MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2023. március 23.[1]

C-226/22. sz. ügy

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
kontra
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,
Presidenza del Consiglio dei ministri,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Ministero dello Sviluppo Economico;
a Nexive SpA
részvételével

(a Consiglio di Stato [államtanács, Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Postai szolgáltatások az Európai Unióban – A postai ágazat szabályozó hatóságának finanszírozása – Állami finanszírozás szükségessége – Az ágazat vállalkozásainak a postai ágazat szabályozó hatóságának működési költségeihez való hozzájárulási kötelezettsége – Kizárólag a postai szolgáltatókat terhelő, az egyetemes szolgáltatók és az expressz csomagküldő szolgáltatást nyújtók közötti különbséget figyelmen kívül hagyó pénzügyi teher”

[1] Eredeti nyelv: spanyol.

1. Olaszországban a postai ágazat magángazdasági szereplői állami társfinanszírozás nélkül kötelesek viselni a nemzeti szabályozó hatóság költségeit. Ez a kötelezettség egyaránt vonatkozik expressz csomagküldő szolgáltatást nyújtókra és az egyetemes szolgáltatókra.

2. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemben lényegében azt a kérdést teszik fel a Bíróságnak, hogy az alapeljárásban alkalmazott nemzeti szabályozás összeegyeztethető-e a 2008/6/EK irányelvvel módosított 97/67/EK irányelvvel,[2] valamint az arányosság elvével és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével.

I. Szabályozás

A. Az Uniós jog. A (módosított) 97/67 irányelv

3. A 9. cikke értelmében:

„(1) Az egyetemes szolgáltatások körén kívül eső szolgáltatások vonatkozásában a tagállamok az alapvető követelményeknek való megfelelés biztosításához szükséges mértékig általános engedélyeket vezethetnek be.

(2) Az egyetemes szolgáltatások körébe tartozó szolgáltatások vonatkozásában a tagállamok az alapvető követelményeknek való megfelelés biztosításához és az egyetemes szolgáltatásnyújtás biztosításához szükséges mértékű engedélyezési eljárásokat vezethetnek be, beleértve az egyedi engedélyeket is.

Az engedély megadása:

[…]

– adott esetben a 22. cikkben említett nemzeti szabályozóhatóság működési költségeihez való pénzügyi hozzájárulásra kötelezhet,

[…]

Az első franciabekezdésben és a 3. cikkben említett kötelezettségeket és követelményeket kizárólag a kijelölt egyetemes szolgáltatók tekintetében lehet megszabni.

[…]

(3) Az (1) és (2) bekezdésben említett eljárásoknak, kötelezettségeknek és követelményeknek átláthatónak, hozzáférhetőnek, megkülönböztetéstől mentesnek, arányosnak, pontosnak és egyértelműnek kell lenniük, azokat előre nyilvánosságra kell hozni, és objektív kritériumokon kell alapulniuk. […]”

[2] A 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások belső piacának teljes megvalósítása tekintetében történő módosításáról szóló, 2008. február 20-i 2008/6/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2008. L 52., 3. o.; helyesbítés: HL 2015. L 225., 49. o.) módosított, a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról szóló, 1997. december 15-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 1998. L 15., 14. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 3. kötet, 71. o.; helyesbítés: HL 2015. L 47., 34. o.; a továbbiakban: 97/67 irányelv).

4. A 22. cikk a következőkről rendelkezik:

„(1) A postai ágazat vonatkozásában minden tagállam kijelöl egy vagy több, a postai szolgáltatóktól jogilag elkülönített és működési szempontból független nemzeti szabályozóhatóságot. […]

[…]

(2) A nemzeti szabályozóhatóságok sajátos feladata az ezen irányelvből eredő kötelezettségek betartásának biztosítása, különösen az egyetemes szolgáltatások nyújtására vonatkozó ellenőrzési és szabályozási eljárások megállapításával. Meg lehet őket bízni továbbá a postai ágazatban a versenyszabályok betartásának biztosításával.

[…]”

B. A nemzeti jog

5. A 97/67 irányelvet az 1999. július 22-i 261. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet[3] ültette át az olasz jogba, amely rendelet 2. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy „a postai ágazat szabályozó hatósága a távközlési minisztérium”.

6. A 2011. március 31-i 58. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet[4] 1. cikke a következőképpen módosította az 1999. július 22-i 261. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 2. cikkét:

– „Létrejön a postai ágazat nemzeti szabályozó ügynöksége […], amely a 97/67/EGK irányelv 22. cikke és annak későbbi módosításai értelmében a postai ágazat nemzeti szabályozó hatósága” (1. bekezdés);

– „A gazdaságfejlesztési minisztérium által gyakorolt […] feladatköröket a megfelelő emberi, pénzügyi és felszerelési erőforrásokkal együtt át kell ruházni az ügynökségre” (12. bekezdés);

– „Az ügynökség működési költségeinek fedezése: a) a gazdaságfejlesztési minisztérium költségvetésében szereplő, a 12. bekezdésben hivatkozott pénzügyi forrásokat biztosító külön alapból; b) a postai ágazatra vonatkozó utolsó pénzügyi év bevételeinek legfeljebb egy ezrelékét kitevő, az ágazat valamennyi gazdasági szereplője által fizetendő […] hozzájárulásból […] történik […]” (14. bekezdés);

– A gazdasági és pénzügyminiszter rendeletben állapítja meg a 12. bekezdésben meghatározott pénzügyi források összegét (18. bekezdés).

