Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE
od 23. ožujka 2023. [1]

Predmet 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
protiv
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,
Presidenza del Consiglio dei ministri,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Ministero dello Sviluppo Economico,
uz sudjelovanje:
Nexive SpA

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Poštanske usluge u Europskoj uniji – Financiranje regulatornog tijela za poštanski sektor – Potreba za javnim financiranjem – Obveza doprinosa za operativni trošak regulatornog tijela za poštanski sektor koju imaju poduzeća iz poštanskog sektora – Financijsko opterećenje koje snose isključivo pružatelji usluga u poštanskom sektoru, pri čemu nema razlike između pružateljâ univerzalne usluge i pružateljâ usluga ekspresne pošte"

[1] Izvorni jezik: španjolski

1. U Italiji privatni gospodarski subjekti iz poštanskog sektora moraju snositi trošak nacionalnog regulatornog tijela (u daljnjem tekstu: NRT) bez ikakvog javnog sufinanciranja. Tu obvezu snose pružatelji usluga ekspresne pošte i pružatelji univerzalne usluge.

2. U predmetnom se zahtjevu za prethodnu odluku Sudu u biti postavlja pitanje je li nacionalni propis koji se primjenjuje u glavnom postupku u skladu s Direktivom 97/67/EZ, kako je izmijenjena Direktivom 2008/6/EZ[2], te s načelima proporcionalnosti i nediskriminacije.

I. Propisi

A. Pravo Unije: Izmijenjena Direktiva 97/67

3. U skladu s člankom 9.:

„1. Za usluge koje su izvan okvira univerzalne usluge, države članice mogu uvesti opće dozvole u mjeri potrebnoj da se osigura poštovanje bitnih zahtjeva.

2. Za usluge koje su u okviru univerzalne usluge, države članice mogu uvesti postupke ovlaštenja, zajedno s pojedinačnim dozvolama u mjeri potrebnoj da se osigura poštovanje bitnih zahtjeva te da se osigura pružanje univerzalne usluge.

Izdavanje ovlaštenja može:

[…]

– kada je potrebno, ovisiti o obvezama financijskog doprinosa za operativni trošak nacionalnog regulatornog tijela iz članka 22.,

[…]

Obveze i zahtjevi iz prve alineje i iz članka 3. mogu se nametnuti samo imenovanim pružateljima univerzalne usluge.

[…]

3. Postupci, obveze i zahtjevi iz stavaka 1. i 2. su transparentni, dostupni, nediskriminirajući, proporcionalni, točni i jednoznačni, objavljeni unaprijed i u skladu s objektivnim mjerilima. […]”

4. Člankom 22. utvrđuje se:

„1. Svaka država članica imenuje jednog ili više nacionalnih regulatornih tijela za poštanski sektor koji su pravno odvojeni i operativno nezavisni od pružatelja poštanskih usluga. […]

[…]

[2] Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 1997. o zajedničkim pravilima za razvoj unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici i poboljšanje kvalitete usluga (SL 1998., L 15, str. 14.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 53.), kako je izmijenjena Direktivom 2008/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. veljače 2008. o izmjeni Direktive 97/67/EZ u pogledu potpunog postizanja unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici (SL 2008., L 52, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 214. i ispravak SL 2015., L 225, str. 49., u daljnjem tekstu: Direktiva 97/67).

2. Nacionalna regulatorna tijela imaju posebnu zadaću osigurati poštovanje obveza koje proizlaze iz ove Direktive, posebno uspostavljanjem nadzornih i regulatornih postupaka za pružanje univerzalne usluge. Ona mogu biti zadužena i za osiguranje poštovanja propisa o tržišnom natjecanju u poštanskom sektoru.

[…].”

B. Nacionalno pravo

5. Direktiva 97/67 prenesena je u talijansko pravo Zakonodavnom uredbom br. 261 od 22. srpnja 1999.[3], čijim se člankom 2. stavkom 1. određivalo da je „regulatorno tijelo za poštanski sektor Ministero delle comunicazioni (Ministarstvo komunikacija, Italija)”.

6. Člankom 1. Zakonodavne uredbe br. 58 od 31. ožujka 2011.[4] izmijenjen je članak 2. Zakonodavne uredbe br. 261 od 22. srpnja 1999. te on glasi kako slijedi:

– „Osniva se nacionalna regulatorna agencija za poštanski sektor […] koja se imenuje nacionalnim regulatornim tijelom za poštanski sektor u smislu članka 22. Direktive 97/67/EZ i njegovih kasnijih izmjena” (stavak 1.).

– „Funkcije […] koje je Ministero dello Sviluppo Economico (Ministarstvo gospodarskog razvoja, Italija) […] obavljao u pogledu relevantnih ljudskih, financijskih i funkcionalnih resursa prenose se na Agenciju” (stavak 12.).

– „Operativni troškovi Agencije pokrivaju se (a) iz posebnog fonda uključenog u proračun Ministarstva gospodarskog razvoja, u koji se raspoređuju financijska sredstva iz stavka 12. i (b) iz doprinosa koji nije veći od jednog promila prihoda u posljednjoj poslovnoj godini koji se odnose na poštanski sektor, a plaćaju ga svi gospodarski subjekti iz tog sektora […]” (stavak 14.).

– Odlukom Ministero dell’Economia e delle Finanze (Ministarstvo gospodarstva i financija, Italija) treba utvrditi iznos financijskih sredstava predviđenih stavkom 12. (stavak 18.).

7. Aktivnosti i nadležnosti nacionalne agencije za poštanski sektor prenesene su na Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Nadzorno tijelo za komunikacije, Italija; u daljnjem tekstu: AGCOM)[5] Uredbom sa zakonskom snagom br. 201 od 6. prosinca 2011.[6]. Međutim, važeća pravna pravila o financiranju navedene agencije nisu izmijenjena.

[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 (Zakonodavna uredba br. 261 od 22. srpnja 1999. o provedbi Direktive 97/67/EZ […]) (GURI br. 182 od 5. kolovoza 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 (Zakonodavna uredba br. 58 o prenošenju Direktive 2008/6/EZ […]) od 31. ožujka 2011. (GURI br. 98 od 24. travnja 2011.)

[5] AGCOM je osnovan na temelju članka 1. stavka 1. leggea n. 249, di Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (Zakon br. 249 od 13. srpnja 1997. o osnivanju Nadzornog tijela za komunikacije i pravilima koja se odnose na sustave telekomunikacije i radiotelevizije) (GURI br. 177 od 31. srpnja 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 (Uredba sa zakonskom snagom br. 201 od 6. prosinca 2011. o hitnim odredbama za rast, pravednost i konsolidaciju javnih računa) (GURI, br. 284 od 6. prosinca 2011.), koja je uz izmjene pretvorena u Zakon br. 214 od 22. prosinca 2011.) (GURI br. 300 od 27. prosinca 2011.)

