Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
P. MENGOZZI
представено на 16 март 2016 година[1]

Дело C-2/15

DHL Express (Austria) GmbH
срещу
Post-Control-Kommission

(Преюдициално запитване, отправено от Verwaltungsgerichtshof (Административен съд, Австрия)

„Преюдициално запитване — Свободно предоставяне на услуги — Пощенски услуги в Европейския съюз — Национална уредба, задължаваща всички доставчици на пощенски услуги да участват във финансирането на националния регулаторен орган на пощенския сектор“

1. Противоречи ли 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[2], последно изменена[3] с Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 февруари 2008 г.[4] (наричана по-нататък „Директива 97/67“), държавите членки да задължават всички доставчици на пощенски услуги да участват във финансирането на националния регулаторен орган на пощенския сектор? Това е смисълът на настоящото преюдициално запитване.

I – **Правна уредба**

A– *Директива 2008/6*

2. В съображение 27 от Директива 2008/6 се посочва, че „[о]т доставчиците на пощенски услуги може да се изисква да допринасят за финансирането на универсалната услуга, когато се предвижда компенсационен фонд. За да се определи от кои предприятия може да се изисква да направят вноски в компенсационния фонд, държавите членки следва да отчетат дали услугите, предоставяни от тези предприятия, могат от гледна точка на ползвателя да се разглеждат като услуги, попадащи в обхвата на универсалната услуга, тъй като изглеждат взаимозаменяеми в достатъчна степен с универсалната услуга, като се вземат предвид характеристиките на услугите, включително характеристиките на добавената им стойност, както и предназначението и ценообразуването им. Не е необходимо тези характеристики да покриват всички аспекти на универсалната услуга, като например ежедневна доставка или пълно национално покритие“.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — ОВ L 15, 1998 г., стр. 14; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 3, стр. 12)

3 — Преди Директива 2008/6, Директива 97/67 е била изменяна и с Директива 2002/39/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 10 юни 2002 г. (ОВ L 176, стр. 21; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 4, стр. 178), както и с Регламент (ЕО) № 1882/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 29 септември 2003 г. (ОВ L 284, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 4, стр. 213).

4 — ОВ L 52, стр. 3.

3. В съображение 28 от Директива 2008/6 се припомня, че „[з]а да се спази принципът на пропорционалност при определяне на приноса, който следва да се даде към разходите за предоставяне на универсалната услуга в дадена държава членка, изискван от предприятията, държавите членки следва да използват прозрачни и недискриминационни критерии, такива като дела на тези предприятия в дейностите, попадащи в обхвата на тези предприятия в държавата членка. Държавите членки могат да изискат от тези доставчици, от които се изисква да правят вноски в компенсационния фонд, да въведат подходяща отделна счетоводна отчетност, за да гарантират функционирането на фонда“.

4. В съображение 47 от Директива 2008/6 се изтъква, че „[р]олята на националните регулаторни органи вероятно ще остане определяща по-специално в тези държави членки, в които все още трябва да бъде завършен преходът към конкуренция. В съответствие с принципа за разделение на регулаторни и оперативни функции държавите членки следва да гарантират независимостта на националните регулаторни органи, като по този начин осигурят безпристрастност на техните решения. Изискването за независимост не засяга нито институционалната автономност и конституционните задължения на държавите членки, нито принципа за неутралност по отношение на действащите в държавите членки правила, уреждащи системата на собственост, установен в [член 345 ДФЕС]. Националните регулаторни органи следва да бъдат снабдени с всички необходими ресурси за изпълнението на техните задачи от гледна точка на персонал, експертни знания или финансови средства“.

Б– *Директива 97/67*

5. Член 2 от Директива 97/67 гласи:

„По смисъла на настоящата директива се прилагат следните дефиниции:

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

1а) доставчик на пощенски услуги: предприятие, което предоставя една или повече пощенски услуги;

[…]

13) доставчик на универсална услуга: обществен или частен доставчик на пощенски услуги, който предоставя универсална пощенска услуга или части от нея в държава членка, за чиито идентификационни данни Комисията е нотифицирана в съответствие с член 4“;

14) разрешения: всяко разрешение, установяващо специфични за пощенския сектор права и задължения и позволяващо на предприятията да предоставят пощенски услуги и, когато това е приложимо, да създават и/или експлоатират своите мрежи за предоставянето на такива услуги, под формата на „общо разрешение“ или на „индивидуален лиценз“, както са определени по-долу:

— „общо разрешение“: разрешение, което не изисква съответния доставчик на пощенска услуга да получи изрично решение от националния регулаторен орган, преди да упражни правата, произтичащи от разрешението, независимо дали е регулирано от „лиценз за категория“ или съгласно общото право, или дали това регулиране изисква процедури по регистрация или деклариране,

— „индивидуален лиценз“: разрешение, предоставено от национален регулаторен орган, и което дава на доставчика на пощенска услуга специфични права или подчинява дейностите на това предприятие на специфични задължения, ако е приложимо, допълващи общото разрешение, когато доставчикът на пощенски услуги няма право да упражнява съответните права до получаване на решението на националния регулаторен орган“;

[…]

18) национален регулаторен орган: органът или органите във всяка държава членка, на които държавата членка поверява, inter alia, регулаторните функции, попадащи в рамките на приложното поле на настоящата директива;

[…]“.