[3] A 1999. július 22-i Decreto Legislativo n. 261 – Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio (a […] 97/67/EK irányelv átültetéséről szóló 261. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet [a GURI 1999. augusztus 5-i 182. száma]).

[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 (a […] 2008/6/EK irányelv átültetéséről szóló, 2011. március 31-i 58. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet [a GURI 2011. április 24-i 98. száma]).

7. A postai ágazat nemzeti szabályozó ügynökségének tevékenységét és hatásköreit a 2011. december 6-i 201. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet[5] az Autorità per le garanzie nelle comunicazionira (távközlési felügyeleti hatóság, Olaszország; a továbbiakban: AGCOM)[6] ruházta. Az említett ügynökség finanszírozására vonatkozó hatályos szabályokat azonban nem módosították.

8. A 2005. december 23-i 266. sz. törvény[7] 1. cikkének 65. és 66. bekezdése a következőképpen rendelkezett:

– „65. A 2007. évtől […] a távközlési felügyeleti hatóság […] működésével kapcsolatos költségek fedezetét az állami költségvetésből nem fedezett rész tekintetében az érintett ágazat biztosítja a hatályos szabályozásban előírt módon, valamint a hatóság által a törvényben előírt legmagasabb mértékre tekintettel határozatban megállapított összegű és a hatóság részére közvetlenül megfizetendő hozzájárulás formájában. […]”

– „66. Az első alkalmazáskor a 2006. évre […] a távközlési ágazat gazdasági szereplői által megfizetendő hozzájárulás összege a jelen törvény hatálybalépését megelőzően utolsóként jóváhagyott beszámolóban szereplő bevétel 1,5 ezrelékének felel meg. Az ezt követő évekre a hozzájárulás összegének és megfizetése módjának esetleges változásáról a 65. bekezdés értelmében az [AGCOM] dönthet a határozat elfogadását megelőzően utolsóként jóváhagyott beszámolóban szereplő bevétel 2 ezrelékénél nem magasabb mértékben.”

9. Az AGCOM finanszírozásában bekövetkezett változást a 2017. április 24-i 50. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet[8] 65. cikke vezette be, a következő szöveggel:

„1. A 2017. évtől kezdődően a távközlési felügyeleti hatóságnak a postai ágazat nemzeti szabályozó hatóságaként ellátott feladataival összefüggő működési költségeinek fedezésére kizárólag a 2005. december 23-i 266. sz. törvény 1. cikkének 65. és 66. bekezdésben meghatározottak szerint kerül sor a postai ágazat szereplőinek bevételeire figyelemmel. Az 1999. július 22-i 261. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 2. cikkének 6–21. bekezdése és 15. cikkének 2 *bis* bekezdése hatályát veszti.”

10. Ez a módosítás megszüntette a szabályozó hatóság vegyes (magán- és állami) finanszírozási rendszerét, és a postai ágazat szereplői által az AGCOM részére megfizetendő hozzájárulást összehangolta az említett hatóság ellenőrzése alá tartozó más gazdasági ágazatok hozzájárulásával.

[5] A 2011. december 22-i 214. sz. törvénymódosításokkal (a GURI 2011. december 27-i 300. száma) törvénnyé alakított, 2011. december 6-i decreto-legge n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (az államháztartás növekedésére, egyensúlyára és konszolidációjára vonatkozó sürgős rendelkezésekről szóló 201. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet [a GURI 2011. december 6-i 284. száma]).

[6] Az AGCOM-ot a 1997. július 13-i legge n. 249, di Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (a hírközlés, továbbá a távközlési és a rádiós és televíziós rendszerekre vonatkozó szabályozás felügyeleti hatóságának létrehozásáról szóló 249. sz. törvény [a GURI 1997. július 31-i 177. száma]) 1. cikkének (1) bekezdése hozta létre.

[7] Legge n. 266, recante „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2006)” (az állam éves és többéves költségvetésének elkészítésére vonatkozó rendelkezésekről szóló, 2005. december 23-i 266. sz. törvény [2006. évi költségvetési törvény, a GURI 2005. december 29-i 302. száma]).

[8] A 2017. június 21-i 96. sz. törvénymódosításokkal (a GURI 2017. június 23-i 144. száma) törvénnyé alakított, 2017. április 24-i decreto-legge 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, convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 (a sürgős pénzügyi intézkedésekről, a regionális vagy helyi hatóságok támogatására szolgáló kezdeményezésekről, a szeizmikus események által érintett területek támogatására irányuló további intézkedésekről, valamint fejlesztési intézkedésekről szóló 50. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet [a GURI 2017. június 21-i 96. száma]).

II. A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

11. 2017-ben és 2018-ban az AGCOM meghozta a 182/17/CONS., a 427/17/CONS. és a 528/18/CONS. sz. határozatát (továbbiakban: határozatok), amelyekkel a 2017., a 2018., illetve a 2019. évre vonatkozóan meghatározta a részére a postai szolgáltatások ágazatának magángazdasági szereplői által megfizetendő hozzájárulás mértékét és módját. Konkrétan az AGCOM a 2017. és 2018. évre (az egyes gazdasági szereplők bevételeiből számított) 1,4 ezrelékben, a 2019. évre pedig 1,35 ezrelékben határozta meg a hozzájárulás mértékét.

