Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MANUELA CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY
přednesené dne 23. března 2023 [1]

Věc 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

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie)]

„Řízení o předběžné otázce – Poštovní služby v Evropské unii – Financování regulačního orgánu pro poštovní odvětví – Nutnost veřejného financování – Povinnost podniků v odvětví přispívat na provozní náklady regulačního orgánu pro poštovní odvětví – Finanční zátěž, kterou nesou výhradně poskytovatelé poštovních služeb, bez rozdílu mezi poskytovateli všeobecných služeb a poskytovateli expresních poštovních služeb“

[1] – Původní jazyk: španělština.

1. V Itálii nesou náklady národního regulačního orgánu soukromé hospodářské subjekty v poštovním odvětví, aniž jsou tyto náklady spolufinancovány z veřejných zdrojů. Tuto povinnost mají jak poskytovatelé expresních, tak poskytovatelé všeobecných doručovacích služeb.

2. V tomto řízení o předběžné otázce je Soudní dvůr v podstatě tázán, zda je vnitrostátní právní úprava užitá v projednávané věci slučitelná se směrnicí 97/67/ES, ve znění směrnice 2008/6/ES[2], a se zásadami proporcionality a zákazu diskriminace.

I. Právní úprava

A. Ustanovení unijního práva. Směrnice 97/67 (v pozměněném znění)

3. Podle jejího článku 9 platí:

„1. Pro služby, které nespadají do oblasti všeobecných služeb, mohou členské státy zavést všeobecná oprávnění v rozsahu nezbytném pro zaručení souladu se základními požadavky.

2. Pro služby, které spadají do oblasti všeobecných služeb, mohou členské státy zavést schvalovací postupy včetně individuálních licencí v rozsahu nezbytném pro zaručení souladu se základními požadavky a k zajištění poskytování všeobecných služeb.

Udělení oprávnění může

[…]

– být ve vhodných případech vázáno na povinnost finančního příspěvku na provozní náklady národního regulačního orgánu podle článku 22,

[…]

Povinnosti a požadavky uvedené v první odrážce a v článku 3 lze stanovit pouze určeným poskytovatelům všeobecných služeb.

[…]

3. Postupy, povinnosti a požadavky uvedené v odstavcích 1 a 2 jsou transparentní, přístupné, nediskriminační, přiměřené, přesné a jednoznačné, jsou předem zveřejňovány a založeny na objektivních kritériích. […]“

4. Článek 22 stanoví:

„1. Každý členský stát určí jeden nebo více národních regulačních orgánů pro poštovní odvětví, které jsou právně odděleny od provozovatelů poštovních služeb a působí nezávisle na nich. […]

[…]

[2] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby (Úř. věst. 1998, L 15, s. 14; Zvl. vyd. 06/03, s. 71), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES ze dne 20. února 2008, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na úplné dotvoření vnitřního trhu poštovních služeb Společenství (Úř. věst. 2008, L 52, s. 3) (dále jen „směrnice 97/67“).

2. Zvláštním úkolem národních regulačních orgánů je zajišťovat soulad s povinnostmi vyplývajícími z této směrnice, zejména zavedením postupů sledování a regulace pro zajištění poskytování všeobecných služeb. Mohou být rovněž pověřeny zajišťováním souladu s pravidly hospodářské soutěže v poštovním odvětví.

[…]“

B. Vnitrostátní právní předpisy

5. Směrnice 97/67 byla do italského práva provedena legislativním nařízením č. 261 ze dne 22. července 1999[3], jehož čl. 2 odst. 1 stanovil, že „regulačním orgánem pro poštovní odvětví je ministerstvo komunikací“.

6. Článek 2 legislativního nařízení č. 261 ze dne 22. července 1999 byl pozměněn článkem 1 legislativního nařízení č. 58 ze dne 31. března 2011[4], který stanovil:

– „Zřizuje se Státní regulační úřad pro poštovní odvětví […], který je národním regulačním orgánem pro poštovní odvětví ve smyslu článku 22 směrnice 97/67/ES a jejích následných změn“ (odstavec 1).

– „Na Úřad se převádějí úkoly […] vykonávané ministerstvem hospodářského rozvoje, a to včetně příslušných lidských, finančních a funkčních zdrojů“ (odstavec 12).

– „Provozní náklady Úřadu jsou hrazeny: a) prostřednictvím zvláštního fondu, který je součástí rozpočtu ministerstva hospodářského rozvoje, do něhož se přidělí finanční zdroje uvedené v odstavci 12; b) prostřednictvím příspěvku, k němuž jsou povinny všechny hospodářské subjekty v tomto odvětví a který nebude přesahovat jedno promile příjmů za poslední rozpočtový rok souvisejících s poštovním odvětvím, […]“ (odstavec 14).

– Výše finančních prostředků podle odstavce 12 se stanoví vyhláškou ministerstva hospodářství a financí (odstavec 18).

7. Nařízením vlády s mocí zákona č. 201 ze dne 6. prosince 2011 byly činnosti a pravomoci státního úřadu pro poštovní odvětví převedeny na Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Úřad pro dohled nad komunikacemi, Itálie; dále jen „úřad AGCOM“ nebo „Úřad“)[5][6],. Platná pravidla pro financování zmíněného úřadu se však nezměnila.

[3] – Decreto Legislativo 22 luglio 1999, n. 261 – Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servicio [legislativní nařízení č. 261 ze dne 22. července 1999 o provádění směrnice 97/67/ES […] (GURI č. 182 ze dne 5. srpna 1999)].

[4] – Decreto Legislativo n. 58 – Attuazione della direttiva 2008/6/CE che modifica la direttiva 97/67/CE, per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali della Comunità [legislativní nařízení č. 58 ze dne 31. března 2011 o provádění směrnice 2008/6/ES […] (GURI č. 98 ze dne 24. dubna 2011)].

[5] – Úřad AGCOM byl zřízen článkem 1 odst. 1 legge n. 249, di Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo [zákon č. 249 ze dne 13. července 1997 o zřízení Úřadu pro dohled nad komunikacemi a regulaci telekomunikačních a vysílacích systémů (GURI č. 177 ze dne 31. července 1997)].

[6] – 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.º 214 (nařízení vlády s mocí zákona č. 201 ze dne 6. prosince 2011 o naléhavých ustanoveních pro růst, rovnováhu a konsolidaci veřejných účtů) (GURI č. 284 ze dne 6. prosince 2011), které bylo přeměněno se změnami na zákon zákonem č. 214 ze dne 22. prosince 2011 (GURI č. 300 ze dne 27. prosince 2011).