8. Člankom 1. stavcima 65. i 66. Zakona br. 266 od 23. prosinca 2005.[7] određivalo se:

– „65. Od 2007. operativne troškove […] nadzornog tijela za komunikacije […] financirat će predmetni sektor u dijelu koji nije pokriven sredstvima iz državnog proračuna, u skladu s pravilima određenim važećim zakonodavstvom i ovisno o iznosu doprinosa koji se odredi odlukom nadzornog tijela, uz poštovanje gornje granice određene zakonom, te će se isplaćivati izravno navedenom tijelu […]".

– „66. Od prve primjene 2006. iznos doprinosa koji snose subjekti koji posluju u sektoru komunikacija […] utvrđuje se na 1,5 promila prihoda koji se nalaze u posljednjoj bilanci odobrenoj prije stupanja na snagu ovog zakona. Za sljedeće godine, u skladu sa stavkom 65., [AGCOM] može donijeti eventualne izmjene iznosa i načina oporezivanja do najviše 2 promila prihoda iz posljednje bilance odobrene prije donošenja odluke".

9. Do izmjene u financiranju AGCOM-a došlo je na temelju članka 65. Uredbe sa zakonskom snagom br. 50 od 24. travnja 2017.[8], i to na sljedeći način:

„1. Počevši od 2017. troškovi funkcioniranja Regulatornog tijela za komunikacije koji se odnose na zadaće koje ono ima kao nacionalno regulatorno tijelo za poštanski sektor podmiruju se isključivo na načine iz članka 1. stavka 65. te članka 1. stavka 66. druge rečenice Zakona br. 266 od 23. prosinca 2005., pri čemu se uzimaju u obzir prihodi koje su ostvarili pružatelji usluga iz poštanskog sektora. Odredbe članka 2. stavaka 6. do 21. i članka 15. stavka 2.*bis* Zakonodavne uredbe br. 261 od 22. srpnja 1999. stavljaju se izvan snage".

10. Tom je izmjenom prestao postojati mješoviti, javni i privatni sustav financiranja regulatornog tijela te se doprinos koji pružatelji usluga iz poštanskog sektora plaćaju AGCOM-u izjednačio s doprinosom subjekata iz ostalih gospodarskih sektora pod njegovim nadzorom.

II. Činjenice, spor i prethodna pitanja

11. AGCOM je 2017. i 2018. donio odluke br. 182/17/CONS, br. 427/17/CONS i br. 528/18/CONS (u daljnjem tekstu: odluke) kojima je utvrdio iznos i pravila u pogledu doprinosa koji u svoju korist plaćaju privatni gospodarski subjekti iz sektora poštanskih usluga za, redom, 2017., 2018. i 2019. Konkretno, AGCOM je utvrdio stopu od 1,4 promila (prihoda koje prijavi svaki gospodarski subjekt) za 2017. i 2018. i stopu od 1,35 promila za 2019.

12. U odlukama je utvrđeno sljedeće:

– kao subjekti koji su obvezni platiti navedeni doprinos određeni su pružatelji univerzalne usluge i drugi privatni gospodarski subjekti iz sektora poštanskih usluga koji imaju odgovarajuće ovlaštenje;

[7] Legge n. 266, recante „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2006)" (Zakon br. 266 od 23. prosinca 2005. o izradi godišnjeg i višegodišnjeg državnog proračuna (Zakon o financijama iz 2006.)) (GURI br. 302 od 29. prosinca 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, (GURI, opća serija, br. 95 od 24. travnja 2017., redovni dodatak br. 20) (Uredba sa zakonskom snagom br. 50 od 24. travnja 2017. o hitnim odredbama u području financija, potporama lokalnim vlastima, dodatnim mjerama za područja pogođena potresima i mjerama za razvoj, koja je uz izmjene pretvorena u Zakon br. 96 od 21. lipnja 2017.) (izmijenen s izmjenama Zakonom br. 96 od 21. lipnja 2017.) (GURI br. 144 od 23. lipnja 2017.)

– određen je iznos opterećenja na način da doprinos koji plaćaju gospodarski subjekti omogućuje da se pokriju svi troškovi AGCOM-ovih aktivnosti u tom sektoru bez ikakvog javnog sufinanciranja.

13. Ti su troškovi utvrđeni na način da se nisu uzele u obzir samo aktivnosti koje se izravno odnose na regulaciju tržišta poštanskih usluga, nego su uključene i usluge zajedničke različitim AGCOM-ovim upravama, poput uporabe nekretnina i poslova tajništva. Neizravni troškovi koji proizlaze iz zajedničkih usluga raspodijeljeni su u razmjernim dijelovima među različitim tržištima za koje je nadležan AGCOM.

14. Neki privatni gospodarski subjekti koji pružaju usluge ekspresne pošte, koje su izvan okvira univerzalne usluge, pobijali su navedene odluke pred Tribunaleom amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija).

15. Konkretnije, pobijali su sljedeće:

– to da se odlukama uspostavlja sustav doprinosa čiji teret u cijelosti snosi tržište uz isključenje bilo kakvog oblika sudjelovanja države;

– to da su troškovi koje treba financirati veći od troškova AGCOM-ovih regulatornih aktivnosti na tržištu poštanskih usluga;

– izjednačavanje pružateljâ usluga ekspresne pošte i pružateljâ univerzalne usluge.

16. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) odbio je tužbe jer je u biti smatrao da:

– nacionalnim zakonodavstvom koje se primjenjuje *ratione temporis* ne nalaže se nikakva obveza državnog sufinanciranja AGCOM-ovih aktivnosti niti se AGCOM ovlašćuje da utvrdi udio doprinosa na teret države jer u zakonu o godišnjem proračunu ne postoji takva odredba;

– člankom 9. stavkom 2. drugim podstavkom četvrtom alinejom Direktive 97/67 državama članicama se dopušta da troškove NRT-a pokriju sredstvima koja uplate gospodarski subjekti s tržišta koje navedeno tijelo regulira;

– usluge predviđene člankom 9. stavkom 2. Direktive 97/67 ne odnose se samo na univerzalnu uslugu;

– i troškovi koji se odnose na usluge ekspresne pošte te neizravni operativni troškovi, raspodijeljeni u razmjernim dijelovima, predstavljaju troškove koje treba financirati.