12. A határozatok:

– mind az egyetemes szolgáltatókat, mind pedig a postai ágazat egyéb, engedéllyel rendelkező magángazdasági szereplőit a hozzájárulás megfizetésére köteles jogalanyként határozták meg.

– A díj összegét úgy határozták meg, hogy a gazdasági szereplők hozzájárulása fedezze az AGCOM adott ágazatban végzett tevékenységeinek teljes költségét, állami társfinanszírozás nélkül.

13. E költségek számításakor nem csak a postai szolgáltatások piacának szabályozásához közvetlenül kapcsolódó tevékenységeket vették figyelembe, hanem az AGCOM különböző igazgatóságainak közös szolgáltatásait is, mint például az ingatlanok használata és a titkársági tevékenységek. A közös szolgáltatásokból eredő közvetett költségeket arányosan felosztották az AGCOM által érintett különböző piacok között.

14. A határozatok ellen az egyetemes szolgáltatás körébe nem tartozó, expressz csomagküldő szolgáltatást nyújtó magángazdasági szereplők közül többen is keresetet nyújtottak be a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága) előtt.

15. Különösen azt vitatták, hogy:

– a határozatok olyan hozzájárulási rendszert hoztak létre, amelyet teljes egészében a piacnak kell viselnie, kizárva minden állami részvételt;

– a finanszírozott költségek magasabbak voltak, mint az AGCOM postai szolgáltatások piacán végzett szabályozási tevékenységével kapcsolatos költségek;

– az expressz csomagküldő szolgáltatást nyújtókat az egyetemes szolgáltatókkal egyenértékűnek tekintették.

16. A Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága) elutasította a kereseteket és lényegében azt állapította meg, hogy:

– az időbeli hatály miatt alkalmazandó nemzeti szabályozás nem írt elő az AGCOM tevékenységeinek állami társfinanszírozására vonatkozó kötelezettséget, és nem is hatalmazta fel a hatóságot arra, hogy az éves költségvetési törvényben erre vonatkozó rendelkezés hiányában az állam terhére hozzájárulási arányt állapítson meg;

– a 97/67 irányelv 9. cikke (2) bekezdése második albekezdésének negyedik franciabekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a nemzeti szabályozó hatóság költségeit a piacról finanszírozzák;

– a 97/67 irányelv 9. cikkének (2) bekezdésében előírt szolgáltatások nem csak az egyetemes szolgáltatásra vonatkoznak;

– az expressz csomagküldő szolgáltatásokkal kapcsolatos költségek és az arányos részekre felosztott közvetett működési költségek is finanszírozandó költségnek minősülnek.

17. A felperesek az elsőfokú ítélet ellen fellebbezést nyújtottak be a Consiglio di Statóhoz (államtanács, Olaszország), amely a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni a […] 2008/6/EK […] irányelvvel módosított […] 97/67/EK […] irányelv 9. cikke (2) bekezdése második albekezdésének negyedik franciabekezdését és (3) bekezdését, valamint 22. cikkét, hogy azokkal ellentétes az olasz jogrendben releváns szabályozáshoz (a 2005. december 23-i 266. sz. törvény 1. cikkének 65. és 66. bekezdésében, valamint a 2017. június 21-i 96. sz. törvénnyel módosításokkal törvénnyé alakított 2017 április 24-i rendkívüli törvényerejű rendelet 65. cikkében foglalthoz) hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi, hogy kizárólag a postai ágazat szolgáltatói tekintetében – azokat is beleértve, amelyek nem nyújtanak az egyetemes szolgáltatás körébe tartozó szolgáltatásokat – írják elő, hogy pénzügyileg kötelesek hozzájárulni a postai ágazat szabályozó hatóságának működési költségeihez, így biztosítva az állami költségvetésből történő bármilyen állami társfinanszírozás kizárásának lehetőségét?

2) Úgy kell-e értelmezni a […] 2008/6/EK […] irányelvvel módosított […] 97/67/EK […] irányelv 9. cikke (2) bekezdése második albekezdésének negyedik franciabekezdését és 22. cikkét, hogy azok lehetővé teszik, hogy a postai szolgáltatók által finanszírozott működési költségek közé sorolják az egyetemes szolgáltatás körén kívül eső postai szolgáltatásokkal kapcsolatos szabályozási tevékenységekkel összefüggő és az igazgatási és szakpolitikai irányító szervezetekre (úgynevezett »horizontális« struktúrák) vonatkozó költségeket is, amely szervezetek tevékenységei, bár nem közvetlenül a postai szolgáltatások piacának szabályozására irányulnak, mégis a hatóság valamennyi intézményi hatáskörének gyakorlásához kapcsolódnak, és ebből következően közvetve és részben (arányosan) a postai szolgáltatások ágazatához társíthatók?