8. Článek 1 odst. 65 a 66 zákona č. 266 ze dne 23. prosince 2005 [7] stanovil:

– „65. Od roku 2007 budou náklady spojené s provozem […] Úřadu pro dohled nad komunikacemi […] financovány dotčeným odvětvím v části, která není kryta financováním ze státního rozpočtu, v souladu s postupy stanovenými platnými předpisy a na základě výše příspěvků stanovené rozhodnutím Úřadu v souladu se zákonem stanovenými stropy; hrazeny budou přímo uvedenému Úřadu […]“

– „66. Od prvního použití v roce 2006 je výše příspěvku, který mají hradit subjekty působící v odvětví komunikací […], stanovena na 1,5 promile z příjmů vykázaných v posledním rozpočtu před vstupem tohoto zákona v platnost. Pro následující roky budou veškeré změny ve výši a způsobech odvodu upraveny [úřadem AGCOM] v souladu s odstavcem 65, přičemž se uplatní limit 2 promile příjmů vykázaných v posledním rozpočtu před přijetím rozhodnutí.“

9. Změnu financování úřadu AGCOM přinesl článek 65 nařízení vlády s mocí zákona č. 50 ze dne 24. dubna 2017 [8] v tomto znění:

„1. Od roku 2017 jsou náklady na fungování Úřadu pro dohled nad komunikacemi v souvislosti s jeho úkoly jakožto národního regulačního orgánu pro poštovní odvětví hrazeny výhradně způsobem stanoveným v čl. 1 odst. 65 a čl. 1 odst. 66 druhé větě zákona č. 266 ze dne 23. prosince 2005, a to s ohledem na příjmy provozovatelů poštovních služeb. Zrušují se čl. 2 odst. 6 až 21 a čl. 15 odst. 2a legislativního nařízení č. 261 ze dne 22. července 1999.“

10. Tato novela zrušila smíšený systém financování regulačního orgánu z veřejných a soukromých zdrojů a sjednotila příspěvek provozovatelů poštovních služeb úřadu AGCOM s příspěvkem subjektů ostatních hospodářských odvětví spadajících pod jeho dohled.

II. Skutkový stav, spor a předběžné otázky

11. V letech 2017 a 2018 přijal úřad AGCOM rozhodnutí č. 182/17/CONS, č. 427/17/CONS a č. 528/18/CONS (dále jen „rozhodnutí“), která stanovila výši a způsoby úhrady příspěvku, který mají ve prospěch úřadu hradit soukromé hospodářské subjekty v odvětví poštovních služeb v letech 2017, 2018 a 2019. Konkrétně úřad AGCOM stanovil sazbu 1,4 promile (z příjmů vykázaných jednotlivými subjekty) pro roky 2017 a 2018 a 1,35 promile pro rok 2019.

12. Rozhodnutí

– stanovila povinnost platit tento příspěvek jak poskytovatelům všeobecných služeb, tak i ostatním soukromým hospodářským subjektům v odvětví poštovních služeb, kteří jsou držiteli oprávnění,

[7] – Legge n. 266, recante „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2006)“ [zákon č. 266 ze dne 23. prosince 2005 – ustanovení o tvorbě ročního a víceletého státního rozpočtu (finanční zákon pro rok 2006) (GURI č. 302 ze dne 29. prosince 2005)].

[8] – Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 – Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo [nařízení vlády s mocí zákona č. 50 ze dne 24. dubna 2017 o naléhavých ustanoveních ve finanční oblasti, pobídkách ve prospěch územních samosprávných celků, dalších intervencích do oblastí zasažených zemětřesením a opatřeních pro rozvoj, které bylo přeměněno se změnami na zákon zákonem č. 96 ze dne 21. června 2017 (GURI č. 96 ze dne 23. června 2017)].

– stanovila výši příspěvku tak, aby příspěvek od hospodářských subjektů pokryl veškeré náklady na činnosti úřadu AGCOM v daném odvětví, bez jakéhokoli spolufinancování z veřejných zdrojů.

13. Tyto náklady byly navíc vyčísleny s přihlédnutím nejen k činnostem přímo souvisejícím s regulací trhu poštovních služeb, ale také ke službám společným pro různé oblasti činnosti úřadu AGCOM, jako je využívání budov a činnosti sekretariátu. Nepřímé náklady vyplývající ze společných služeb byly rozděleny mezi jednotlivé trhy, které spadají do působnosti úřadu AGCOM, v poměrných částech.

14. Několik soukromých hospodářských subjektů provozujících expresní doručovací služby, které nespadají do působnosti všeobecných služeb, napadlo rozhodnutí u Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio, Itálie).

15. Rozhodnutím zejména vytýkaly, že

– zavádějí systém příspěvků, které mají být zcela hrazeny subjekty trhu, s vyloučením jakékoli spoluúčasti státu;

– způsobilé náklady jsou vyšší než náklady související s regulační činností úřadu AGCOM na trhu poštovních služeb a

– poskytovatelé expresních doručovacích služeb byli postaveni na roveň poskytovatelům všeobecných služeb.

16. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio) žaloby zamítl, přičemž především konstatoval, že:

– vnitrostátní právní úprava použitelná *ratione temporis* neukládá žádnou povinnost státního spolufinancování činností úřadu AGCOM, ani neopravňuje tento Úřad ke stanovení příspěvkového podílu, který by měl hradit stát, neboť zákon o ročním rozpočtu neobsahuje ustanovení v tomto smyslu;

– čl. 9 odst. 2 druhý pododstavec čtvrtá odrážka směrnice 97/67 umožňuje členským státům pokrýt náklady národního regulačního orgánu prostřednictvím financování ze strany subjektů úřadem regulovaného trhu;

– služby stanovené v čl. 9 odst. 2 směrnice 97/67 se netýkají pouze všeobecných služeb, a

– způsobilými náklady jsou rovněž náklady spojené s expresní doručovací službou a nepřímé provozní náklady, rozdělené na poměrné části.

17. Žalobkyně podaly proti rozsudku prvního stupně opravný prostředek ke Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie), která položila Soudnímu dvoru následující otázky:

„1) Musí být čl. 9 odst. 2 druhý pododstavec čtvrtá odrážka a čl. 9 odst. 3, jakož i článek 22 směrnice 97/67/ES […], ve znění směrnice 2008/6/ES […], vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je relevantní právní úprava italského právního řádu (uvedená v čl. 1 odst. 65 a 66 zákona č. 266 ze dne 23. prosince 2005 a v článku 65 nařízení vlády s mocí zákona č. 50 ze dne 24. dubna 2017 přeměněného se změnami na zákon zákonem

č. 96 ze dne 21. června 2017), která umožňuje uložit povinnost finančně přispívat na provozní náklady regulačního orgánu pro poštovní odvětví výhradně poskytovatelům poštovních služeb, včetně těch, kteří neposkytují služby spadající do oblasti všeobecných služeb, čímž umožňuje vyloučení jakékoli formy veřejného spolufinancování ze státního rozpočtu?