17. Tužitelji su protiv prvostupanjske presude podnijeli žalbu Consigliu di Stato (Državno vijeće, Italija), koji Sudu upućuje sljedeća pitanja:

„1. Treba li članak 9. stavak 2. drugi podstavak četvrtu alineju, članak 9. stavak 2. treći podstavak te članak 22. Direktive 97/67/EZ […], kako je izmijenjena Direktivom 2008/6/EZ […], tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis poput onog koji se primjenjuje u talijanskom pravnom poretku (kako proizlazi iz članka 1. stavaka 65. i 66. Zakona br. 266 od 23. prosinca 2005. te članka 65. Uredbe sa zakonskom snagom br. 50 od 24. travnja 2017., koja je uz izmjene pretvorena u Zakon br. 96 od 21. lipnja 2017.) i koji omogućuje da obvezu

financijskog doprinosa za operativni trošak regulatornog tijela za poštanski sektor snose isključivo pružatelji usluga iz poštanskog sektora, uključujući pružatelje koji ne pružaju usluge koje su u okviru univerzalne usluge, pri čemu se na taj način dopušta mogućnost da se isključi svaki oblik javnog sufinanciranja iz državnog proračuna?

2. Treba li članak 9. stavak 2. drugi podstavak četvrtu alineju i članak 22. Direktive 97/67/EZ […], kako je izmijenjena Direktivom 2008/6/EZ […], tumačiti na način da se njima dopušta da se u operativne troškove koje mogu financirati pružatelji poštanskih usluga uključe i troškovi regulatornih aktivnosti za poštanske usluge koje su izvan okvira univerzalne usluge te troškovi za administrativne i političke strukture (takozvane ‚transverzalne' strukture) čija aktivnost, iako nije izravno namijenjena regulaciji tržištâ poštanskih usluga, u svakom slučaju služi za obavljanje svih institucionalnih nadležnosti regulatornog tijela, s posljedičnom mogućnošću da se ti troškovi neizravno i djelomično (u razmjernim dijelovima) prenesu na sektor poštanskih usluga?

3. Protivi li se načelima proporcionalnosti i nediskriminacije, članku 9. stavku 2. drugom podstavku četvrtoj alineji, članku 9. stavku 2. trećem podstavku te članku 22. Direktive 97/67/EZ […], kako je izmijenjena Direktivom 2008/6/EZ […], nacionalni propis kao što je onaj talijanski (kako proizlazi iz članka 1. stavaka 65. i 66. Zakona br. 266 od 23. prosinca 2005. te članka 65. Uredbe sa zakonskom snagom br. 50 od 24. travnja 2017., koja je uz izmjene pretvorena u Zakon br. 96 od 21. lipnja 2017.), kojim se određuje da obvezu doprinosa financiranju regulatornog tijela za poštanski sektor snose pružatelji usluga iz poštanskog sektora, pri čemu ne postoji mogućnost razlikovanja između položaja pružateljâ usluga ekspresne pošte i položaja pružateljâ univerzalne usluge, a samim time ni mogućnost da se uzme u obzir različit intenzitet regulatorne aktivnosti koju nacionalno regulatorno tijelo (NRT) provodi u pogledu različitih vrsta poštanskih usluga?"

III. Postupak pred Sudom

18. Tajništvo Suda zahtjev za prethodnu odluku zaprimilo je 31. ožujka 2022.

19. Pisana očitovanja podnijeli su General Logistic System Enterprises Srl, General Logistic System Italy SpA, BRT SpA, Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali (A. I. C. A. D. I.) drugi, belgijska, grčka, talijanska, litavska, norveška i portugalska vlada te Europska komisija.

20. Sud je odlučio da raspravu nije potrebno održati.

IV. Analiza

A. Uvodna razmatranja

21. Na temelju Direktive 97/67, kako je izmijenjena Direktivom 2008/6, države članice mogu odrediti da izdavanje ovlaštenja pružateljima usluga u poštanskom sektoru, „kada je potrebno", ovisi „o obvezama financijskog doprinosa za operativni trošak [NRT-a]"[9].

[9] Članak 9. stavak 2. drugi podstavak četvrta alineja Direktive 97/67. U skladu s člankom 22. stavkom 1. te direktive, države članice imenuju NRT-ovi.

22. Nezavisni odvjetnik P. Mengozzi već je upozorio na to da je članak 9. stavak 2. Direktive 97/67 teško tumačiti jer je sročen nejasno [10]. U ovom se predmetu potvrđuje njegova tvrdnja.

23. Smatram da je je prilikom ispitivanja pitanjâ koja je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće) bolje započeti s drugim pitanjem kako bih razjasnio koju vrstu troškova NRT-ova u poštanskom sektoru trebaju financirati pružatelji usluga iz tog sektora [11]. Zatim ću ispitati propisuje li se nužno Direktivom 97/67 minimalno financiranje NRT-ova iz javnih sredstava. Naposljetku, analizirat ću trebaju li svi pružatelji usluga iz poštanskog sektora plaćati doprinos koji ovisi o visini njihovih prihoda ili treba razlikovati pružatelje usluga ekspresne pošte i pružatelje univerzalne usluge.

B. Drugo prethodno pitanje

24. Sud koji je uputio zahtjev želi znati uključuju li se člankom 9. stavkom 2. drugim podstavkom četvrtom alinejom Direktive 97/67, u vezi s njezinim člankom 22., u operativne troškove NRT-ova koje snose pružatelji poštanskih usluga sljedeći troškovi:

– troškovi regulatornih aktivnosti za poštanske usluge koje su izvan okvira univerzalne usluge;

– „troškovi za administrativne i političke strukture (takozvane ‚transverzalne' strukture) čija aktivnost, iako nije izravno namijenjena regulaciji tržištâ poštanskih usluga, u svakom slučaju služi za obavljanje svih institucionalnih nadležnosti regulatornog tijela, s posljedičnom mogućnošću da se ti troškovi neizravno i djelomično (u razmjernim dijelovima) prenesu na sektor poštanskih usluga".

1. Troškovi regulatornih aktivnosti NRT-ova za poštanske usluge koje su izvan okvira univerzalne usluge

25. Čini mi se da je sudska praksa Suda u pogledu te kategorije jasna: „[…] što se tiče specifične obveze sufinanciranja operativnog troška regulatornog tijela za poštanski sektor iz članka 9. stavka 2. drugog podstavka četvrte alineje Direktive 97/67 […], treba istaknuti da se aktivnosti nacionalnog regulatornog tijela odnose na poštanski sektor u cjelini, a ne samo na pružatelje usluga koje su u okviru univerzalne usluge" [12].

26. Tako uspostavljena obveza u skladu je s funkcijama NRT-ova za poštanski sektor, čija je zadaća osigurati poštovanje obveza koje proizlaze iz Direktive 97/67 i propisa o tržišnom natjecanju u poštanskom sektoru. Na taj način koristi imaju svi pružatelji poštanskih usluga, a ne samo jedna njihova kategorija.

27. Članak 9. stavak 2. drugi podstavak četvrtu alineju Direktive 97/67 stoga treba tumačiti na način da svi pružatelj poštanskih usluga, s obzirom na to da imaju koristi od aktivnosti NRT-ova, mogu zauzvrat „podlijegati obvezi sufinanciranja aktivnosti tih tijela" [13].

[10] Mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija od 16. ožujka 2016., DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:168, t. 22.)