3) Ellentétes-e az arányosság elvével, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével a […] 2008/6/EK […] irányelvvel módosított […] 97/67/EK […] 9. cikke (2) bekezdése második albekezdésének negyedik franciabekezdésével és (3) bekezdésével, valamint 22. cikkével az olasz szabályozáshoz (a 2005. december 23-i 266. sz. törvény 1. cikkének 65. és 66. bekezdésében, valamint a 2017. június 21-i 96. sz. törvénnyel módosításokkal törvénnyé alakított 2017 április 24-i rendkívüli törvényerejű rendelet 65. cikkében foglalthoz) hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely azt írja elő, hogy a postai ágazat szolgáltatói kötelesek hozzájárulni a postai ágazat szabályozó hatóságának finanszírozásához, hogy különbséget lehetne tenni az expressz csomagküldő szolgáltatást nyújtók és az egyetemes szolgáltatók helyzete megkülönböztetésének lehetősége nélkül, tehát anélkül, hogy értékelhető lenne a nemzeti szabályozó hatóság által a különböző típusú postai szolgáltatások tekintetében végzett szabályozási tevékenységek eltérő intenzitása?”

III. A Bíróság előtti eljárás

18. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet 2022. március 31-én vették nyilvántartásba a Bíróságnál.

19. A General Logistic System Enterprises Srl y General Logistic System Italy SpA, a BRT SpA, az Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali (A.I.C.A.D.I.) és társai, a belga, a görög, az olasz, a litván, a norvég és a portugál kormány, valamint az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket.

20. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a tárgyalás megtartása mellőzhető.

IV. Értékelés

A. Előzetes megjegyzések

21. A 2008/6 irányelvvel módosított 97/67 irányelv lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy az engedélyeknek a postai ágazat szereplői számára történő megadását „adott esetben" „a […] nemzeti szabályozóhatóság működési költségeihez való pénzügyi hozzájárulás [kötelezettségétől]" tegyék függővé. [9]

22. Mengozzi főtanácsnok már figyelmeztetett a 97/67 irányelv 9. cikke (2) bekezdésének – a nem egyértelmű jogszabályszerkesztéséből fakadó – értelmezési nehézségeire. [10] A jelen ügy megerősíti ezen megállapítását.

23. A Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) kérdéseinek vizsgálata során célszerűbbnek tartom a második kérdéssel kezdeni, annak tisztázása érdekében, hogy a postai ágazat szolgáltatói az ezen ágazat nemzeti szabályozó hatóságának milyen típusú költségeit kötelesek finanszírozni. [11] Ezt követően megvizsgálom, hogy a 97/67 irányelv szükségszerűen előírja-e a nemzeti szabályozó hatóság állami alapokból történő finanszírozásának minimumát. Végezetül azt elemzem, hogy a postai ágazat valamennyi szereplője köteles-e – bevételei függvényében – hozzájárulást fizetni, vagy különbséget kell tenni az egyetemes szolgáltatók és az expressz csomagküldő szolgáltatást nyújtók között.

B. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés

24. A kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy a 97/67 irányelv 22. cikkével összefüggésben értelmezett 9. cikke (2) bekezdése második albekezdésének negyedik franciabekezdése a nemzeti szabályozó hatóság postai szolgáltatók által finanszírozott működési költségei közé sorolja-e:

– az egyetemes szolgáltatás körén kívül eső postai szolgáltatásokkal kapcsolatos szabályozási tevékenységekkel összefüggő költségeket.

– Az „igazgatási és szakpolitikai irányító szervezetekre (úgynevezett »horizontális« struktúrák) vonatkozó költségek[et], amely szervezetek tevékenységei, bár nem közvetlenül a postai szolgáltatások piacának szabályozására irányulnak, mégis a hatóság valamennyi intézményi

[9] A 97/67 irányelv 9. cikke (2) bekezdése második albekezdésének negyedik franciabekezdése. Ugyanezen irányelv 22. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamok nemzeti szabályozó hatóságokat jelölnek ki.

[10] Mengozzi főtanácsnok DHL Express (Austria) ügyre vonatkozó 2016. március 16-i indítványa (C-2/15, EU:C:2016:168), 22. pont.

[11] Tisztázni kell, hogy valamennyi – beleértve az általános (közös) – költséget, vagy csak a nemzeti szabályozó hatóság a postai ágazatban ellátandó feladataihoz szorosan kapcsolódó költségeket. E célból döntő fontosságú a 97/67 irányelvben használt „működési költségek" nem egyértelmű fogalmának értelmezése.

hatáskörének gyakorlásához kapcsolódnak, és ebből következően közvetve és részben (arányosan) a postai szolgáltatások ágazatához társíthatók".

1. A nemzeti szabályozó hatóságnak az egyetemes szolgáltatás körén kívül eső postai szolgáltatásokkal kapcsolatos szabályozási tevékenységeivel összefüggő költségek

25. E kategória tekintetében számomra meggyőzőnek tűnik a Bíróság ítélkezési gyakorlata: „ami a postai ágazatért felelős szabályozóhatóság finanszírozásához való hozzájárulás sajátos kötelezettségét illeti, amelyről […] a 97/67 irányelv 9. cikke (2) bekezdése második albekezdésének negyedik franciabekezdése rendelkezik, rá kell mutatni arra, hogy a nemzeti szabályozóhatóságok által elvégzendő tevékenységek a postai ágazat egészére, és nem kizárólag az egyetemes szolgáltatások körébe tartozó szolgáltatások nyújtására vonatkoznak". [12]

26. Az ekként szabályozott kötelezettség összhangban van a nemzeti szabályozó hatóságnak a postai ágazatban ellátott feladataival, amelyek célja a 97/67 irányelvből eredő kötelezettségek teljesítésének és a postai ágazatban a versenyszabályok betartásának biztosítása. Ily módon e feladatok valamennyi postai szolgáltatónak kedveznek, nem csupán azok egyik vagy másik kategóriájának.