6. Член 9 от Директива 97/67 има следното съдържание:

„1. За услуги, които попадат извън обхвата на универсалната услуга, държавите членки могат да въведат общи разрешения, доколкото това е необходимо за гарантиране спазването на съществените изисквания.

2. По отношение на услугите, които попадат в обхвата на универсалната услуга, държавите членки могат да въведат разрешителни процедури, включително индивидуални лицензи, доколкото това е необходимо за гарантиране спазването на съществените изисквания и за гарантиране предоставянето на универсалната услуга.Предоставянето на разрешения може:

— да се обвърже със задължения за универсална услуга,

— ако е необходимо и обосновано, да наложи изисквания относно качеството, достъпността и изпълнението на съответните услуги,

— когато е уместно, да се обвърже със задължение за финансова вноска за посочените в член 7 механизми за поделяне на разходите, ако предоставянето на универсалната услуга е свързано с нетен разход и представлява несправедлива тежест за доставчика(ците) на универсалната услуга, определен(и) съгласно член 4,

— когато е уместно, да се обвърже със задължение за финансова вноска за покриване на оперативните разходи на националния регулаторен орган, посочени в член 22,

— когато е уместно, да се обвърже със или да наложи задължение за спазване на установените от националното законодателство условия на труд.

Задълженията и изискванията, посочени в първото тире и в член 3, могат да се налагат само на определените доставчици на универсална услуга.

[…]

3. Процедурите, задълженията и изискванията, посочени в параграфи 1 и 2, са прозрачни, достъпни, недискриминационни, пропорционални, точни и недвусмислени, предварително оповестени и основани на обективни критерии. Държавите членки гарантират, че причините, поради които едно разрешение е изцяло или частично отказано или отнето, са съобщени на заявителя, както и установяват процедура за обжалване“.

B– *Австрийското право*

1. PMG

7. Член 24, параграф 1 от Bundesgesetz über die Regulierung des Postmarktes (федерален закон за регулиране на пощенския пазар, наричан по-нататък „PMG“)[5] предвижда, че „[в]сяко лице има право да предлага и да предоставя пощенски услуги при условията, определени в настоящия федерален закон“.

8. Член 25, параграф 1 от PMG предвижда, че „[д]оставчиците на пощенски услуги са задължени да декларират пред регулаторния орган планираното предоставяне на пощенска услуга, както и измененията в експлоатацията ѝ и преустановяването на същата, преди началото, изменението или преустановяването на експлоатацията […]“.

9. Член 26, параграф 1 от PMG гласи, че [п]рофесионалното пренасяне на пощенски пратки до 50 g за сметка на трети лица, трябва да бъде предмет на концесия“.

10. Член 37, параграф 2 от PMG предвижда, че [р]егулаторният орган по смисъла на настоящия закон и по смисъла на Директива [97/67] е, по отношение на посочените в член 40 задачи, Post-Control-Kommission, а по отношение на всички други задачи — Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (наричано по-нататък „RTR-GmbH“).“

2. KOG

11. Член 34, параграф 3 от Bundesgesetz über die Einrichtung einer Kommunikationsbehörde Austria (наричан по-нататък „KommAustria“) и Bundeskommunikationssenates [федерален закон за създаване на регулаторен орган по съобщенията Austria („KommAustria“) и федерален съвет по съобщенията] (наричан по-нататък „KOG“)[6] предвижда, че „[ф]инансовите вноски се определят и събират на базата на съотношението между оборота на всяко задължено лице и общия специфичен за сектора оборот, като изчислението се основава на целия оборот, реализиран в страната от доставки на далекосъобщителни услуги“.

12. Член 34a от KOG има следното съдържание:

„(1) Покриването на направените от RTR-GmbH разходи при изпълнение на задачите […], свързани с „пощенския сектор“, се осигурява, от една страна, от финансовите вноски, и от друга страна, от федералния бюджет. Субсидията от федералния бюджет с годишен размер 200 000 EUR се изплаща на RTR-GmbH на два равни транша […]. Общият размер на другите разходи на RTR-GmbH, които произтичат от финансовите вноски, може да достигне най-много 550 000 EUR на година.

(2) Финансовите постъпления, които произтичат от „пощенския сектор“. „Пощенският сектор“ включва доставянето на пощенски услуги, които подлежат на деклариране съгласно член 24 [от PMG], или които ползват концесия по силата на член 26 от същия закон.

(3) Член 34, параграфи 3—15 се прилага по аналогия, като наименованието „Telekom-Control-Kommission“ се заменя с наименованието „Post-Kontrol-Kommission“.

5 — BGBl. I № 123/2009, в редакцията му, публикувана в BGBl I. № 111/2010.

6 — BGBl. I № 32/2001, в редакцията му, публикувана в BGBl. I № 50/2010.