[11] Treba pojasniti trebaju li financirati sve troškove, uključujući opće (zajedničke) troškove ili pak samo troškove koji su usko povezani s funkcijama koje NRT-ovi imaju u poštanskom sektoru. U tu je svrhu ključno protumačiti pojam „operativni trošak" koji je nejasno upotrijebljen u Direktivi 97/67.

[12] Presuda od 16. studenoga 2016., DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, t. 29.)

[13] Presuda od 16. studenoga 2016., DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, t. 31.) i mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u istom predmetu (EU:C:2016:168, t. 46.)

28. Obveza u biti obuhvaća troškove aktivnosti NRT-ova koje se odnose na *sve* poštanske usluge, i one koje su izvan i one koje su unutar okvira univerzalne usluge.

2. Troškovi za administrativne i političke strukture

29. Manje mi se očitim čini odgovor na pitanje uključuje li *operativni trošak* iz članka 9. stavka 2. drugog podstavka četvrte alineje Direktive 97/67 takozvane „troškove za transverzalne strukture i usluge" (u daljnjem tekstu: transverzalni troškovi)[14] NRT-a, na koje upućuje sud koji je uputio zahtjev.

30. U Direktivi 97/67 ne definira se pojam „operativni trošak", koji sudionici u ovom prethodnom postupku različito tumače:

– Komisija smatra da ta kategorija uključuje troškove za transverzalne strukture koje NRT-ovi snose zbog svojih administrativnih i institucionalnih aktivnosti, a koje su usko povezane te prethode regulatornim aktivnostima koje moraju obavljati;

– BRT SpA pak smatra da bi zakonodavac, da je smatrao da pružatelji poštanskih usluga moraju snositi troškove za transverzalne strukture NRT-a, upotrijebio širi pojam od operativnog troška. Prema njegovu mišljenju, izraz „operativan" znači da služi konkretnom djelovanju i da se odnosi na fazu praktične provedbe.

31. Uzimanje u obzir različitih jezičnih verzija ne ide u prilog doslovnom tumačenju kojim bi se razjasnila odredba[15]. Prema sudskoj praksi Suda[16], nužno je stoga na nju primijeniti sustavno i teleološko tumačenje.

32. Ako se razmatra zasebno, Direktiva 97/67 ne pruža elemente ni za sustavno tumačenje kojim bi se razjasnilo značenje „operativnog troška"[17].

33. Međutim, točno je da bi se drugim pravnim pravilima prava Unije, koja se odnose na elektroničke komunikacije (osobito Direktivom 2002/21/EZ[18] i Direktivom 2002/20/EZ[19] ili direktivama koje su im prethodile) sa sustavnog stajališta mogle pružiti korisne smjernice za ovaj prethodni postupak.

[14] Na način koji sud koji je uputio zahtjev tumači te pojmove.

[15] „Operativni trošak" je u francuskoj jezičnoj verziji Direktive 97/67 preveden kao „coûts de fonctionnement", u talijanskoj jezičnoj verziji kao „costi operativi", u njemačkoj jezičnoj verziji kao „betrieblichen Aufwendungen", u engleskoj jezičnoj verziji kao „operational costs", u portugalskoj jezičnoj verziji kao „custos de funcionamento", a u rumunjskoj jezičnoj verziji kao „costurile operaționale".

[16] Presuda od 12. studenoga 2019., Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956, t. 42.)

[17] Nejasan tekst članka 9. Direktive 97/67 u tom pogledu u suprotnosti je s detaljnim uređenjem (izravnih ili zajedničkih) troškova koje pružatelji univerzalne usluge moraju prikazati u svojim računovodstvenim sustavima (članak 14.).

[18] Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (SL 2002., L 108, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 49., str. 25.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/140/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. o izmjeni Direktive 2002/21/EZ o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge, Direktive 2002/19/EZ o pristupu i međusobnom povezivanju elektroničkih komunikacijskih mreža i pripadajuće opreme, te Direktive 2002/20/EZ o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (SL 2009., L 337 str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 68.)

[19] Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (Direktiva o ovlaštenju) (SL 2002., L 108, str. 21.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 53., str. 62.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/140

34. To bi bio slučaj da su se tim drugim pravnim pravilima [20], koja je Sud već protumačio, uveli slični pojmovi koji bi se mogli primijeniti na poštanski sektor [21].

35. U području elektroničkih komunikacija jednako se kao u poštanskom sektoru predviđa da privatni gospodarski subjekti financiraju odgovarajuća nacionalna regulatorna tijela. U tu je svrhu u Direktivi 2002/20 upotrijebljen pojam „operativni troškovi" NRT-ova. Kao i u poštanskom sektoru, ta tijela moraju biti nepristrana i neovisna te raspolagati odgovarajućim financijskim sredstvima [22].

36. Pravnim pravilima kojima se uređuje financiranje NRT-ova u sektoru elektroničkih komunikacija konkretno se predviđa da se doprinosi gospodarskih subjekata (naknade koje trebaju platiti za financiranje NRT-a) odnose samo na pokrivanje određenih *stvarnih administrativnih troškova* koji su konkretno povezani s upravljanjem ovlaštenjima ili pravima korištenja [23].

37. Naime, u skladu s člankom 12. stavkom 1. Direktive 2002/20, administrativne naknade propisane za poduzeća kako bi se financirale aktivnosti NRT-a „u ukupnom iznosu pokrivaju samo administrativne troškove koji će nastati prilikom upravljanja, kontrole i provedbe sustava općeg ovlaštenja, prava korištenja i posebnih obveza iz članka 6. stavka 2." [24].

38. Naknade u sektoru elektroničkih komunikacija stoga ne mogu služiti čak ni za pokrivanje izdataka koji se odnose na zadatke koji nisu nabrojeni u toj odredbi, i osobito ne na administrativne troškove koje snosi NRT [25].

39. Prema mišljenju Suda, iz članka 12. stavka 2. Direktive 2002/20, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 30., proizlazi da naknade koje plaćaju operatori elektroničkih komunikacija:

– Moraju pokrivati stvarne administrativne troškove koji proizlaze iz aktivnosti navedenih u stavku 1. točki (a) tog članka te moraju biti u ravnoteži s tim troškovima. Stoga, zbroj prihoda ostvarenih s osnova predmetne naknade ne smije prelaziti iznos troškova koji se odnose na te aktivnosti [26].

[20] Direktive 2002/20 i 2002/21 bile su na snazi u trenutku nastanka činjenica u glavnom postupku, ali su od 20. prosinca 2020. stavljene izvan snage Direktivom (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija (SL 2018., L 321, str. 36. i ispravak SL 2019., L 334, str. 164.).