27. A 97/67 irányelv 9. cikke (2) bekezdése második albekezdésének negyedik franciabekezdését úgy kell érteni, hogy a nemzeti szabályozó hatóság tevékenységéből származó előnyök fejében a postai szolgáltatásokat nyújtó valamennyi szolgáltató „kötelezhető az e hatóságok tevékenységeinek finanszírozásához való hozzájárulásra". [13]

28. Következésképpen ez a kötelezettség kiterjed a nemzeti szabályozó hatóság *valamennyi* – az egyetemes szolgáltatások körén kívül eső, illetve az abba beletartozó – postai szolgáltatáshoz kapcsolódó tevékenységével szükségszerűen összefüggő költségre.

2. Az igazgatási és szakpolitikai irányító szervezetekre vonatkozó költségek

29. Számomra kevésbé világos a válasz arra a kérdésre, hogy a 97/67 irányelv 9. cikke (2) bekezdése második albekezdésének negyedik franciabekezdésében szereplő *működési költségek* magukban foglalják-e a nemzeti szabályozó hatóság úgynevezett „szervezeti és horizontális költségeket" (a továbbiakban: horizontális költségek), [14] amelyekre a kérdést előterjesztő bíróság hivatkozik.

30. A 97/67 irányelv nem határozza meg a „működési költségek" fogalmát, amelynek értelmezését illetően a jelen előzetes döntéshozatali eljárásban részt vevők véleménye eltér:

– a Bizottság szerint ez a kategória a nemzeti szabályozó hatóság igazgatási és intézményi jellegű tevékenységeivel összefüggő, az általa elvégzendő szabályozási tevékenységekhez szorosan kapcsolódó és azokat megelőzően felmerülő horizontális költségeket foglalja magában.

– Ezzel szemben a BRT SpA szerint, ha a jogalkotó úgy gondolta volna, hogy a nemzeti szabályozó hatóság horizontális költségeit a postai szolgáltatóknak kell viselniük, akkor a

[12] 2016. november 16-i DHL Express (Austria) ítélet (C-2/15, EU:C:2016:880), 29. pont.

[13] A 2016. november 16-i DHL Express (Austria) ítélet (C-2/15, EU:C:2016:880), 31. pont, valamint Mengozzi főtanácsnok említett ügyre (EU:C:2016:168) vonatkozó indítványa, 46. pont.

[14] Az említett kifejezésnek a kérdést előterjesztő bíróság által használt értelmében.

„működési költségeknél” tágabb fogalmat használt volna. A BRT SpA úgy véli, hogy a „működési” kifejezés azt jelenti, hogy az konkrét tevékenységre irányul, és a gyakorlati megvalósítási szakaszra vonatkozik.

31. A különböző nyelvi változatokat vizsgáló szó szerinti értelmezés nem segít a rendelkezés tisztázásában.[15] Ezért a Bíróság ítélkezési gyakorlata[16] alapján a rendelkezés rendszertani és teleologikus értelmezését kell elvégezni.

32. A 97/67 irányelv önmagában véve szintén nem tartalmaz olyan elemeket, amelyek lehetővé tennék a „működési költségek” jelentését jobban megvilágító rendszertani értelmezést.[17]

33. Igaz azonban, hogy az uniós jog egyéb, az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályai (különösen a 2002/21/EK irányelv[18] és a 2002/20/EK irányelv,[19] illetve azok elődjei) rendszertani szempontból hasznos iránymutatást adhatnának a jelen előzetes döntéshozatali eljárásban.

34. Az említett eset akkor állna fenn, ha ezek a Bíróság által már értelmezett egyéb szabályok[20] hasonló, a postai ágazatra kivetíthető fogalmakat vezettek volna be.[21]

35. A postai ágazathoz hasonlóan az elektronikus hírközlés területén is elvárható a magánszolgáltatóktól, hogy finanszírozzák az adott nemzeti szabályozó hatóságot. A 2002/20 irányelv e célból a nemzeti szabályozó hatóság „igazgatási kiadás[ainak]” fogalmát használja. Ezeknek a hatóságoknak a postai ágazatéhoz hasonlóan pártatlannak és függetlennek kell lenniük, és megfelelő finanszírozással kell rendelkezniük.[22]

[15] A „működési költségek” fordítása a 97/67 irányelv francia nyelvű változatában „coûts de fonctionnement”, az olasz nyelvű változatban „costi operativi”, a német nyelvű változatban „betrieblichen Aufwendungen”, az angol nyelvű változatban „operational costs”, a portugál nyelvű változatban „custos de funcionamento”, a román nyelvű változatban pedig „costurile operaționale”.

[16] A 2019. november 12-i Haqbin ítélet (C-233/18, EU:C:2019:956), 42. pont.

[17] A 97/67 irányelv 9. cikkének e kérdésre vonatkozó pontatlansága ellentétben áll az egyetemes szolgáltatók által a számviteli rendszerükben feltüntetendő (közvetlen vagy közös) költségek részletes szabályozásával (14. cikk).