2) Musí být čl. 9 odst. 2 druhý pododstavec čtvrtá odrážka a článek 22 směrnice 97/67/ES […], ve znění směrnice 2008/6/ES […], vykládány v tom smyslu, že umožňují, aby provozní náklady, které mohou být financovány poskytovateli poštovních služeb, zahrnovaly rovněž náklady, které vzniknou v souvislosti s regulačními činnostmi týkajícími se poštovních služeb, které nespadají do oblasti působnosti všeobecných služeb, jakož i náklady na správní a politické struktury (tzv. ‚průřezové' struktury), jejichž činnost, i když není přímo určena k regulaci trhů poštovních služeb, je v každém případě významná pro výkon všech institucionálních pravomocí Úřadu, s následnou možností jejího nepřímého a částečného (poměrného) přiřazení k odvětví poštovních služeb?

3) Brání zásada proporcionality, zásada zákazu diskriminace, čl. 9 odst. 2 druhý pododstavec čtvrtá odrážka a čl. 9 odst. 2 třetí pododstavec, jakož i článek 22 směrnice 97/67/ES […], ve znění směrnice 2008/6/ES […], takové vnitrostátní právní úpravě, jako je italská právní úprava (uvedená v čl. 1 odst. 65 a 66 zákona č. 266 ze dne 23. prosince 2005 a v článku 65 nařízení vlády s mocí zákona č. 50 ze dne 24. dubna 2017 přeměněného se změnami na zákon zákonem č. 96 ze dne 21. června 2017), která ukládá poskytovatelům poštovních služeb povinnost přispívat na financování regulačního orgánu pro poštovní odvětví, aniž je možné rozlišit postavení poskytovatelů expresních doručovacích služeb a poskytovatelů všeobecných služeb, a tedy aniž je možné posoudit rozdílnou intenzitu regulační činnosti prováděné národním regulačním orgánem ve vztahu k různým druhům poštovních služeb?"

III. Řízení před Soudním dvorem

18. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla zapsána do rejstříku kanceláře Soudního dvora dne 31. března 2022.

19. Písemná vyjádření předložily 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 další, belgická, řecká, italská, litevská, norská a portugalská vláda a Evropská komise.

20. Konat jednání nebylo shledáno jako nezbytné.

IV. Posouzení

A. Úvodní poznámky

21. Směrnice 97/67, ve znění směrnice 2008/6, umožňuje členským státům, aby „ve vhodných případech" bylo udělení licence provozovatelům poštovních služeb „vázáno na povinnost finančního příspěvku na provozní náklady národního regulačního orgánu" [9].

[9] – Článek 9 odst. 2 druhý pododstavec čtvrtá odrážka směrnice 97/67. Podle čl. 22 odst. 1 uvedené směrnice členské státy určí národní regulační orgány.

22. Generální advokát P. Mengozzi již upozornil na obtíže při výkladu čl. 9 odst. 2 směrnice 97/67 z důvodu jeho nejasného znění [10]. Projednávaná věc jeho názor potvrzuje.

23. Při řešení otázek, jež položila Consiglio di Stato (Státní rada), považuji za vhodné začít druhou otázkou, aby se vyjasnilo, jaké druhy nákladů národních regulačních orgánů v poštovním odvětví mají financovat subjekty tohoto odvětví [11]. Dále se budu zabývat tím, zda směrnice 97/67 nutně ukládá minimální financování národních regulačních orgánů z veřejných prostředků. Konečně rozeberu, zda mají všichni provozovatelé poštovních služeb odvádět stejné příspěvky v závislosti na svých příjmech, anebo zda by se mělo rozlišovat mezi poskytovateli všeobecných služeb a poskytovateli expresních doručovacích služeb.

B. Druhá předběžná otázka

24. Předkládající soud si přeje zjistit, zda čl. 9 odst. 2 druhý pododstavec čtvrtá odrážka směrnice 97/67 ve spojení s jejím článkem 22 zahrnuje mezi provozní náklady národních regulačních orgánů, které jsou financovány poskytovateli poštovních služeb:

– náklady vynaložené na regulační činnosti týkající se poštovních služeb, které nespadají do všeobecných služeb,

– „náklady na správní a politické struktury (tzv. ‚průřezové' struktury), jejichž činnost, i když není přímo určena k regulaci trhů poštovních služeb, je v každém případě významná pro výkon všech institucionálních pravomocí Úřadu, s následnou možností jejího nepřímého a částečného (poměrného) přiřazení k odvětví poštovních služeb".

1. Náklady vynaložené na regulační činnosti národních regulačních orgánů týkající se poštovních služeb, které nespadají do všeobecných služeb

25. V této kategorii se mi judikatura Soudního dvora jeví jako přesvědčivá: „pokud jde o zvláštní povinnost přispívat na financování regulačního orgánu pověřeného regulací poštovního odvětví uvedenou v čl. 9 odst. 2 druhém pododstavci čtvrté odrážce směrnice 97/67 […], je třeba poukázat na to, že činnosti příslušející národním regulačním orgánům se týkají celého poštovního odvětví, a nikoli jen poskytování služeb spadajících do oblasti všeobecných služeb" [12].

26. Takto nastavená povinnost je v souladu s funkcemi národních regulačních orgánů v poštovním odvětví, jejichž úkolem je zajistit dodržování povinností vyplývajících ze směrnice 97/67 i dodržování pravidel hospodářské soutěže v poštovním odvětví. Výhody tedy poskytují všem provozovatelům poštovních služeb, a nikoli pouze některým jejich skupinám.

[10] – Stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho ze dne 16. března 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:168, bod 22).

[11] – Bude nutné upřesnit, zda by se mělo jednat o veškeré náklady, včetně obecných (společných) nákladů, nebo pouze o náklady úzce související s činností národních regulačních orgánů v poštovním odvětví. Pro tento účel bude rozhodující výklad nejasného pojmu „provozní náklady" použitého ve směrnici 97/67.

[12] – Rozsudek ze dne 16. listopadu 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, bod 29).

27. Článek 9 odst. 2 druhý pododstavec čtvrtá odrážka směrnice 97/67 musí být proto vykládána v tom smyslu, že všichni poskytovatelé poštovních služeb mohou na oplátku za výhody, které jim plynou z činnosti národního regulačního orgánu, „podléhat povinnosti přispívat na financování činností těchto orgánů“ [13].