[21] Između poštanskog sektora i sektora elektroničkih komunikacija postoje određene sličnosti (u nekim državama članicama, poput Italije, isti NRT nadzire oba sektora), ali i značajne razlike. Stoga rješenja koja iz direktiva proizlaze u pogledu jednog sektora treba s oprezom primjenjivati na drugi.

[22] U skladu s presudom od 28. srpnja 2016., Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608, t. 36.), iz članka 3. stavka 3. i članka 3.a Direktive 2002/21 proizlazi da se „Direktivom [2002/21] sada traži da, kako bi se zajamčila neovisnost i nepristranost NRT-ova, države članice u biti osiguraju, za sve njih, *financijska sredstva i ljudske resurse kako bi izvršili zadatke koji su im dodijeljeni* […]". Moje isticanje

[23] U skladu s uvodnom izjavom 30. Direktive 2002/20, „[z]a davatelje elektroničkih komunikacijskih usluga mogu se propisati administrativne naknade kako bi se financirale aktivnosti državnog regulatornog tijela upravljanja sustava ovlašćivanja i dodjele prava korištenja. Te naknade treba ograničiti na pokrivanje stvarnih administrativnih troškova tih aktivnosti. […]". U uvodnoj izjavi 31. napominje se da „[s]ustavi administrativnih naknada ne bi trebal[i] narušiti tržišno natjecanje niti stvoriti prepreke ulasku na tržište".

[24] Ti troškovi „mogu uključi[vati] troškove za međunarodnu suradnju, usklađivanje i normizaciju, analizu tržišta, nadzor nad udovoljavanjem uvjetima i ostalu kontrolu tržišta, kao i regulatorne poslove na izradi i provedbi sekundarnog zakonodavstva i upravnih odluka, kao što su odluke o pristupu i međusobnom povezivanju".

[25] Presude od 18. srpnja 2013., Vodafone Omnitel i dr, C-228/12 do C-232/12 i C-254/12 do C-258/12, EU:C:2013:495, t. 38. do 40. i 42. te od 28. srpnja 2016., Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608, t. 45.)

[26] Presude od 18. srpnja 2013., Vodafone Omnitel i dr, C-228/12 do C-232/12 i C-254/12 do C-258/12, EU:C:2013:495, t. 41. i 42. i od 28. srpnja 2016., Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608, t. 46.)

– Mogu pokrivati troškove koji proizlaze iz svih aktivnosti NRT-a navedenih u tom članku, a ne samo troškove koji proizlaze iz aktivnosti *ex ante* regulacije tržišta [27].

40. Tužitelji pred sudom koji je uputio zahtjev koji su podnijeli očitovanja zagovaraju da se na poštanski sektor primijeni rješenje za sektor elektroničkih komunikacija doneseno u članku 12. Direktive 2002/20 i sudskoj praksi Suda koja ga tumači.

41. Prijedlog tumačenja može se naizgled učiniti privlačnim [28], ali se ne može smatrati primjerenim: unatoč sličnostima koje postoje u pogledu zahtjeva za neovisnost nNRT-ova u sektoru elektroničkih komunikacija i poštanskom sektoru, posebna se pravna pravila o financiranju razlikuju:

– Naknadama propisanim za operatore iz sektora elektroničkih komunikacija financiraju se, kao što sam to upravo naveo, određeni *administrativni troškovi* koji se navode u članku 12. Direktive 2002/20 i koji su povezani s upravljanjem ovlaštenjima ili pravima korištenja, ali ne i druge vrste troškova NRT-ova, osim onih navedenih u tom članku.

– Suprotno tomu, zakonodavac Unije u članku 9. stavku 2. drugom podstavku četvrtoj alineji i članku 22. Direktive 97/67 troškove koje mogu financirati privatni gospodarski subjekti nije ograničio isključivo na administrativne troškove, a još manje na troškove povezane s ovlaštenjima ili pravima korištenja.

42. Na temelju teleološkog tumačenja članka 9. stavka 2. drugog podstavka četvrte alineje i članka 22. Direktive 97/67, može se zagovarati da se tim odredbama NRT-ovima u poštanskom sektoru omogućuje da izvršavaju svoje opće zadaće, odnosno da osiguravaju ispunjavanje obveza iz Direktive 97/67 [29]. U tu svrhu trebaju raspolagati odgovarajućim financijskim sredstvima koja pokrivaju troškove za transverzalne strukture nastale zbog njihova rada, a bez kojih navedena tijela jednostavno ne bi mogla djelovati.

43. Stoga nema nikakvog razloga da se kao operativni trošak ne kvalificiraju troškovi za transverzalne strukture NRT-ova u poštanskom sektoru (odnosno, zajednički troškovi koji nisu posebno namijenjeni nadzornim ili regulatornim aktivnostima) koji nastaju zbog njihova obavljanja institucionalnih nadležnosti. U tom se pogledu slažem s Komisijom kad naglašava usku povezanost te kategorije troškova, koji prethodne bilo kojoj drugoj aktivnosti, s funkcijama NRT-a.

44. Konačno, kao što to pravilno ističe sud koji je uputio zahtjev, ako neko NRT (poput AGCOM-a) obavlja funkcije u drugim sektorima koji nisu poštanski sektor, troškove u razmjernim dijelovima snose svi uključeni sektori.

[27] Rješenje od 29. travnja 2020., BRT Italia i dr. (C-399/19, EU:C:2020:346, t. 43.): „[…] članak 12. stavak 1. točku (a) Direktive [2002/20] treba tumačiti na način da su troškovi koji mogu biti pokriveni naknadom određenom na temelju te odredbe poduzećima koja pružaju elektroničke komunikacijske usluge ili mreže, samo oni koji se odnose na tri kategorije aktivnosti NRT-a navedene u toj odredbi, uključujući zadaće u pogledu regulacije, nadzora, rješavanja sporova i određivanja sankcija, bez ograničavanja samo na troškove koji proizlaze iz aktivnosti *ex ante* regulacije tržišta”.

[28] Naime, drugi se aspekti sudske prakse Suda o NRT-ovima sektoru elektroničkih komunikacija bez poteškoća mogu primijeniti na poštanski sektor. Vidjeti točke 72. i 79. ovog mišljenja.

[29] Konkretno, uspostavljaju se nadzorni i regulatorni postupci za pružanje univerzalne usluge, kao i osiguranje poštovanja propisa o tržišnom natjecanju u poštanskom sektoru (članak 22. stavak 2. Direktive 97/67).

C. Prvo prethodno pitanje

45. Sud koji je uputio zahtjev želi znati protivi li se Direktivi 97/67 nacionalni propis na temelju kojeg financiranje NRT-a u poštanskom sektoru snose samo privatni pružatelji usluga, isključujući bilo kakav oblik javnog sufinanciranja iz državnog proračuna.

46. Odgovor na to prvo pitanje implicitno proizlazi iz odgovora koji sam predložio na drugo pitanje na temelju članka 9. stavka 2. drugog podstavka četvrte alineje i članka 22. Direktive 97/67.