[18] Az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK irányelv, az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról szóló 2002/19/EK irányelv és az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló 2002/20/EK irányelv módosításáról szóló, 2009. november 25-i 2009/140/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2009. L 337., 37. o.; helyesbítés: HL 2013. L 241., 8. o.) módosított, az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2002. L 108., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 349. o.).

[19] A 2009/140/EK irányelvvel módosított, az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló, 2002. március 7-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (Engedélyezési irányelv, HL 2002. L 108., 21. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 337. o.).

[20] Az alapügy tényállásának idején a 2002/20 és a 2002/21 irányelvek hatályban voltak, de 2020. december 20-tól az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló, 2018. december 11-i (EU) 2018/1972 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2018. L 321., 36. o.; helyesbítések: HL 2019. L 334., 164. o.; HL 2020. L 191., 7. o.) hatályon kívül helyezte azokat.

[21] A postai és az elektronikus hírközlési ágazat között vannak átfedések (egyes tagállamokban, például Olaszországban, ugyanaz a nemzeti szabályozó hatóság felügyeli mindkét ágazatot), de jelentős különbségek is. Ezért óvatosan kell eljárni az egyik ágazatra vonatkozó irányelvekből eredő megoldásoknak egy másik ágazatra történő alkalmazásakor.

[22] A 2002/21 irányelv 3. cikkének (3) és (3a) bekezdéséből a 2016. július 28-i Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ítélet (C-240/15, EU:C:2016:608) 36. pontja szerint az derül ki, hogy „a [2002/21 irányelv] e módosítás óta az NSZH-k függetlenségének és pártatlanságának biztosítása érdekében megköveteli a tagállamoktól annak biztosítását, hogy lényegében e hatóságok mindegyike *megfelelő anyagi és humán erőforrásokkal rendelkezzen a rájuk bízott feladatok ellátásához* […]”. Kiemelés tőlem.

36. Az elektronikus hírközlési ágazat nemzeti szabályozó hatóságának finanszírozására vonatkozó szabályok kifejezetten előírják a szolgáltatók hozzájárulásainak (a nemzeti szabályozó hatóság fenntartására fizetendő díjak) csak a felhatalmazások vagy a használati jogok kezelésével kapcsolatos, konkrétan bizonyos *tényleges igazgatási költségek* fedezésére való korlátozását. [23]

37. A 2002/20 irányelv 12. cikkének (1) bekezdése szerint ugyanis a vállalkozásokra a nemzeti szabályozó hatóság tevékenysége finanszírozásának céljából kivetett igazgatási díjnak olyannak kell lennie, „amely csak azoknak az igazgatási költségeknek az összességét fedezi, amelyek az általános felhatalmazási rendszer, a használati jogok és a 6. cikk (2) bekezdésében említett egyedi kötelezettségek kezelése, ellenőrzése és alkalmazása során felmerülnek”. [24]

38. Az elektronikus hírközlési ágazatban fizetendő díjak ezért nem szolgálhatnak az e rendelkezésben felsoroltakon kívüli feladatokkal kapcsolatos – különösen nem a nemzeti szabályozó hatóságnál felmerülő egyéb igazgatási – költségek fedezésére. [25]

39. A Bíróság szerint a 2002/20 irányelv (30) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett 12. cikkének (2) bekezdéséből az következik, hogy az elektronikus hírközlési szolgáltatókra kivetett díjak:

– az említett cikk (1) bekezdésének a) pontjában szereplő tevékenységek tényleges igazgatási költségeinek fedezésére szolgálnak, és egyensúlyban kell lenniük e költségekkel. Az említett díjakból származó teljes bevétel tehát nem haladhatja meg az e tevékenységekkel kapcsolatos teljes költséget. [26]

– Fedezhetik a nemzeti szabályozó hatóság említett cikkben foglalt valamennyi tevékenységével szükségszerűen összefüggő költségeket, és nem csak az előzetes piacszabályozási tevékenységgel kapcsolatos költségeket. [27]

40. A kérdést előterjesztő bíróság előtti felperesek, akik észrevételeket nyújtottak be, a 2002/20 irányelv 12. cikke által az elektronikus hírközlési ágazatra elfogadott megoldásnak és az azt értelmező Bírósági ítélkezési gyakorlatnak a postai ágazatra való kiterjesztését támogatják.

[23] A 2002/20 irányelv (30) preambulumbekezdése értelmében „[a]z elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtói számára igazgatási díj fizetése írható elő, a nemzeti szabályozó hatóságnak a felhatalmazási rendszer fenntartásával és a használati jogok megadásával összefüggő tevékenységei finanszírozása céljából. Az ilyen díjat az említett tevékenységek tényleges igazgatási költségeinek fedezésére kell korlátozni. […]”. A (31) preambulumbekezdés hozzáteszi, hogy „[a]z igazgatási díjak rendszere nem torzíthatja a versenyt, és nem akadályozhatja a piacra lépést”.

[24] Ezen költségek között „szerepelhet a nemzetközi együttműködés, a harmonizáció és szabványosítás, a piacelemzés, a megfelelés-ellenőrzés és egyéb piaci ellenőrzés költsége, valamint a másodlagos jogszabályok és a közigazgatási határozatok – például hozzáférésre és összekapcsolásra vonatkozó határozatok – elkészítésével és végrehajtásával összefüggő szabályozási munka költsége”.