II – **Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси**

13. DHL Express (Austria) GmbH (наричано по-нататък „DHL Express“), австрийско подразделение на групата Deutsche Post DHL, е предприятие, което извършва дейност в сектора на куриерските и експресните услуги и в това си качество осигурява събиране, сортиране, пренасяне и доставяне на колетни пратки до 31,5 kg, както и на документи, а също и многобройни допълнителни услуги (като например съответно гарантирано получаване в определено време за доставка, опаковане и проследяване на пратките).

14. С решение от 23 април 2012 г. Post-Control-Kommission (комисия за контрол на пощенските услуги, наречена по-нататък „PCK“) изисква DHL Express да участва във финансирането на RTR-GmbH за периода от 1 юли до 31 декември 2011 г. В решението си PCK счита, че DHL Express е задължено да допринесе за дейността на регулаторния орган на пощенския сектор чрез финансова вноска. Впрочем, освен частично публично финансиране, австрийското законодателство предвижда и задължение за участие на всички доставчици на пощенски услуги, независимо дали доставят или не универсална услуга. Следователно PCK изчислява, на базата на прогнозния годишен оборот на DHL Express за 2011 г., дела му в общия размер на оборота на пощенския сектор, след което определя и дела във финансирането на RTR-GmbH, който DHL Express следва да поеме.

15. DHL Express обжалва решението пред Verwaltungsgerichtshof (Административен съд). То твърди, че не предоставя никаква услуга от обхвата на универсалната по смисъла на Директива 97/67 и че член 9, параграф 2 от тази директива ограничава възможността държавите членки да задължават доставчиците от пощенския сектор да участват във финансирането на националния регулаторен орган на този сектор единствено до доставчиците на услуги, попадащи в обхвата на универсалната услуга. Следователно национално законодателство, което задължава всички доставчици на пощенски услуги да участват в това финансиране, би противоречало на Директивата.

16. При тези обстоятелства, тъй като среща затруднение при тълкуването на правото на Съюза, Verwaltungsgerichtshof (Административен съд) решава да спре производството и с решение, внесено в секретариата на Съда на 7 януари 2015 г., да му постави следните преюдициални въпроси:

„1. Противоречи ли на Директива [97/67], в редакцията на Директива [2008/6], и по-специално на член 9 от нея, национална правна уредба да задължава доставчиците на пощенски услуги да участват във финансирането на оперативните разходи на националния регулаторен орган, независимо дали предоставят универсална услуга?

2. При утвърдителен отговор на първия въпрос:

   а) Достатъчно ли е във връзка със задължението за финансиране да се изисква съответният доставчик да предоставя пощенски услуги, които според националната уредба се квалифицират като универсални услуги, но надвишават задължителната минимална съвкупност от универсални услуги според Директивата?

   б) Трябва ли при изчисляване на дела на съответното предприятие във финансовото участие да се подходи както при изчисляването на финансовите вноски за компенсационния фонд съгласно член 7, параграф 4 от посочената директива?

   в) Налага ли изискването за спазване на принципа за недопускане на дискриминация и на принципа за пропорционалност по смисъла на член 7, параграф 5 от посочената директива, както и „отчитането на взаимозаменяем[остта] в достатъчна степен с [универсалната услуга] по смисъла на съображение [27] от Директива [2008/6] частта от

оборота, съответстваща на допълнителните услуги, т.е. пощенските услуги, които не са причислени към универсалната услуга, но които са свързани с нея, да бъде извадена и да не се взема предвид при изчисляването на дела?“.

III – **Производството пред Съда**

17. По настоящото преюдициално запитване са представени писмени становища от жалбоподателя в главното производство, от ответника в главното производство, от австрийското, белгийското, испанското, френското, и норвежкото правителство и от Европейската комисия.

IV – **Правен анализ**

A– *По първия преюдициален въпрос*

18. С първия си преюдициален въпрос, отправен до Съда, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали Директива 97/67 противоречи на това държавите членки да задължават всички доставчици от пощенския сектор да участват във финансирането на регулаторния орган на този сектор.

1. Тезата на жалбоподателя в главното производство

19. DHL Express, подкрепяно в доводите си от френското правителство, поддържа, че както буквата, така и системата на член 9 на Директива 97/67 налагали член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директивата да бъде тълкуван в смисъл, че държавите членки могат да налагат такова участие само на предприятия, които предоставят услуги, попадащи в обхвата на универсалната услуга.

