54 ДФЕС тази свобода включва правото да упражняват дейността си в съответната държава членка посредством дъщерно дружество, клон или представителство (вж. по-специално Решение от 21 септември 1999 г. по дело Saint-Gobain ZN, C-307/97, Recueil, стр. I-6161, точка 35, Решение от 12 септември 2006 г. по дело Cadbury Schweppes и Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, Recueil, стр. I-7995, точка 41, както и Решение от 13 март 2007 г. по дело Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, Сборник, стр. I-2107, точка 36).

60 Съдът е напомнял многократно, че член 49 ДФЕС не допуска национални мерки, които биха могли да затруднят или да възпрепятстват упражняването от страна на гражданите на Съюза на гарантираната от Договора свобода на установяване, макар същите да се прилагат без разлика, основана на гражданство, и че такива ограничаващи последици могат да настъпят, когато поради национална правна уредба дадено дружество може да бъде възпряно да създаде подчинени образувания, като например постоянен обект, в други държави членки и да упражнява дейността си чрез такива образувания (Решение от 11 март 2010 г. по дело Attanasio Group, C-384/08, Сборник, стр. I-2055, точки 43 и 44, както и цитираната съдебна практика).

61 В конкретния случай разглежданата мярка не съдържа каквото и да е ограничение на свободата на установяване.

62 Всъщност, на първо място тази мярка се прилага — без разлика, основана на гражданство — по отношение на всеки установен в Белгия доставчик на невключени в универсалната услуга пощенски услуги. По-нататък, както е посочил

генералният адвокат в точка 77 от своето заключение, операторите не могат да претендират, че държава членка не разполага със структури за правна защита на интересите на клиентите им, които структури предлагат способи за извънсъдебно уреждане на споровете. На последно място, почти всички държави членки са включили в приложното поле на външните системи за разглеждане на жалбите и доставчиците на услуги, непопадащи в обхвата на универсалната услуга.

63 При тези условия няма основание да се поддържа, че само по себе си придаването на задължителен характер по отношение на доставчиците на невключени в универсалната услуга пощенски услуги на външна процедура за разглеждане на жалбите на ползвателите на тези услуги може да затрудни или да възпрепятства упражняването от страна на гражданите на Съюза на гарантираната от Договора свобода на установяване.

64 Ето защо на втория поставен въпрос следва да се отговори, че член 49 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, с която по отношение на доставчиците на невключени в универсалната услуга пощенски услуги се придава задължителен характер на външна процедура за разглеждане на жалбите на ползвателите на тези услуги.

По съдебните разноски

65 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

1) **Директива 97/67/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 декември 1997 година относно общите правила за развитието на вътрешния пазар на пощенските услуги в Общността и за подобряването на качеството на услугата, в нейната първоначална редакция и в редакциите ѝ след измененията с Директива 2002/39/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 10 юни 2002 година и с Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 февруари 2008 година, трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, с която по отношение на доставчиците на невключени в универсалната услуга пощенски услуги се придава задължителен характер на външна процедура за разглеждане на жалбите на ползвателите на тези услуги.**

2) **Член 49 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, с която по отношение на доставчиците на невключени в универсалната услуга пощенски услуги се придава задължителен характер на външна процедура за разглеждане на жалбите на ползвателите на тези услуги.**

Подписи