28. Tato povinnost se zkrátka vztahuje na náklady spojené s činností národních regulačních orgánů v souvislosti se *všemi* poštovními službami, tedy jak s těmi, které jsou z všeobecných služeb vyloučeny, tak s těmi, které jsou do nich zahrnuty.

2. Náklady na správní a politické struktury

29. Méně jasná je pro mě odpověď na otázku, zda *provozní náklady* uvedené v čl. 9 odst. 2 druhém pododstavci čtvrté odrážce směrnice 97/67 zahrnují takzvané „náklady na průřezovou infrastrukturu a průřezové služby“ (dále jen „průřezové náklady“) [14] národního regulačního orgánu, na které odkazuje předkládající soud.

30. Směrnice 97/67 pojem „provozní náklady“ nedefinuje a na jeho výkladu se osoby zúčastněné na tomto řízení o předběžné otázce neshodují:

– podle názoru Komise tato kategorie zahrnuje průřezové náklady, které vznikají národním regulačním orgánům v důsledku jejich činností správní a institucionální povahy, které úzce souvisejí s regulačními činnostmi, jež mají vykonávat, a předcházejí jim;

– naproti tomu společnost BRT SpA má za to, že pokud by byl normotvůrce uvažoval o tom, že provozovatelé poštovních služeb jsou povinni nést průřezové náklady národních regulačních orgánů, byl by použil širší pojem nežli „provozní náklady“. Termín „provozní“ podle ní znamená, že slouží ke konkrétnímu jednání a týká se fáze praktického provádění.

31. Doslovnému výkladu, který by ustanovení objasnil, nepomáhá ani nahlédnutí do jiných jazykových znění [15]. Je proto třeba v souladu s judikaturou Soudního dvora [16] přistoupit k výkladu systematickému a teleologickému.

32. Směrnice 97/67 sama o sobě nedává vodítka ani pro systematický výklad, který by význam pojmu „provozní náklady“ blíže objasnil [17].

[13] – Rozsudek ze dne 16. listopadu 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, bod 31), a stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho v této věci (EU:C:2016:168, bod 46).

[14] – Ve významu, který těmto pojmům přisoudil předkládající soud.

[15] – „Provozní náklady“ jsou ve francouzském znění směrnice 97/67 přeloženy jako „coûts de fonctionnement“, v italském znění jako „costi operativi“, v německém znění jako „betrieblichen Aufwendungen“, v anglickém znění jako „operational costs“, v portugalském znění jako „custos de funcionamento“ a v rumunském znění jako „costurile operaționale“.

[16] – Rozsudek ze dne 12. listopadu 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956, bod 42).

[17] – Neurčitá povaha článku 9 směrnice 97/67 v tomto ohledu kontrastuje s podrobnou úpravou nákladů (přímých nebo společných), které jsou povinni poskytovatelé všeobecných služeb zohlednit ve svých účetních systémech (článek 14).

33. Avšak pokud jde o systematický výklad, některá užitečná vodítka by mohly nabídnout jiné předpisy unijního práva, a to předpisy týkající se elektronických komunikací (zejména směrnice 2002/21/ES [18] a 2002/20/ES [19] nebo předpisy jim předcházející).

34. Tak by tomu bylo v případě, kdyby tyto jiné předpisy [20], které již Soudní dvůr vyložil, zavedly podobné pojmy, které by bylo možné přenést i na poštovní odvětví [21].

35. Také v oblasti elektronických komunikací se, stejně jako v poštovním odvětví, očekává, že soukromé subjekty budou financovat příslušné národní regulační orgány. Směrnice 2002/20 pro tento účel používá pojem „správní náklady" národních regulačních orgánů. Tyto orgány musí být, stejně jako orgány pro poštovní odvětví, nestranné, nezávislé a dostatečně financované [22].

36. Pravidla upravující financování národních regulačních orgánů v odvětví elektronických komunikací výslovně stanoví, že příspěvky od operátorů (poplatky na podporu vnitrostátního regulačního orgánu) jsou omezeny na pokrytí určitých *skutečných správních nákladů* spojených zejména se správou oprávnění nebo práv na užívání [23].

37. Podle čl. 12 odst. 1 směrnice 2002/20 správní poplatky ukládané podnikům za účelem financování činností vnitrostátního regulačního orgánu „souhrnně pokrývají jen ty správní náklady, které vzniknou při řízení, kontrole a prosazování systému obecného oprávnění, práv na užívání a zvláštních povinností uvedených v čl. 6 odst. 2" [24].

38. Poplatky v odvětví elektronických komunikací proto nemohou být použity ani na úhradu nákladů v souvislosti s jinými úkoly, než které jsou uvedeny v tomto ustanovení, ani – a to zejména – na úhradu jiných druhů správních nákladů, které by vnitrostátnímu regulačnímu orgánu vznikly [25].

[18] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (Úř. věst. 2002, L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/140/ES ze dne 25. listopadu 2009, kterou se mění směrnice 2002/21/ES o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací, směrnice 2002/19/ES o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném propojení a směrnice 2002/20/ES o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (Úř. věst. 2009, L 337, s. 37).

[19] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES ze dne 7. března 2002 o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (autorizační směrnice) (Úř. věst. 2002, L 108, s. 21; Zvl. vyd. 13/29, s. 337), ve znění směrnice 2009/140.

[20] – Směrnice 2002/20 a 2002/21 byly v době rozhodné z hlediska skutkového stavu věci v původním řízení platné, s platností od 20. prosince 2020 byly nicméně zrušeny směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1972 ze dne 11. prosince 2018, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace (Úř. věst. 2018, L 321, s. 36).

[21] – Odvětví poštovních služeb a odvětví elektronických komunikací se do jisté míry překrývají (v některých členských státech, např. v Itálii, dohlíží na obě odvětví tentýž národní regulační orgán), mezi odvětvími však existují i významné rozdíly. Při přenášení řešení vycházejících ze směrnic z jednoho odvětví do druhého je proto třeba postupovat obezřetně.

[22] – Z článku 3 odst. 3 a 3a směrnice 2002/21 podle rozsudku ze dne 28. července 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608, bod 36), vyplývá, že „směrnice [2002/21] napříště vyžaduje, aby členské státy za účelem zaručení nezávislosti a nestrannosti VRO v podstatě zajistily, aby všechny VRO měly *dostatečné finanční a lidské zdroje k provádění svěřených úkolů* […]". Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

[23] – Podle bodu 30 odůvodnění směrnice 2002/20 „[p]oskytovatelům služeb elektronických komunikací lze uložit správní poplatky, z nichž jsou financovány činnosti vnitrostátního regulačního orgánu spojené s řízením systému oprávnění a udělováním práv na užívání. Takové poplatky by se měly omezovat jen na pokrytí skutečných správních nákladů na tyto činnosti. […]". Bod 31 odůvodnění dodává, že „[s]ystémy správních poplatků by neměly narušovat hospodářskou soutěž ani vytvářet překážky vstupu na trh".