20. От гледна точка на буквалното тълкуване, член 9 от Директива 97/67 урежда най-общо условията за доставяне на пощенски услуги и достъпа до мрежата. Параграф 2 предвиждал по-специално и най-вече услугите, попадащи в обхвата на универсалната услуга. Член 9, параграф 2, втора алинея от Директива 97/67 предвижда, че издаването на разрешения може да се обвърже със спазване на изброените в различните тирета задължения. Терминът „разрешения“ обаче препращал към режима, прилаган само за предприятия, които предоставят услуги, попадащи в обхвата на универсалната услуга. Освен това от систематична гледна точка трябвало да се съпоставят задължението за участие във финансирането на регулаторния орган на пощенския сектор, посочено в член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директива 97/67 и задължението за финансово участие в компенсационния фонд, предвидено в член 9, параграф 2, втора алинея, трето тире от Директивата. Индивидуалното приложното поле на последното задължение е уточнено в съображения 27 и 28 от Директива 2008/6, откъдето следвало, че същото се отнася само до предприятията, които предоставят услуги, попадащи в обсега на универсалната услуга. Впрочем такъв бил и възприетият от самата Комисия подход. Следователно, тъй като член 9, параграф 2, втора алинея, трето тире от Директива 97/67 се отнася само за предприятията, които предоставят услуги, попадащи в обхвата на универсалната услуга, същото заключение трябвало да се направи и за останалите елементи, съдържащи се в член 9, параграф 2, втора алинея, включително и за задължението за участие във финансирането на регулаторния орган на пощенския сектор. От своя страна член 9, параграф 2, трета алинея от Директива 97/67 потвърждавал, че втора алинея от този член в действителност се отнася до задълженията, които могат да се отнасят за предприятията, които предоставят

услуги, попадащи в обхвата на универсалната, независимо дали са определени[7] или не.

2. Анализ

21. Както става ясно от постоянната практика на Съда, когато дадено буквално тълкуване не е особено ясно за смисъла, който трябва да се придаде на разпоредба от правото на Съюза, съдържаща се в директива, за тълкуването на въпросната разпоредба е важно да се вземат предвид нейният контекст, общата структура и целта на Директивата, от която тя е част[8].

22. Напълно съм съгласен с жалбоподателя в главното производство, че член 9 от Директива 97/67 е разпоредба, чието редакционно качество е окаяно и чието тълкуване, ако се придържаме към текста ѝ, е объркващо. Съдът ще трябва според мен да се заеме с възстановяване на текста на член 9 от Директива 97/67, тъй като той съвсем не е формулиран така, че да бъде веднага разбран.

23. Това се оказва още по-необходимо, поради това че в момента, както става ясно от писменото становище на Комисията, 18 държави членки задължават всички доставчици на пощенски услуги да участват във финансирането на националния си регулаторен орган[9].

24. За да се разкрие истинският обхват на член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире на Директива 97/67, първо ще пристъпя към буквален анализ на въпросната разпоредба, а след това — към анализ на системата ѝ, като ще се опитам да я разясня, прибягвайки накратко до предисторията на разпоредбата. После ще трябва да припомня какви са задачите на националния регулаторен орган на пощенския сектор и да посоча защо съм убеден, че аналогията, която жалбоподателят в главното производство се е опитал да установи между начините на финансиране на посочения регулаторен орган и тези на компенсационния фонд, е неприемлива.

а) Буквално, систематично и историческо тълкуване

25. Член 9 на Директива 97/67 е включен в главата от въпросната директива, посветена на условията, регламентиращи предоставянето на пощенски услуги и достъпа до мрежата. Въпросният член е подразделен на три параграфа.

26. Член 9, параграф 1 от Директива 97/67 гласи, че по отношение на услугите, които не попадат в обхвата на универсалната услуга, държавите членки могат да въвеждат „общи разрешения“. Член 9, параграф 2, първа алинея от въпросната директива предвижда, че за услугите, попадащи в обхвата на универсалната услуга, държавите членки да могат да въвеждат „разрешителни процедури, включително индивидуални лицензи“. Втора алинея на този параграф предвижда, че издаването на „разрешения“ може да се обуславя от спазване на различни условия, изброени в петте различни тирета на тази алинея.

7 — По смисъла на член 4 на Директива 97/67.

8 — Вж. по-специално решение ЧЕЗ Разпределение България (C-83/14, EU:C:2015:480, т. 55 и цитираната съдебна практика).

9 — При това независимо от формата на участие. Испанското правителство изложи механизма в Кралство Испания. Изискуемото участие е под формата на данък или на такса при вписване или при подновяване на вписването в регистъра на предприятията за пощенски услуги.

27. На пръв поглед, с оглед на това, че списъкът на различните условия, с които може да бъде обвързано издаването на „разрешения“, се съдържа в член 9, параграф 2, и на това, че този параграф в първата си алинея се позовава на „услугите, които попадат в обхвата на универсалната услуга“, би могло да се направи извод, че „задължение за финансова вноска за покриване на оперативните разходи на националния регулаторен орган“, посочено в член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директива 97/67, може да бъде наложено само на доставчиците на услуги, попадащи в обхвата на универсалната услуга.

28. Интересно е да се отбележи обаче, че член 9, параграф 2, втора алинея от Директива 97/67 се позовава на понятието „разрешение“, без да съдържа пояснение в този смисъл. Следователно тази алинея може да се разтълкува не само изолирано, а напротив, в светлината на член 2, точка 14 от Директива 97/67, където се дефинира терминът „разрешения“. При прочита на този член става ясно, че се касае за общо понятие, отнасящо се до „всяко разрешение, установяващо специфични за пощенския сектор права и задължения и позволяващо на предприятията да предоставят пощенски услуги и, когато това е приложимо, да създават и/или експлоатират своите мрежи за предоставянето на такива услуги, под формата на „общо разрешение“ или на „индивидуален лиценз“ [10]. Съображение 22 или член 9, параграф 3 от Директива 97/67 са други примери за употребата от законодателя на термина „разрешения“ [11] с общото му значение.