47. Ako operativni trošak NRT-ova u poštanskom sektoru obuhvaća troškove koji izravno proizlaze iz njihovih nadzornih i regulatornih aktivnosti, kao i troškove koji proizlaze iz njihove administrativne i političke strukture, privatni gospodarski subjekti načelno moraju u cijelosti snositi financiranje NRT-a.

48. Stoga bi se moglo potvrdno odgovoriti na pitanje suda koji je uputio zahtjev (mogu li sve troškove NRT-a snositi privatni gospodarski subjekti?), isključujući javno financiranje.

49. Na taj odgovor ne utječe činjenica da se u članku 9. stavku 2. drugom podstavku četvrtoj alineji Direktive 97/67, kad se upućuje na mehanizam financiranja NRT-ova, upotrebljava izraz „kada je potrebno”. Taj je izraz u skladu s mogućnosti država članica da odaberu različita uređenja, koju imaju na temelju Direktive 97/67 [30].

50. Stoga valja pojasniti doseg obveze „financijskog doprinosa”, predviđene člankom 9. stavkom 2. drugim podstavkom četvrtom alinejom Direktive 97/67.

51. Doslovno tumačenje tog izraza moglo bi dovesti do uskog tumačenja: gospodarski subjekti imali bi obvezu financijskog doprinosa radi snošenja samo *dijela* operativnog troška NRT-ova, a *ne* tog troška *u cijelosti*.

52. Budući da doslovno tumačenje nije odlučujuće, ponovno treba primijeniti sustavno i teleološko tumačenje članka 9. stavka 2. drugog podstavka četvrte alineje Direktive 97/67.

53. Polazeći od pretpostavke da pojam operativnog troška uključuje sve troškove NRT-ova u poštanskom sektoru nastale obavljanjem njihovih funkcija, može se tvrditi da države članice zadržavaju mogućnost odabira između:

– sustava isključivo privatnog financiranja na temelju naknada koje plaćaju pružatelji poštanskih usluga;

– sustava javnog financiranja iz državnog proračuna;

– mješovitog sustava javnog (iz državnog proračuna) i privatnog sufinanciranja (doprinosi pružatelja usluga iz poštanskog sektora). U tom bi se modelu troškovi za transverzalne strukture bez poteškoća mogli financirati iz državnog proračuna, dok bi troškove nadzornih i regulatornih aktivnosti mogli snositi privatni gospodarski subjekti.

[30] Poput bilo kojeg drugog poreza, naknade propisane za financiranje troškova izvršavanja javnih funkcija nedvojbeno ovise o političkoj procjeni. Ne čini se da naknada utvrđena s obzirom na prihode pružatelja poštanskih usluga, poput naknade propisane u Italiji, u određenom promilu njihovih prihoda, utječe na konkurentnost gospodarskih subjekata u sektoru niti ugrožava njihov opstanak.

54. Prema podacima koje je pružila Komisija, koji se temelje na nedavnoj studiji [31], 15 je država članica odabralo sustav isključivo privatnog financiranja, šest država članica javni sustav, a njih pet mješoviti sustav (od kojih su četiri države odabrale da najveći dio financiranja snose pružatelji poštanskih usluga).

55. Prema mojem mišljenju, na temelju članka 9. Direktive 97/67 nije obvezno, ali ni zabranjeno odabrati jedan od modela financiranja NRT-ova. Njegovim se stavkom 3. samo zahtijeva da, uz zaštitu neovisnosti i funkcioniranja tih tijela, elementi odabranog sustava budu „transparentni, dostupni, nediskriminirajući, proporcionalni, točni i jednoznačni, objavljeni unaprijed i u skladu s objektivnim mjerilima".

56. Ponavljam da se ničime državu članicu ne sprečava da uspostavi javni ili mješoviti sustav: oba su u skladu sa svrhom Direktive 97/67, kojom se predviđa postojanje NRT-ova koja su neovisna u odnosu na pružatelje usluga iz poštanskog sektora [32] kako bi se osiguralo da na primjeren način obavljaju svoje nadzorne i regulatorne aktivnosti. Čini mi se da su oba sustava u skladu s člankom 9. stavkom 2. drugim podstavkom četvrtom alinejom Direktive 97/67 jer zadržavaju neovisnost nacionalnih regulatornih tijela u odnosu na pružatelje usluga iz poštanskog sektora, kao i njihovo pravilno funkcioniranje.

57. Smatram da su jednako s njime usklađeni sustavi isključivo privatnog financiranja (poput talijanskog sustava), pod uvjetom da se njima osigurava, s jedne strane, neovisnost NRT-a i, s druge strane, da NRT u praksi raspolaže sredstvima potrebnim za obavljanje svojih funkcija [33].

58. Neovisnost NRT-a zapravo nužno ne ovisi o izvoru njegova financiranja [34]. Treba osigurati da raspolaže neophodnim financijskim sredstvima, pa da sam NRT može izbjeći nedopušteni utjecaj najvećih sudionika na tržištu i drugih tijela javne vlasti [35].

59. Točno je da je mogućnost da se NRT „spriječi" u obavljanju aktivnosti veća ako njegovo financiranje ovisi isključivo o doprinosima pružatelja usluga iz poštanskog sektora. Kao što to ističe sud koji je uputio zahtjev [36] slučaj Italije paradigmatski je primjer: prema mišljenju samog AGCOM-a, otkad je 2012. postao talijanski NRT u poštanskom sektoru, nije uspio prikupiti nikakav doprinos privatnih pružatelja poštanskih usluga te je svoje nadzorne i regulatorne

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

[32] U uvodnoj izjavi 47. Direktive 2008/6 ističe se neovisnost i samostalnost NRT-ova: „[…] U skladu s načelom odvajanja regulatornih i operativnih funkcija, države članice bi morale jamčiti nezavisnost nacionalnih regulatornih tijela i tako osigurati nepristranost njihovih odluka. […]"

[33] U skladu s uvodnom izjavom 47. Direktive 2008/6, „[n]acionalna regulatorna tijela morala bi za izvršavanje svojih dužnosti imati na raspolaganju sva potrebna sredstva u pogledu osoblja, stručnosti i financijskih sredstava".

[34] OECD, *The Governance of Regulators – Being an independent Regulator*, OECD Publishing, Pariz, 2016., dostupno na https://read.oecd-ilibrary.org/governance/being-an-independent-regulator_9789264255401-en#page4, str. 79. i 80. i OECD, *Creando una cultura de independencia: Guía práctica contra influencias indebidas*, Éditions OCDE, Pariz, 2017., dostupno na https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/creando-una-cultura-de-independencia_9789264287877-es, str. 27. i 28.