[24] – Tyto náklady „mohou zahrnovat náklady na mezinárodní spolupráci, harmonizaci a normalizaci, analýzu trhu, sledování plnění a na další kontrolu trhu, jakož i na regulační činnost zahrnující přípravu a prosazování sekundárního práva a správních rozhodnutí, jako jsou rozhodnutí o přístupu a propojení".

[25] – Rozsudky ze dne 18. července 2013, Vodafone Omnitel a další (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 ze dne 28. července 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608, bod 45).

39. Podle Soudního dvora z čl. 12 odst. 2 směrnice 2002/20 ve spojení s bodem 30 jejího odůvodnění vyplývá, že poplatky vybírané od operátorů elektronických komunikací:

– musí krýt skutečné správní náklady na činnosti uvedené v odst. 1 písm. a) uvedeného článku a být s těmito náklady v rovnováze. Celková výše příjmů z předmětného poplatku tedy nesmí překračovat celkovou výši nákladů spojených s těmito činnostmi [26];

– mohou pokrývat náklady spojené se všemi činnostmi vnitrostátního regulačního orgánu uvedenými v daném článku, a nikoli pouze náklady související s činnostmi regulace trhu *ex ante* [27].

40. Žalobkyně v původním řízení, které předložily vyjádření, souhlasí s přenesením řešení přijatého pro odvětví elektronických komunikací prostřednictvím článku 12 směrnice 2002/20 a judikatury Soudního dvora, která jej vykládá, na poštovní odvětví.

41. Tento návrh výkladu lze na první pohled označit za inspirativní [28], ale ne za vyhovující: navzdory podobnostem v požadavcích na nezávislost národních regulačních orgánů v odvětví elektronických komunikací a v poštovním odvětví se konkrétní pravidla pro jejich financování liší:

– poplatky uložené operátorům v odvětví elektronických komunikací slouží k financování, jak jsem právě uvedl, určitých *správních nákladů* uvedených v článku 12 směrnice 2002/20, které jsou spojeny s řízením oprávnění nebo práv na užívání, nikoli však s jinými druhy nákladů vnitrostátních regulačních orgánů nad rámec nákladů uvedených v tomto článku;

– naproti tomu v čl. 9 odst. 2 druhém pododstavci čtvrté odrážce a článku 22 směrnice 97/67 neomezil unijní normotvůrce náklady, které mají být financovány soukromými subjekty, na náklady čistě administrativní povahy, a tím spíše ne na náklady spojené s oprávněním nebo právem na užívání.

42. Teleologický výklad čl. 9 odst. 2 druhého pododstavce čtvrté odrážky a článku 22 směrnice 97/67 dává za pravdu tvrzení, že tato ustanovení umožňují národním regulačním orgánům v poštovním odvětví plnit jejich obecné úkoly, tj. zajistit dodržování povinností vyplývajících ze směrnice 97/67 [29]. Za tímto účelem musí být dostatečně financovány, aby byly pokryty průřezové náklady na jejich provoz, bez nichž by tyto subjekty zkrátka nemohly fungovat.

43. Není proto důvod, proč by průřezové náklady, které vznikají národním regulačním orgánům v poštovním odvětví (tj. společné náklady, které nejsou zvlášť určeny na regulační nebo dohledové činnosti) při plnění jejich institucionálních úkolů, neměly být považovány za provozní náklady. V tomto ohledu souhlasím s Komisí, když zdůrazňuje úzkou souvislost mezi touto kategorií nákladů, které předchází jakékoli jiné činnosti, a vlastními úkoly národního regulačního orgánu.

[26] – Rozsudky ze dne 18. července 2013, Vodafone Omnitel a další (C-228/12 až C-232/12 a C-254/12 až C-258/12, EU:C:2013:495, body 41 a 42), a ze dne 28. července 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608, bod 46).

[27] – Usnesení ze dne 29. dubna 2020, BRT Italia a další (C-399/19, EU:C:2020:346, bod 43): „čl. 12 odst. 1 písm. a) [směrnice 2002/20] musí být vykládán v tom smyslu, že náklady, které mohou být kryty poplatkem ukládaným podle tohoto ustanovení podnikům, které poskytují službu nebo zajišťují síť elektronických komunikací, představují pouze náklady vztahující se ke třem kategoriím činností VRO uvedeným v tomto ustanovení, včetně úkolů týkajících se regulace, dohledu, řešení sporů a ukládání sankcí, aniž jsou omezeny na náklady vzniklé v důsledku činnosti spočívající v regulaci trhu *ex ante*“.

[28] – Další hlediska judikatury Soudního dvora týkající se národních regulačních orgánů pro elektronické komunikace lze totiž bez problémů použít i v poštovním odvětví. Viz body 72 a 79 tohoto stanoviska.

[29] – Zejména zavést postupy sledování a regulace pro zajištění poskytování všeobecných služeb a zajišťovat soulad s pravidly hospodářské soutěže v poštovním odvětví (čl. 22 odst. 2 směrnice 97/67).

44. Konečně, jak správně zdůrazňuje předkládající soud, pokud národní regulační orgán (jako je úřad AGCOM) vykonává činnost i v jiných oblastech než v poštovním odvětví, nepřímé náklady se rozdělí poměrně mezi všechna dotčená odvětví.

C. K první předběžné otázce

45. Předkládající soud si přeje zjistit, zda směrnice 97/67 brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž je financování národních regulačních orgánů v poštovním odvětví zajišťováno výhradně soukromými poskytovateli služeb s vyloučením jakékoli formy veřejného financování ze státního rozpočtu.

46. Odpověď na tuto první otázku je, na základě čl. 9 odst. 2 druhého pododstavce čtvrté odrážky a článku 22 směrnice 97/67, nepřímo obsažena v návrhu mé odpovědi na druhou otázku.

47. Pokud provozní náklady národních regulačních orgánů v poštovním odvětví zahrnují jak náklady přímo vyplývající z jejich regulační a dohledové činnosti, tak i náklady vyplývající z jejich správní a rozhodovací struktury, měli by soukromí provozovatelé v zásadě plně nést financování samotného národního regulačního orgánu.

48. Na otázku předkládajícího soudu (zda mohou být veškeré náklady národních regulačních orgánů hrazeny soukromými provozovateli s vyloučením veřejného financování) lze tedy odpovědět kladně.