29. Поради това предложеното от жалбоподателя в главното производство буквално тълкуване ми изглежда твърде ограничително.

30. Не е възможно да се изведат в подкрепа на позицията на DHL Express повече доводи от член 9, параграф 2, трета алинея от Директива 97/67, според който „задълженията и изискванията, посочени в първо тире [на член 9, параграф 2, втора алинея от въпросната директива], както и в член 3, могат да се налагат само на определените доставчици на универсална услуга“. При това положение и като се вземе предвид системата на член 9 от Директива 97/67 в неговата цялост, ограничаване на другите тирета на член 9, параграф 2, втора алинея от Директивата не би имало смисъл.

31. Нека се спрем на съответните тирета.

32. Съдбата на първо тире се урежда от член 9, параграф 2, трета алинея от Директива 97/67, който току-що цитирах. Очевидно задълженията за универсална услуга могат да бъдат наложени само на определени доставчици на универсална услуга по смисъла на член 4, параграф 2 от тази директива.

33. Второто тире предвижда възможността да се обвържат „разрешенията“ с изисквания за качество, достъпност и изпълнението на съответните услуги. Няма пречка да се изискват такива условия от всички доставчици на пощенски услуги. Във връзка с това отбелязвам, че член 9, параграф 1 от Директива 97/67 предвижда, че държавите членки да могат да въведат общи разрешения за услуги, които попадат извън обхвата на универсалната услуга, ако преценят, че е необходимо „за гарантиране спазването на съществените изисквания“. Тези изисквания, определени в член 2, точка 19 от Директива 97/67, покриват „общи неикономически причини, които могат да накарат дадена държава членка да наложи условия върху предоставянето на *пощенски услуги*“ [12] , сред които например поверителността на кореспонденцията. Мога обаче

10 — Член 2, точка 14 на Директива 97/67 продължава с определението на две особени категории „разрешения“, а именно общите разрешения и индивидуалните лицензи (вж. т. 5 от настоящото заключение).

11 — Съгласно това съображение „държавите членки следва да имат правото да регламентират чрез подходящи процедури за разрешаване на тяхна територия, предоставянето на пощенски услуги, които не са резервирани за доставчиците на универсалната услуга […]“.

12 — Курсивът е мой. Позоваването изобщо на предоставянето на пощенски услуги е важно.

напълно да приема, че задължаването в рамките на общото разрешение, на което се основа секторът, на доставчиците на пощенски услуги — дори и не универсални — да спазват някои стандарти по отношение на качеството, достъпността и изпълнението на посочените услуги, би могло да допринесе за запазването и поддържането на основните изисквания.

34. Третото тире се отнася до възможността да се обвържат „разрешенията“ със спазване на задължението за финансово участие в компенсационния фонд, чието създаване е предвидено в член 7, параграф 4 от Директива 97/67. Ще се върна по-късно в анализа си на това задължение, но вече съм склонен да считам, че поради *изрично* установената от законодателя връзка [13] между това задължение и доставчиците само на услуги, попадащи в обхвата на универсалната услуга, това тире трябва да се тълкува като незасягащо принципно всички доставчици на пощенски услуги.

35. Четвъртото тире е това, за което се отнася преюдициалното запитване. Директива 97/67 не съдържа никаква изрична разпоредба, позволяваща да се направи извод, че приложното ѝ поле е ограничено само до предприятията, които предоставят услуги, попадащи в обхвата на универсалната услуга.

36. Петото тире предвижда възможността да се обвърже издаването на „разрешения“ със задължението да се спазват установените от националното законодателство условия на труд. Трудно ми е да повярвам, че подобна възможност е също строго ограничена само до предприятията, които предоставят услуги, попадащи в обхвата на универсалната услуга. И тук предложеното от жалбоподателя в главното производство стриктно тълкуване би означавало, че държавите членки не биха имали право да изискват от предприятията, чиято дейност се регламентира с общи разрешения — издадени за предоставяне на пощенски услуги, които не попадат в обсега на универсалната услуга — да спазват установените на национално равнище условия на труд. Освен това както второто, така и петото тире трябва да бъдат разглеждани във връзка с член 9, параграф 1 и с член 2, точка 19 от Директива 97/67. В петото тире обаче изрично се посочва като основно изискване „спазването на условията на труд“.

37. Прочит на член 9, параграф 2, втора алинея от Директива 97/67, който не би ограничил непременно възможността за държавите членки да обвържат издаването на разрешения със спазване на изброените в него задължения, само до доставчиците на услуги, попадащи в обхвата на универсалната услуга — освен ако не е изрично предвидено друго — не противоречи на историческия анализ на въпросната разпоредба.