[35] OECD, *The Governance of Regulators – Equipping Agile and Autonomous Regulators*, OECD Publishing, Pariz, 2022., dostupno na https://read.oecd-ilibrary.org/governance/equipping-agile-and-autonomous-regulators_7dcb34c8-en#page52, str. 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".

[36] Točka 78. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku

aktivnosti morao obavljati koristeći se financijskim sredstvima iz drugih sektora ili iz vlastitih rezervi. AGCOM navodi da, s obzirom na to da nije uspio prikupiti doprinose pružatelja usluga, naposljetku više neće moći obavljati svoje funkcije u talijanskom poštanskom sektoru [37].

60. Međutim, čini se da ta okolnost odgovara konkretnom (nastalom) problemu u talijanskom sustavu financiranja, a ne strukturnom nedostatku odabranog modela. Taj se problem može riješiti jačanjem ovlasti koje samo NRT ima u pogledu naplate naknada.

61. Konačno, smatram da se člankom 9. stavkom 2. drugim podstavkom četvrtom alinejom Direktive 97/67, u vezi s njezinim člankom 22., državama članicama ostavlja sloboda da odaberu sustav financiranja vlastitog NRT-a u poštanskom sektoru. Ako država članica odabere isključivo privatno financiranje naknadama koje plaćaju pružatelji poštanskih usluga, treba donijeti nužne mjere kako bi u svakom slučaju osigurala neovisnost i funkcioniranje NRT-a. Te mjere moraju biti dovoljno učinkovite kako bi se izbjegle prakse blokade njegove aktivnosti.

62. Ako Sud bude smatrao, suprotno tumačenju koje predlažem, da pojam operativnog troška obuhvaća samo troškove koji proizlaze iz regulatornih i nadzornih aktivnosti NRT-ova, njihove troškove za transverzalne strukture treba snositi država na temelju javnog financiranja, tako da se osigura funkcioniranje NRT-a.

D. Treće prethodno pitanje

63. Sud koji je uputio zahtjev želi znati je li na temelju načela proporcionalnosti i nediskriminacije, kao i članka 9. stavka 2. drugog podstavka četvrte alineje, članka 9. stavka 2. trećeg podstavka i članka 22. Direktive 97/67, dopušteno uspostaviti sustav financiranja NRT-a utemeljen na naknadama koje plaćaju pružatelji poštanskih usluga:

– a da se ne uzme u obzir intenzitet regulatornih i nadzornih aktivnosti koje se provode u pogledu različitih vrsta poštanskih usluga; i

– da se u tu svrhu ne razlikuju pružatelji usluga ekspresne pošte i pružatelji univerzalne usluge.

64. Direktivom 97/67 ne predviđa se poseban način izračuna naknada koje se primjenjuju na pružatelje poštanskih usluga radi financiranja NRT-a. Kao što sam to već naglasio, njezinim se člankom 9. stavkom 3. zahtijeva samo da se utvrde elementi izračuna koji su „transparentni, dostupni, nediskriminirajući, proporcionalni, točni i jednoznačni, objavljeni unaprijed i u skladu s objektivnim mjerilima”.

1. Načelo jednakosti

65. Jednakost zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako takvo postupanje nije objektivno opravdano [38].

[37] Do financijske blokade NRT-a koje se financira privatnim doprinosima može doći iako naknade prisilno naplaćuje u slučaju da naplata nije moguća zbog sudskih postupaka čije rješavanje dugo traje. U tom kontekstu, u nedostatku drugih mjera, ako pružatelji usluga u poštanskom sektoru namjerno blokiraju rad NRT-a, a jedino ga oni financiraju, to može otežati ili čak onemogućiti tom tijelu da obavlja svoje regulatorne i nadzorne aktivnosti (vidjeti t. 78. odluke o upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku).

[38] Presude od 12. studenoga 2014., Guardian Industries i Guardian Europe/Komisija (C-580/12 P, EU:C:2014:2363, t. 51.); od 4. svibnja 2016., Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, t. 35.) i od 7. ožujka 2017., RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, t. 41.)

66. Talijanski pružatelji usluga ekspresne pošte smatraju da se na njih doprinosi u korist NRT-a ne bi trebali primjenjivati jednako kao na pružatelje univerzalne usluge jer se nalaze u različitim situacijama. Prema njihovu mišljenju, NRT nad pružateljima univerzalne usluge provodi znatno više regulatornih i nadzornih aktivnosti.

67. Podsjetit ću na to da se člankom 9. stavkom 1. Direktive 97/67 državama članicama dopušta da za poduzeća iz poštanskog sektora uvedu opće dozvole za usluge koje su izvan okvira univerzalne usluge. Na temelju stavka 2. prvog podstavka tog članka države članice za usluge koje su u okviru univerzalne usluge mogu uvesti postupke ovlaštenja [39].

68. U skladu s uvodnom izjavom 18. Direktive 97/67, bitna je razlika između hitne pošte i univerzalnih poštanskih usluga u dodatnoj vrijednosti (bez obzira na njezin oblik), koju pružaju hitne usluge, a koju korisnici uočavaju. Takve su usluge posebne i odvojive su od usluga od općeg interesa te odgovaraju posebnim potrebama gospodarskih subjekata i zahtijevaju pružanje određenih dodatnih pogodnosti koje ne nudi tradicionalna poštanska služba [40].

69. Međutim, zbog razlike između usluga ekspresne pošte i univerzalne usluge [41] pružatelji jedne i druge kategorije usluga ne nalaze se u različitim situacijama u dijelu koji se odnosi na njihovu obvezu plaćanja troškova NRT-a. Drugim riječima, ta se razlika ne mora nužno odraziti tako da plaćaju veće ili manje doprinose za financiranje NRT-a.

70. NRT regulatorne i nadzorne aktivnosti obavlja u odnosu na čitav poštanski sektor razmatran u cjelini, i u pogledu univerzalne usluge i u pogledu usluga ekspresne pošte [42].

71. Način izračuna naknada za financiranje NRT-a ne sadržava diskriminirajuće elemente jer se temelji na stopama koje su jednake za sve pružatelje poštanskih usluga i primijenjen na prihode koje ostvari svaki od tih pružatelja. Sud je već potvrdio da je taj način izračuna sličnih naknada propisanih odgovarajućim gospodarskim subjektima za financiranje NRT-ova iz drugih gospodarskih sektora nediskriminirajući, objektivan i transparentan [43].

[39] Presuda od 16. studenoga 2016., DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, t. 20.)

[40] Presude od 31. svibnja 2018., Confetra i dr (C-259/16 i C-260/16, EU:C:2018:370, t. 38.) i od 21. studenoga 2019., Deutsche Post i dr (C-203/18 i C-374/18, EU:C:2019:999, t. 65.)

[41] Promjene u poštanskom sektoru događaju se brzo pa su aktivnosti pružatelja univerzalne usluge i pružatelja usluga ekspresne pošte sve sličnije.