49. Na tuto odpověď nemá vliv skutečnost, že čl. 9 odst. 2 druhý pododstavec čtvrtá odrážka směrnice 97/67 používá slova „ve vhodných případech“, která odkazují na mechanismus financování národních regulačních orgánů. Takové znění respektuje volbu různých možností, kterou směrnice 97/67 ponechává na členských státech [30].

50. Je proto nezbytné vyjasnit rozsah povinnosti „finančního příspěvku“ stanovené v čl. 9 odst. 2 druhém pododstavci čtvrté odrážce směrnice 97/67.

51. Doslovné znění tohoto výrazu by mohlo vést k restriktivnímu výkladu: provozovatelé by byli povinni finančně přispívat pouze na úhradu *části* provozních nákladů národních regulačních orgánů, *nikoli* však na úhradu *všech* těchto nákladů.

52. Vzhledem k tomu, že doslovný výklad není určující, je třeba se v případě čl. 9 odst. 2 druhého pododstavce čtvrté odrážky směrnice 97/67 opět uchýlit k výkladu systematickému a teleologickému.

53. Za předpokladu, že pojem „provozní náklady“ zahrnuje veškeré náklady, které národním regulačním orgánům v odvětví poštovních služeb při plnění jejich úkolů vznikají, lze říci, že členské státy mají možnost volby mezi

– systémem výhradně soukromého financování prostřednictvím poplatků uložených provozovatelům poštovních služeb;

[30] – Stejně jako každá jiná forma zdanění mají i poplatky určené na pokrytí nákladů na výkon veřejných činností nepopiratelný prvek politického hodnocení. Nezdá se, že by poplatek z příjmů provozovatelů poštovních služeb ve výši určitého promile jejich příjmů, přijatý Itálií, ovlivňoval konkurenceschopnost provozovatelů v odvětví nebo ohrožoval jejich existenci.

– systémem veřejného financování ze státních rozpočtů a

– smíšeným systémem spolufinancování z veřejných zdrojů (ze státního rozpočtu) a ze soukromých zdrojů (příspěvky provozovatelů poštovních služeb). V tomto modelu by nic nebránilo tomu, aby se pro průřezové náklady uplatnilo veřejné financování, zatímco náklady na regulaci a dohled by byly hrazeny soukromými subjekty.

54. Podle údajů poskytnutých Komisí na základě nedávné studie [31] zvolilo patnáct členských států systém zcela soukromého financování, šest dalo přednost systému veřejného financování a pět se rozhodlo pro smíšený systém (ve čtyřech z nich zajišťují financování z větší části provozovatelé poštovních služeb).

55. Podle mého názoru článek 9 směrnice 97/67 neukládá nutnost volby mezi jednotlivými modely financování národních regulačních orgánů, ani takové volbě nebrání. Odstavec 3 pak pouze požaduje, aby v rámci zachování nezávislosti a výkonnosti těchto orgánů byly prvky přijatého systému „transparentní, přístupné, nediskriminační, přiměřené, přesné a jednoznačné, […] předem zveřejňov[ané] a založen[é] na objektivních kritériích“.

56. Opakuji, že členskému státu nic nebrání v tom, aby zavedl veřejný nebo smíšený systém: obojí je v souladu s účelem směrnice 97/67, která předpokládá existenci národních regulačních orgánů, které budou na provozovatelích poštovních služeb nezávislé [32], čímž se zajistí, že budou řádně plnit své regulační a dohledové činnosti. Mám za to, že oba systémy jsou slučitelné s čl. 9 odst. 2 druhým pododstavcem čtvrtou odrážkou směrnice 97/67, protože u obou je zachována nezávislost národních regulačních orgánů na provozovatelích poštovních služeb a jejich řádné fungování.

57. S požadavky předpisů jsou slučitelné i výhradně soukromé systémy financování (jako je ten italský), zaručují-li jednak nezávislost národního regulačního orgánu a jednak to, že národní regulační orgán bude mít v praxi k dispozici nezbytné prostředky k plnění svých úkolů [33].

58. Zvolený zdroj financování národního regulačního orgánu ve skutečnosti není nutně zárukou jeho nezávislosti [34]. Je třeba, aby tento orgán měl k dispozici potřebné finanční prostředky a nebyl nežádoucím způsobem ovlivňován předními provozovateli služeb na trhu a jinými veřejnými orgány [35].

[31] – Peter Dunn, *Postal operators contribute to NRAs' costs but at very different levels* (2021), k dispozici na https://www.cullen-international.com/news/2021/04/Postal-operators-contribute-to-NRAs–costs-but-at-very-different-levels.html.

[32] – Bod 47 odůvodnění směrnice 2008/6 zdůrazňuje nezávislost a samostatnost národních regulačních orgánů: „[…] V souladu se zásadou oddělení regulačních a provozních funkcí by členské státy měly zaručit nezávislost národních regulačních orgánů, a zajistit tak nestrannost jejich rozhodování […]“.

[33] – Bod 47 odůvodnění směrnice 2008/6 uvádí: „Národním regulačním orgánům by měly být poskytnuty veškeré zdroje ve smyslu personálního zajištění, odbornosti a finančních prostředků, které jsou nezbytné k plnění jejich úkolů.“

[34] – OECD, *The Governance of Regulators – Being an independent Regulator*, OECD Publishing, Paříž, 2016, k dispozici na https://read.oecd-ilibrary.org/governance/being-an-independent-regulator_9789264255401-en#page4, s. 79 a 80, a OCDE, *Creating a Culture of Independence: Practical Guidance against Undue Influence*, Éditions OCDE, Paříž, 2017, k dispozici na https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/creating-a-culture-of-independence_9789264274198-en, s. 27 a s. 28.

[35] – OECD, *The Governance of Regulators — Equipping Agile and Autonomous Regulators*, OECD Publishing, Paříž, 2022, k dispozici na 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.“

59. Pakliže totiž financování národního regulačního orgánu závisí výhradně na příspěvcích provozovatelů poštovních služeb, je zde větší riziko, že jeho činnost bude „zablokována“. Italský případ, jak uvádí předkládající soud [36], je toho příkladem: podle samotného úřadu AGCOM od roku 2012, kdy se stal italským národním regulačním orgánem v odvětví poštovních služeb, nebyl schopen vybrat žádné příspěvky od soukromých provozovatelů poštovních služeb a musel vykonávat svou regulační a dohledovou činnost z finančních zdrojů získaných z jiných odvětví nebo z vlastních rezerv. Úřad AGCOM uvádí, že nemožnost vybrat od provozovatelů příspěvky povede k tomu, že nebude schopen v odvětví poštovních služeb v Itálii vůbec vykonávat svou činnost [37].