38. В писменото си становище Комисията внесе известен брой разяснения за условията, при които Съветът на Европейския съюз е поискал, по инициатива на Ирландия, да бъде включен член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директива 97/67. Подобно на Комисията, и аз съм склонен да приема, че по този начин законодателят на Европейския съюз е пожелал да открие възможност за допълнително финансиране за държавите членки и че незадължителният характер на тези възможности е в полза по-скоро на широко тълкуване на съответните разпоредби. Отбелязвам също, че в първоначалната директива, тоест Директива 97/67, законодателят е разглеждал понятието „разрешително“ в неговия общ смисъл, като направените изменения с Директива 2008/6 не са засегнали първоначалното определение на понятието „разрешително“ [14].

13 — Вж. по-специално съображение 27 от Директива 2008/6. За ирелевантността на аналогията между начина на финансиране на фонда и начина на финансиране на националния регулаторен орган, вж. точка 49 и сл. от настоящото заключение.

14 — Вж. член 2, точка 14 от Директива 97/67 в първоначалната ѝ редакция.

39. Отвъд тези съображения, свързани с буквата, системата и предисторията на член 9 от Директива 97/67, анализът на задачите, поверени на националните регулаторни органи на пощенския сектор, доказва, че тяхната роля е замислена от законодателя на Съюза като неограничаваща се само до пощенските услуги, които попадат в обхвата на универсалната услуга.

б) Поверени на националните регулаторни органи задачи

40. Член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директива 97/67 позволява на държавите членки да използват възможността си да задължат доставчиците на пощенски услуги да участват във финансирането на националния регулаторен орган. Член 22, параграф 1 от Директива 97/67 предвижда държавите членки да определят „един или няколко национални регулаторни органа на *пощенския отрасъл*“ [15]. Член 22, параграф 2 от въпросната директива уточнява и задачите им. Според тази разпоредба тези органи имат „за *конкретна* задача да гарантират изпълнението на задълженията, произтичащи от настоящата директива, по-специално чрез установяване на контролни и регулаторни процедури, гарантиращи предоставянето на универсалната услуга“ [16]. При това тази задача, свързана с универсалната услуга, не е изключителна, тъй като член 22, параграф 2 от Директива 97/67 продължава, постановявайки, че на националните регулаторни органи „може да им бъде поверена и функцията за гарантиране на спазването на правилата за конкуренцията в пощенския отрасъл“. Тези органи играят важна роля и за събиране на информация за проверка или за статистически цели [17]. И тук обаче задължението за доставчиците на пощенски услуги да предоставят информация на националните регулаторни органи не се ограничава само до доставчиците на услуги, попадащи в обхвата на универсалната услуга [18], както вече бе отбелязано в изложението на мотивите за приемане на Директива 2008/6 [19].

41. Освен това, въпреки че ролята на националните регулаторни органи е да гарантират изпълнението на задълженията, произтичащи от Директивата, полезно е да се припомни, че член 1 от Директива 97/67, който определя целта и приложното ѝ поле, предвижда по-специално в първото си тире, че Директивата установява общи правила относно условията, уреждащи предоставянето на пощенски услуги в най-общ смисъл.

15 — Курсивът е мой.

16 — Курсивът е мой.

17 — Вж. член 22a от Директива 97/67.

18 — Вж. например член 22a, параграф 2 от Директива 97/67.

19 — В точка III, 2, подточка viii) от изложението на мотивите на Съвета за обща позиция (ЕО) № 19/2007, приета от Съвета на 8 ноември 2007 г. (ОВ C 307E, стр. 22), Съветът е припомнил, че „[н]ационалните регулаторни органи следят основно *пощенските пазари*, включително чрез подходящо предоставяне на информация от *всички участници* на пазара“ (курсивът е мой).

42. Трябва да се припомни също, че Директива 2008/6, с която Директива 97/67 е съществено изменена, бележи промяна в парадигмата на общностната концепция за пощенския сектор. С приемането на Директива 2008/6 законодателят на Съюза възнамерява „да направи „последната стъпка“ в посока на пълното отваряне на пазара, като се премахнат всички все още действащи изключителни или специални права на доставчик (доставчици) на универсалната услуга, както и всички останали пречки пред предоставянето на пощенски услуги[20]“. Това е краят на монополната концепция, за да се премине постепенно към свободна конкуренция[21].

43. Националните регулаторни органи трябва да окажат подкрепа на тази промяна в парадигмата. В съображение 47 от Директива 2008/6 ролята на тези органи е определена като „определяща, по-специално в тези държави членки, в които все още трябва да бъде завършен преходът към конкуренция. […] Националните регулаторни органи следва да бъдат снабдени с всички необходими ресурси за изпълнението на техните задачи от гледна точка на персонал, експертни знания и финансови средства[22]“. Тези средства могат обаче да наложат участието на всички доставчици на пощенски услуги във финансирането на дейностите на посочените органи.

44. Следователно отредената от законодателя на Съюза роля на националните регулаторни органи отива отвъд самата универсална услуга. Съгласно Директива 97/67 тези органи са задължени да защитават общия интерес в пощенския сектор, като по-специално следят за това поведението на участниците на отварящия се пазар да бъде в съответствие с предписанията на въпросната директива.