[25] 2013. július 18-i Vodafone Omnitel és társai ítélet (C-228/12–C-232/12 és C-254/12–C258/12, EU:C:2013:495), 38–40. és 42. pont; 2016. július 28-i Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ítélet (C-240/15, EU:C:2016:608), 45. pont.

[26] 2013. július 18-i Vodafone Omnitel és társai ítélet (C-228/12–C-232/12 és C-254/12–C258/12, EU:C:2013:495), 41. és 42. pont; 2016. július 28-i Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ítélet (C-240/15, EU:C:2016:608), 46. pont.

[27] 2020. április 29-i BRT Italia és társai végzés (C-399/19, EU:C:2020:346), 43. pont: „[a 2002/20] irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy az e rendelkezés alapján az elektronikus hírközlő hálózatokat szolgáltató vagy elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó vállalkozásokra kivetett díjjal kizárólag azok a költségek fedezhetőek, amelyek [a nemzeti szabályozó hatóságok] tevékenységei vonatkozásában e rendelkezésben említett három kategóriába tartoznak, beleértve a szabályozási, felügyeleti, vitarendezési és szankcionálási feladatokat is, tehát az nem korlátozódik az előzetes piacszabályozási tevékenységgel okozott költségekre”.

41. A javasolt értelmezés első látásra gondolatébresztőnek tűnhet,[28] megfelelőnek azonban nem: az elektronikus hírközlési ágazat és a postai ágazat nemzeti szabályozó hatóságaira vonatkozó függetlenségi követelmények hasonlósága ellenére a finanszírozásukat érintő konkrét szabályok eltérőek:

– az elektronikus hírközlési ágazat szolgáltatóira kivetett díjak – amint azt az imént jeleztem – a 2002/20 irányelv 12. cikkében meghatározott, a felhatalmazások vagy használati jogok kezelésével kapcsolatos bizonyos *igazgatási költségeket* fedezik, a nemzeti szabályozó hatóságnak az említett cikkben foglaltakon kívüli, más típusú költségeit viszont nem.

– Ezzel szemben a 97/67 irányelv 9. cikke (2) bekezdése második albekezdésének negyedik franciabekezdésében és 22. cikkében az uniós jogalkotó a magánszolgáltatók által finanszírozandó költségeket nem korlátozta a tisztán igazgatási jellegű – még kevésbé a felhatalmazásokhoz vagy használati jogokhoz kapcsolódó – költségekre.

42. A 97/67 irányelv 9. cikke (2) bekezdése második albekezdése negyedik franciabekezdésének és 22. cikkének teleologikus értelmezése arra enged következtetni, hogy e rendelkezésekkel lehetővé válik, hogy a postai ágazat nemzeti szabályozó hatósága ellássa általános feladatait, vagyis azt, hogy biztosítva legyen a 97/67 irányelvből eredő kötelezettségek betartása.[29] Ennek érdekében a nemzeti szabályozó hatóságnak megfelelő finanszírozással kell rendelkeznie ahhoz, hogy fedezve legyenek a működésével kapcsolatban felmerülő azon horizontális költségek, amelyek nélkül e szervek egyszerűen nem tudnák ellátni a tevékenységeiket.

43. Nincs tehát olyan ok, amely kizárná, hogy a postai ágazat nemzeti szabályozó hatóságának az intézményi feladatai ellátása során felmerülő horizontális költségei (azaz a nem kifejezetten szabályozási vagy ellenőrzési tevékenységhez rendelt közös költségek) működési költségeknek minősüljenek. Ebben a tekintetben egyetértek a Bizottsággal, amikor rámutat arra, hogy a – minden más tevékenységet megelőzően felmerülő – költségek e kategóriája szorosan kapcsolódik a nemzeti szabályozó hatóság saját feladataihoz.

44. Végül, amint azt a kérdést előterjesztő bíróság helyesen kiemelte, ha egy nemzeti szabályozó hatóság (az AGCOM-hoz hasonlóan) a postai ágazaton kívül más területeken is lát el feladatokat, a közvetett költségek arányosan megoszlanak valamennyi érintett ágazat között.

C. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés

45. A kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy ellentétes-e a 97/67 irányelvvel az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében a postai ágazat nemzeti szabályozó hatóságának finanszírozását csak a magánszolgáltatók biztosítják, és amely kizár az állami költségvetésből történő bármilyen finanszírozást.

46. Az első kérdésre adandó válasz a második kérdésre a 97/67 irányelv 9. cikke (2) bekezdése második albekezdésének negyedik franciabekezdése és 22. cikke alapján általam javasolt válaszból következik.

[28] A Bíróságnak az elektronikus hírközlés nemzeti szabályozó hatóságaira vonatkozó ítélkezési gyakorlata egyéb szempontjai ugyanis nehézség nélkül alkalmazhatók a postai ágazatban. Lásd a jelen indítvány 72. és 79. pontját.

[29] Különösen az egyetemes szolgáltatások nyújtására vonatkozó ellenőrzési és szabályozási eljárások megállapítását, továbbá a postai ágazatban a versenyszabályok betartásának biztosítását (a 97/67 irányelv 22. cikkének (2) bekezdése).