60. Tato okolnost je ovšem patrně spíše důsledkem specifické (a nyní se projevující) vady italského systému financování než strukturálním nedostatkem přijatého modelu. Prostředkem k nápravě by mohlo být posílení pravomocí samotného národního regulačního orgánu v oblasti výběru poplatků.

61. V konečném důsledku mám za to, že čl. 9 odst. 2 druhý pododstavec čtvrtá odrážka ve spojení s článkem 22 směrnice 97/67 ponechává členským státům v otázce výběru systému financování jejich národních regulačních orgánů v odvětví poštovních služeb volnost. Rozhodne-li se členský stát pro výhradně soukromé financování prostřednictvím poplatků uložených provozovatelům poštovních služeb, musí přijmout nezbytná opatření, aby za všech okolností zajistil nezávislost a funkčnost národního regulačního orgánu. Tato opatření musí být dostatečně účinná, aby zabránila praktikám, které by mohly zablokovat jeho činnost.

62. Pokud by Soudní dvůr v rozporu s výkladem, který jsem navrhl, dospěl k závěru, že pojem „provozní náklady“ zahrnuje toliko náklady vyplývající z regulační a dohledové činnosti národních regulačních orgánů, musel by v zájmu zajištění funkčnosti národních regulačních orgánů nést jejich průřezové náklady formou veřejného financování stát.

D. Třetí předběžná otázka

63. Předkládající soud si přeje zjistit, zda zásady proporcionality a zákazu diskriminace, jakož i čl. 9 odst. 2 druhý pododstavec čtvrtá odrážka a třetí pododstavec a článek 22 směrnice 97/67 umožňují systém financování národního regulačního orgánu založený na poplatcích uložených provozovatelům poštovních služeb

– aniž je zohledněna intenzita regulačních a dohledových činností prováděných ve vztahu k různým druhům poštovních služeb a

– aniž se za tímto účelem rozlišuje mezi poskytovateli všeobecných služeb a provozovateli expresních doručovacích služeb.

[36] – Bod 78 předkládacího rozhodnutí.

[37] – K ekonomickému zablokování národního regulačního orgánu financovaného ze soukromých příspěvků může dojít i přesto, že poplatky vymáhá v exekučním řízení, je-li toto vymáhání ochromeno časově náročnými právními kroky. V této souvislosti by při absenci jiných opatření mohl obstrukční postoj provozovatelů poštovních služeb, kteří jsou jediným subjektem financujícím národní regulační orgán, ztížit, nebo dokonce znemožnit národnímu regulačnímu orgánu výkon jeho regulační a dohledové činnosti (viz bod 78 předkládacího rozhodnutí).

64. Směrnice 97/67 nestanoví konkrétní metodu výpočtu poplatků, které mají provozovatelé poštovních služeb za účelem financování národních regulačních orgánů odvádět. Jak jsem již zdůraznil, čl. 9 odst. 3 pouze vyžaduje, aby jednotlivé prvky výpočtu byly stanoveny jako „transparentní, přístupné, nediskriminační, přiměřené, přesné a jednoznačné, […] předem zveřejňov[ané] a založen[é] na objektivních kritériích“.

1. Zásada rovnosti

65. Zásada rovnosti vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno [38].

66. Italští provozovatelé expresních doručovacích služeb se domnívají, že by neměli mít stejnou povinnost k platbě poplatků ve prospěch národního regulačního orgánu, jakou mají provozovatelé všeobecných služeb, protože se nacházejí v odlišné situaci. Podle jejich názoru vykonává národní regulační orgán mnohem významnější regulační a dohledovou činnost nad provozovateli všeobecných doručovacích služeb.

67. Připomínám, že čl. 9 odst. 1 směrnice 97/67 umožňuje členským státům, aby v případě provozování služeb, které nespadají do oblasti všeobecných služeb, podléhaly podniky v poštovním odvětví všeobecným oprávněním. Odstavec 2 první pododstavec uvedeného článku stanoví možnost, že členské státy zavedou schvalovací postupy pro služby, které spadají do oblasti všeobecných služeb [39].

68. Podle bodu 18 odůvodnění směrnice 97/67 spočívá zásadní rozdíl mezi expresními službami a všeobecnými poštovními službami v přidané hodnotě (v jakékoli formě), kterou expresní služby poskytují a zákazník dostává. Takové poskytování služeb odpovídá specifickým službám, jež lze oddělit od služeb ve veřejném zájmu, které odpovídají zvláštním potřebám hospodářských subjektů a vyžadují některé dodatečné služby, jež tradiční poštovní služba nenabízí [40].

69. Rozdíl mezi expresními a všeobecnými doručovacími službami [41] však neznamená, že by se provozovatelé těchto dvou kategorií nacházeli v odlišné situaci, co do jejich povinnost nést náklady národního regulačního orgánu. Jinými slovy, tento rozdíl se nemusí nutně projevit ve formě většího či menšího příspěvku na financování národního regulačního orgánu.

70. Národní regulační orgán provádí regulační a dohledovou činnost ve vztahu k celému poštovnímu odvětví jako celku, tj. jak v oblasti všeobecných služeb, tak v oblasti expresních služeb [42].

[38] – Rozsudky ze dne 12. listopadu 2014, Guardian Industries a Guardian Europe v. Komise (C-580/12 P, EU:C:2014:2363, bod 51); ze dne 4. května 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, bod 35), a ze dne 7. března 2017, RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, bod 41).

[39] – Rozsudek ze dne 16. listopadu 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, bod 20).

[40] – Rozsudky ze dne 31. května 2018, Confetra a další (C-259/16 a C-260/16, EU:C:2018:370, bod 38), a ze dne 21. listopadu 2019, Deutsche Post a další (C-203/18 a C-374/18, EU:C:2019:999, bod 65).

[41] – V rychle se vyvíjejícím poštovním odvětví se činnosti poskytovatelů všeobecných služeb a poskytovatelů expresních doručovacích služeb vzájemně sbližují.

[42] – Změnou směrnice 97/67 provedenou směrnicí 2008/6 zamýšlel unijní normotvůrce podle bodů 13 a 16 odůvodnění této posledně uvedené směrnice dokončit proces liberalizace trhu poštovních služeb a potvrdit konečné datum dotvoření vnitřního trhu poštovních služeb, a to odstraněním nejenom posledních překážek úplného otevření tohoto trhu pro určité poskytovatele všeobecných služeb, nýbrž i všech ostatních překážek poskytování poštovních služeb. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. března 2019, Pawlak (C-545/17, EU:C:2019:260, bod 31).