[42] Izmjenom Direktive 97/67 Direktivom 2008/6 zakonodavac Unije namjeravao je, u skladu s uvodnim izjavama 13. i 16. potonje direktive, dovršiti proces liberalizacije tržišta poštanskih usluga i potvrditi zadnji rok za potpuno formiranje unutarnjeg tržišta poštanskih usluga, ukidanjem ne samo zadnjih prepreka potpunom otvaranju tog tržišta za određene pružatelje univerzalnih usluga, nego i svih drugih prepreka pružanju poštanskih usluga. Vidjeti u tom smislu presudu od 27. ožujka 2019., Pawlak (C-545/17, EU:C:2019:260, t. 31.).

[43] Presuda od 21. srpnja 2011., Telefónica de España (C-284/10, EU:2011:513, t. 31. i 32.): „Kad je riječ o pitanju mogu li države članice utvrditi, kao što je to slučaj sa spornim propisom u glavnom postupku, iznos te naknade na temelju bruto poslovnih prihoda poreznih obveznika, treba smatrati da je […] riječ o objektivnom, transparentnom i nediskriminirajućem kriteriju. S druge strane, taj je kriterij za utvrđivanje, kao što je to Komisija navela na raspravi, i dalje povezan s troškovima nadležnog nacionalnog tijela […]. Stoga se Direktivi 97/13 ne protivi to da države članice određuju iznos naknade u skladu s člankom 6. te direktive na temelju bruto poslovnih prihoda poreznih obveznika".

2. Načelo proporcionalnosti

72. Sud smatra da je za ocjenu proporcionalnosti nacionalnog propisa, poput onog kojim se u talijanski pravni poredak prenijela Direktiva 97/67 u pogledu dozvola za pružanje poštanskih usluga, „[…] na sudu koji je uputio zahtjev da prilikom opće ocjene svih relevantnih pravnih i činjeničnih okolnosti provjeri može li takav propis jamčiti ostvarenje željenih ciljeva i ide li preko onoga što je nužno za njihovo postizanje […]”[44].

73. Kad je riječ o mogućnosti tog propisa da „jamči ostvarenje željenog cilja, […] nacionalni propis može jamčiti ostvarenje navedenog cilja samo ako zaista dosljedno i sustavno odražava nastojanje da ga se postigne”[45].

74. Cilj je talijanskog poštanskog modela (privatno financiranje) pokriti na ranije opisan način operativni trošak svojeg NRT-a. Obveza plaćanja naknada, koju imaju svi gospodarski subjekti u sektoru, prikladna je da se NRT-u načelno osigura[46] da može obavljati svoje funkcije.

75. Valja podsjetiti na to da, prema podacima iz spisa, naknada propisana talijanskim zakonodavstvom nije veća od naknade koju druge države članice primjenjuju na privatne gospodarske subjekte za financiranje svojih NRT-ova u poštanskom sektoru.

76. Ovdje je sporno pitanje prekoračuje li se obvezom da svi pružatelji poštanskih usluga plaćaju doprinose (koji ovise o visini njihovih prihoda), a da se pritom ne pravi razlika između univerzalne usluge i usluga ekspresne pošte, ono što je nužno za prikladno financiranje NRT-a.

77. Prema mojem mišljenju, spornim se sustavom ne povređuje načelo proporcionalnosti jer se djelovanjem NRT-a nastoji osigurati liberalizacija poštanskog sektora u cjelini te se ono odnosi na sve pružatelje poštanskih usluga.

78. To potvrđuju sljedeća dva argumenta:

– s jedne strane, iako je točno da su aktivnosti pružatelja univerzalne poštanske usluge uređenije, također je točno da su od liberalizacije poštanskog sektora više koristi imali pružatelji usluga ekspresne pošte;

– s druge strane, kao što je Sud na to podsjetio u pogledu financiranja NRT-a u sektoru elektroničkih komunikacija, nije nužno potpuno podudaranje između iznosa naknade propisane gospodarskom subjektu i stvarnih troškova koje NRT ima u pogledu tog gospodarskog subjekta[47]. To se rasuđivanje bez poteškoća može primijeniti i na Direktivu 97/67.

44 Presuda od 31. svibnja 2018., Confetra i dr. (C-259/16 i C-260/16, EU:C:2018:370, t. 49.)

45 Presuda od 31. svibnja 2018., Confetra i dr. (C-259/16 i C-260/16, EU:C:2018:370, t. 50.)

46 Uz pojašnjenja navedena u točkama 60. do 62. ovog mišljenja

47 Presuda od 21. srpnja 2011., Telefónica de España (C-284/10, EU:2011:513, t. 28.): „Direktiva 97/13 ne može se tumačiti na način da mora postojati potpuno podudaranje između iznosa naknade propisane gospodarskom subjektu i stvarnih troškova koje nadležno nacionalno tijela ima u pogledu tog gospodarskog subjekta tijekom određenog razdoblja, s obzirom na to da se nijednom odredbom te direktive ne zahtijeva takvo podudaranje”. Isto vrijedi za Direktivu 97/67.

V. Zaključak

79. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da na pitanje koje je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija) odgovori na sljedeći način:

Članak 9. stavak 2. drugi podstavak četvrtu alineju, u vezi s člankom 22. Direktive 97/67/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 1997. o zajedničkim pravilima za razvoj unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici i poboljšanje kvalitete usluga, kako je izmijenjena Direktivom 2008/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. veljače 2008. o izmjeni Direktive 97/67/EZ u pogledu potpunog postizanja unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici,

treba tumačiti na način da:

– pojam operativnog troška nacionalnih regulatornih tijela u poštanskom sektoru koji mogu financirati pružatelji poštanskih usluga obuhvaća troškove regulatornih aktivnosti za poštanske usluge koje su unutar i izvan okvira univerzalne usluge i troškove za transverzalne strukture koji proizlaze iz administrativnih i političkih struktura navedenih tijela;

– nacionalni propis kojim se pružateljima poštanskih usluga dopušta da propišu obvezu financijskog doprinosa za operativni trošak nacionalnog regulatornog tijela, isključujući bilo kakav oblik javnog financiranja, u skladu je s pravom Unije, pod uvjetom da država članica donese nužne mjere kako bi osigurala da navedeno tijelo bude neovisno i raspolaže sredstvima za obavljanje svojih funkcija; i

– u skladu je s pravom Unije, konkretno načelima proporcionalnosti i nediskriminacije, i sustav financiranja nacionalnog regulatornog tijela države članice kojim se pružateljima poštanskih usluga propisuje plaćanje naknada izračunanih u promilima njihovih prihoda, a da se ne uzme u obzir intenzitet regulatornih i nadzornih aktivnosti koje se provode u pogledu različitih vrsta poštanskih usluga niti da se u tu svrhu razlikuju pružatelji usluga ekspresne pošte i pružatelji univerzalne usluge.”