45. Трябва да се признае освен това, че законодателят на Съюза е оставил съответна свобода на действие на държавите членки при определянето на задачите и предоставянето на правомощия на националните регулаторни органи. Комисията подчертава в доклада си до Съвета и до Европейския парламент за прилагането на Пощенската директива, „че мандатът, ресурсите или правомощията на [националните регулаторни органи] варират значително сред държавите членки, както и че съществуват обосновани съмнения дали всички [национални регулаторни органи] разполагат със съответстващите за (ефективно) изпълнение на задачата си ресурси“[23].

46. Тъй като ролята и поверените на националните регулаторни органи задачи са замислени от законодателя на Съюза така, че да са от полза на всички участници в пощенския сектор, би било нелогично, дори ненужно дискриминационно, както поддържат норвежкото правителство и Комисията, член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директива 97/67 да се тълкува в смисъл, че само предприятията, които предоставят услуги, попадащи в обхвата на универсалната услуга, могат да се задължават да участват във финансирането на дейностите на тези органи.

20 — Вж. точка II от изложението на мотивите на Съвета в Обща позиция (ЕО) № 19/2007.

21 — Тази промяна на парадигмата е илюстрирана по-специално в съображение 23 от Директива 2008/6, според което „[д]иректива 97/67/ЕО установява предпочитание за предоставянето на универсална услуга чрез определянето на доставчици на универсална услуга. […] По-голямата конкуренция и избор означават, че на държавите членки следва да бъде дадена допълнителна възможност да проявяват гъвкавост при определяне на най-ефективния и подходящ механизъм за гарантиране наличието на универсалната услуга, като същевременно се зачитат принципите за обективност, прозрачност, недопускане на дискриминация, пропорционалност и минимално нарушаване на пазарните правила, необходими за гарантиране на свободното предоставяне на пощенски услуги на вътрешния пазар. Държавите членки могат да прилагат една или съчетание от следните възможности: предоставянето на универсална услуга чрез пазарни механизми, определянето на едно или няколко предприятия за предоставяне на различни елементи на универсалната услуга или за покриване на различни части от територията и възлагането на обществени поръчки за услуги […]“.

22 — В доклада на Комисията до Съвета и до Европейския парламент за прилагането на Пощенската директива (COM(2008) 884 окончателен) бе потвърдено, че добре функциониращи национални регулаторни органи „са ключов елемент за постигането на вътрешен пазар на пощенските услуги“ (вж. т. 6 от доклада).

23 — COM(2008) 884 окончателен.

47. И накрая, необходимо ли е да се припомня, че макар и, както припомня DHL Express, съгласно съдебната практика в решение Corbeau [24], експресните и куриерските услуги да са особени услуги, които притежават характеристики, отличаващи ги фундаментално от универсалните пощенски услуги, Съдът ясно е приел, че посочените експресни и куриерски услуги попадат в обхвата на пощенския сектор? При това положение участието във финансирането на националния регулаторен орган, което може да се изисква от *всички* доставчици на пощенски услуги, трябва следователно да може да се налага и на предприятията за експресни и куриерски услуги.

48. Предходните съображения относно ролята и задачите, поверени на националните регулаторни органи, ме карат в крайна сметка да се усъмня в релевантността на изтъкнатите от DHL Express и френското правителство доводи за аналогията, която би следвало да се приеме, че съществува, между начина на финансиране на посочените органи и начина на финансиране на компенсационния фонд.

в) Невъзможната аналогия с начина на финансиране на компенсационния фонд

49. Именно в духа на перспективата за промяна на парадигмата Директива 2008/6 целеше постепенно да се сложи край на изключителните или на специалните права, с които можеха да се ползват определените доставчици на универсална услуга [25], за да бъде предпочетено на тяхно място солидарно задължение под формата на механизъм за обезщетяване или за поделяне на нетните разходи за задълженията за универсална услуга [26].

50. Когато засегната държава членка въвежда механизъм за поделяне на разходите, тя има възможност „да създаде компенсационен фонд, който може да се финансира от доставчици на услуги и/или от ползвателски такси […]. Държавите членки могат да обвържат предоставянето на разрешения на доставчиците на услуги съгласно член 9, параграф 2 със задължение за финансова вноска във въпросния фонд или с изпълнението на задълженията за универсална услуга. […]“ [27]. Съображение 27 от Директива 2008/6 уточнява все пак, че „[з]а да се определи от кои предприятия може да се изиска да направят вноски в компенсационния фонд, държавите членки следва да отчетат дали услугите, предоставяни от тези предприятия, могат от гледна точка на ползвателя да се разглеждат като услуги, попадащи в обхвата на универсалната услуга, тъй като изглеждат взаимозаменяеми в достатъчна степен с универсалната услуга, като се вземат предвид характеристиките на услугите, включително характеристиките на добавената им стойност, както и предназначението и ценообразуването им. Не е необходимо тези услуги да покриват всички аспекти на универсалната услуга […]“.