71. Metoda výpočtu poplatků k financování národních regulačních orgánů neobsahuje diskriminační prvky, protože je založena na procentuálním koeficientu, který je pro všechny provozovatele poštovních služeb stejný a uplatňují se při něm příjmy, jichž tyto subjekty dosahují. Soudní dvůr již potvrdil nediskriminační, objektivní a transparentní povahu této metody výpočtu ve vztahu k podobným poplatkům uloženým dotčeným subjektům za účelem financování národních regulačních orgánů v jiných hospodářských odvětvích [43].

2. Zásada proporcionality

72. Podle Soudního dvora, v otázce posouzení přiměřenosti vnitrostátních právních předpisů, jako je ten, kterým byla v Itálii provedena směrnice 97/67, pokud jde o povolení k poskytování poštovních služeb, „[…] je na předkládajícím soudu, aby ověřil při celkovém posouzení všech relevantních skutkových a právních okolností, zda je taková právní úprava způsobilá zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračuje meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné […]“ [44].

73. Pokud jde o jejich způsobilost „zaručit uskutečnění sledovaného cíle, […] vnitrostátní právní předpisy jsou vhodné k zaručení uskutečnění dovolávaného cíle pouze tehdy, pokud opravdu odpovídají snaze jej dosáhnout soudržným a systematickým způsobem“ [45].

74. Cílem italského modelu v poštovním odvětví (soukromé financování) je pokrýt provozní náklady národních regulačních orgánů ve výše uvedeném smyslu. K zajištění výkonu vlastních činností národního regulačního orgánu je v zásadě [46] vhodné, aby k platbě poplatků byli povinni všichni provozovatelé v odvětví.

75. Je třeba připomenout, že dle informací obsažených ve spisu není poplatek uložený italskými právními předpisy vyšší než poplatky uložené soukromým provozovatelům za účelem financování národních regulačních orgánů v poštovním odvětví v jiných členských státech.

76. Otázka je, zda povinnost všech provozovatelů poštovních služeb přispívat v závislosti na jejich příjmech, aniž se rozlišuje mezi provozovateli všeobecných služeb a expresních služeb, nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné pro zajištění dostatečného financování národního regulačního orgánu.

77. Podle mého názoru sporný systém zásadu proporcionality neporušuje, neboť opatření národního regulačního orgánu je zaměřeno na zajištění liberalizace poštovního odvětví jako celku a je zavedeno ve vztahu ke všem provozovatelům poštovních služeb.

[43] – Rozsudek ze dne 21. července 2011, Telefónica de España (C-284/10, EU:2011:513, body 31 a 32): „Pokud jde o otázku, zda jsou členské státy oprávněny určit výši tohoto poplatku na základě hrubých příjmů, jež plynou poplatníkům z užívání, jak to činí právní předpisy, o které jde v původním řízení, je třeba mít zaprvé za to, že jde o objektivní, průhledné a nediskriminační hledisko […]. Zadruhé toto určovací hledisko není, jak zdůraznila Komise při jednání, bez vazby k nákladům vzniklým příslušnému vnitrostátnímu orgánu. […] Za těchto okolností nebrání směrnice 97/13 tomu, aby členské státy stanovovaly výši poplatku podle článku 6 téže směrnice na základě hrubých příjmů, jež plynou poplatníkům z užívání.“

[44] – Rozsudek ze dne 31. května 2018, Confetra a další (C-259/16 a C-260/16, EU:C:2018:370, bod 49).

[45] – Rozsudek ze dne 31. května 2018, Confetra a další (C-259/16 a C-260/16, EU:C:2018:370, bod 50).

[46] – S odchylkami uvedenými v bodech 60 až 62 tohoto stanoviska.

78. V mém přesvědčení mě utvrzují tyto dva důvody:

– na jedné straně je sice pravda, že činnost poskytovatelů všeobecných poštovních služeb je regulovanější, avšak stejně tak je pravda i to, že liberalizace poštovního odvětví zvýhodnila spíše poskytovatele expresních doručovacích služeb,

– na druhé straně, jak připomněl Soudní dvůr v souvislosti s financováním národních regulačních orgánů v odvětví elektronických komunikací, není nutné, aby existovala přesná korelace mezi výší poplatku uloženého určitému provozovateli a náklady skutečně vzniklými dotčenému příslušnému vnitrostátnímu orgánu, které se vztahují k tomuto provozovateli [47]. Tyto úvahy lze bez problémů vztáhnout i na směrnici 97/67.

V. Závěry

79. S ohledem na výše uvedené skutečnosti navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) takto:

„Článek 9 odst. 2 druhý pododstavec čtvrtá odrážka ve spojení s článkem 22 směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES ze dne 20. února 2008, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na úplné dotvoření vnitřního trhu poštovních služeb Společenství,

musí být vykládán v tom smyslu, že

– pojem ‚provozní náklady národních regulačních orgánů v poštovním odvětví, které mohou být financovány poskytovateli poštovních služeb‘, zahrnuje jak náklady na regulační činnosti týkající se poštovních služeb zahrnutých i nezahrnutých ve všeobecných službách, tak průřezové náklady vyplývající ze správních a politických struktur těchto orgánů;

– vnitrostátní právní úprava, která umožňuje uložit poskytovatelům poštovních služeb povinnost podílet se na financování provozních nákladů národního regulačního orgánu a vylučuje jakoukoli formu veřejného financování, je slučitelná s unijním právem za předpokladu, že členský stát přijme opatření nezbytná k zajištění nezávislosti tohoto orgánu a dostupnosti prostředků k výkonu jeho činnosti, a

– systém financování národního regulačního orgánu členského státu, v jehož rámci se ukládá provozovatelům poštovních služeb povinnost k platbě poplatků vypočítaných jako určité promile z jejich příjmů, aniž je zohledněna intenzita regulačních a dohledových činností prováděných ve vztahu k různým druhům poštovních služeb a aniž se za tímto účelem rozlišuje mezi poskytovateli všeobecných poštovních služeb a provozovateli expresních poštovních služeb, je rovněž slučitelný s unijním právem, zejména se zásadami proporcionality a zákazu diskriminace.“

[47] – Rozsudek ze dne 21. července 2011, Telefónica de España (C-284/10, EU:C:2011:513, bod 28): „směrnici 97/13 nelze vykládat v tom smyslu, že musí existovat přesná korelace mezi výší poplatku uloženého provozovateli podléhajícímu poplatku a náklady skutečně vzniklými dotčenému příslušnému vnitrostátnímu orgánu, které se vztahují se k tomuto provozovateli za určité období, a to s ohledem na to, že žádné ustanovení směrnice 97/13 k takové korelaci nezavazuje.“ Totéž platí pro směrnici 97/67.