51. По този начин и за разлика от финансирането на дейността на националните регулаторни органи, се установява изрична връзка между компенсационния фонд и предприятията — доставчици на услуги, които попадат в обхвата на универсалната услуга. Това се обяснява с факта, че целите, преследвани със създаването на компенсационен фонд, съществено се различават от преследваните със засилването на ролята и задачите на националните регулаторни органи.

24 — C-320/91, EU:C:1993:198.

25 — Вж. член 7, параграф 1 от Директива 97/67.

26 — Вж. член 7, параграф 3 от Директива 97/67.

27 — Член 7, параграф 4 от Директива 97/67.

52. Впрочем, както сочи и наименованието му, компенсационният фонд цели да компенсира икономическия дисбаланс, до който може да се стигне, тоест „да се обезщети доставчикът на универсална услуга за несправедливата финансова тежест, произтичаща за него от предоставянето на тази услуга“ [28]. Съвсем логично задължението за компенсация би следвало да се ограничи само до доставчиците на услуги, които попадат или може да попаднат в обхвата на универсалната услуга [29], тъй като, противно на това, което доказах по-горе относно националните регулаторни органи, ползите от компенсационният фонд са ограничени само до универсалната услуга.

53. Така задължението за участие във финансирането на компенсационния фонд не е сравнимо със задължението за участие във финансиране на националните регулаторни органи, и това, което е вярно за едното, не е непременно вярно за другото. Противно на твърдяното от жалбоподателя, аналогия между тях не е възможна.

г) Заключителна бележка

54. От анализа ми следва, че няма пречка в член 9 от Директива 97/67, дадена държава да задължи всички доставчици на пощенски услуги, независимо от факта, че те предоставят услуги, попадащи или не в обхвата на универсалната услуга, да участват във финансиране на дейностите на регулаторния орган на пощенския сектор.

55. Ако Съдът се окаже не напълно убеден от предходните доводи, бих искал да направя още една последна бележка.

56. Дори ако член 9, параграф 2, втора алинея от Директива 97/67 се тълкува в неговата цялост, в смисъл, че се отнася само за услугите от обхвата на универсалната услуга, това не би означавало, a contrario, че държавите членки не могат да задължат доставчиците на пощенски услуги, които не попадат в обхвата на универсалната услуга, да участват във финансирането на дейностите на националните регулаторни органи.

57. Обяснявам.

58. Положението на доставчиците на услуги, които не попадат в обхвата на универсалната услуга, се урежда от член 9, параграф 1 от Директива 97/67. В светлината на приетото от Съда относно предвидените в нея процедури за разглеждане на жалби [30], Директива 97/67 не осъществява пълно хармонизиране на условията, при които могат да бъдат издавани общите разрешения на тези доставчици. Тъй като член 9, параграф 1 от Директива 97/67 не се произнася по този въпрос, държавите членки са тези, които в рамките на правото си на преценка ще решат въпроса за участието на всички доставчици на пощенски услуги във финансирането на дейностите на националния регулаторен орган. Впрочем би било трудно да бъдат упрекнати в това, предвид текста на съображение 47 от Директива 2008/6 [31].

28 — Съображение 23 от Директива 97/67. Член 9, параграф 2, втора алинея, трето тире от Директива 97/67 предвижда възможността да се обвърже издаването на разрешителни със задължението за участие в компенсационния фонд „ако предоставянето на универсалната услуга е свързано с нетен разход и представлява несправедлива тежест за доставчика (доставчиците) на универсалната услуга […]“.

29 — Тоест на доставчиците на „нерезервирани услуги, които попадат в обсега универсалната услуга“, за да използваме терминологията на Директива 97/67 в първата ѝ редакция (вж. в тази връзка член 9, параграф 2 от посочената директива).

30 — Вж. решение DHL International (C-148/10, EU:C:2011:654, т. 35 и 36 и цитираната съдебна практика).

31 — Вж. точки 4 и 43 от настоящото заключение.

д) Заключение на анализа

59. Като се имат предвид изложените по-горе съображения, от анализа ми следва, че член 9 от Директива 97/67 допуска национална уредба, която задължава доставчиците на пощенски услуги да участват във финансирането на националния регулаторен орган на пощенския сектор, независимо дали предоставят или не универсалната услуга.

Б– *По втория преюдициален въпрос*

60. С оглед на това, че запитващата юрисдикция отправя втория си преюдициален въпрос към Съда само в случай че той отговори утвърдително на първия поставен въпрос, и предвид отговора, който предлагам да бъде даден на този първи въпрос, не се налага Съдът да се произнесе по втория въпрос.

V – **Заключение**

61. Като се имат предвид предходните съображения, предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, поставени от Verwaltungsgerichtshof (Административен съд), по следния начин: „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 подобряването на качеството на услугата, изменена с Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 февруари 2008 г., и по-специално член 9 от нея, допуска национална уредба, която задължава доставчиците на пощенски услуги да участват във финансирането на националния регулаторен орган на пощенския сектор, независимо дали предоставят или не услуги, попадащи в обхвата на универсалната услуга“.