47. Ha a postai ágazat nemzeti szabályozó hatóságának működési költségei a szabályozási és ellenőrzési tevékenységéből közvetlenül eredő költségeket, valamint az igazgatási és döntéshozatali szervezetekre vonatkozó költségeket egyaránt magukban foglalják, akkor a nemzeti szabályozó hatóság finanszírozása elvileg teljes mértékben a magánszolgáltatókra hárul.

48. A kérdést előterjesztő bíróság kérdésére (előírható-e, hogy a nemzeti szabályozó hatóság teljes költségét az állami finanszírozás kizárása mellett a magánszolgáltatók viseljék?) tehát igenlő választ lehet adni.

49. Ezt a választ nem befolyásolja az a tény, hogy a 97/67 irányelv 9. cikke (2) bekezdése második albekezdésének negyedik franciabekezdése az „adott esetben” megfogalmazással utal a nemzeti szabályozó hatóság finanszírozási mechanizmusára. Ez a megfogalmazás tiszteletben tartja a különböző megoldások közötti választást, amelyet a 97/67 irányelv a tagállamokra bíz. [30]

50. Ezért pontosítani kell a 97/67 irányelv 9. cikke második albekezdéseének negyedik franciabekezdésében előírt „pénzügyi hozzájárulási” kötelezettség hatályát.

51. E kifejezés szó szerinti értelmezése megszorító értelmezéshez vezethet: a szolgáltatók ugyanis csak a nemzeti szabályozó hatóság működési költségei *egy részének* fedezésére kötelesek pénzügyi hozzájárulást nyújtani, *nem valamennyi* vonatkozó költségre.

52. Mivel a szó szerinti értelmezés nem döntő, ismét a 97/67 irányelv 9. cikke (2) bekezdése második albekezdése negyedik franciabekezdésének rendszertani és teleologikus értelmezéséhez kell folyamodni.

53. Ha azt tekintjük kiindulópontnak, hogy a működési költségek fogalma magában foglalja a postai ágazat nemzeti szabályozó hatóságának a feladatai ellátása során keletkezett valamennyi költséget, megállapítható, hogy a tagállamoknak fennmarad a lehetőségük, hogy a következők közül válasszanak:

– szigorúan magánfinanszírozási rendszer, a postai szolgáltatókra kivetett díjak révén.

– Állami finanszírozási rendszer a nemzeti költségvetés terhére.

– Az (a nemzeti költségvetésből biztosított) állami és a magán (a postai szolgáltatók hozzájárulásaiból biztosított) társfinanszírozás vegyes rendszere. Ebben a modellben semmi sem akadályozza meg, hogy a horizontális költségeket az állami finanszírozás, míg a szabályozási és ellenőrzési költségeket a magánszolgáltatók viseljék.

54. Egy nemrégiben készült tanulmány [31] alapján a Bizottság által szolgáltatott adatok szerint tizenöt tagállam a tisztán magánfinanszírozási, hat az állami, öt pedig a vegyes rendszert választotta (utóbbiak közül négy esetben a finanszírozás nagyobb mértékben terhelte a postai szolgáltatókat).

[30] Mint minden más adónemnek, a közfeladatok ellátásához fűződő költségek fedezésére meghatározott díjaknak is van egy tagadhatatlanul politikai megfontolású elemük. Nem tűnik úgy, hogy a postai szolgáltatók bevételei alapján megállapított díj – mint amilyen az Olaszországban a bevételeik ezrelékében megállapított díj – befolyásolná az ágazat szereplőinek a versenyképességét, vagy veszélyeztetné a megélhetésüket.

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

55. Véleményem szerint a 97/67 irányelv 9. cikke nem írja elő és nem is zárja ki a nemzeti szabályozó hatóságra vonatkozó egyik vagy másik finanszírozási modell közötti választást. A (3) bekezdése csupán azt írja elő, hogy e hatóságok függetlenségének és működésének biztosítása mellett a létrehozott rendszer elemeinek „átláthatónak, hozzáférhetőnek, megkülönböztetéstől mentesnek, arányosnak, pontosnak és egyértelműnek kell lenniük, azokat előre nyilvánosságra kell hozni, és objektív kritériumokon kell alapulniuk”.

56. Ismétlem, semmi sem akadályoz meg egy tagállamot abban, hogy állami vagy vegyes rendszert vezessen be: mindkettő összhangban van a 97/67 irányelv céljával, amely azt írja elő, hogy létezzenek a postai szolgáltatóktól független nemzeti szabályozó hatóságok,[32] ezáltal biztosítva azok szabályozási és ellenőrzési feladatainak megfelelő ellátását. Számomra mindkét rendszer összeegyeztethetőnek tűnik a 97/67 irányelv 9. cikke (2) bekezdése második albekezdésének negyedik franciabekezdésével, mivel mindkettő megőrzi a nemzeti szabályozó hatóságok postai szolgáltatóktól való függetlenségét és megfelelő működését.

57. Ugyanez vonatkozik a tisztán magánfinanszírozási rendszerek (mint például az olasz) összeegyeztethetőségére is, feltéve, hogy egyrészt a nemzeti szabályozó hatóság függetlenségét biztosítják, másrészt pedig azt, hogy a nemzeti szabályozó hatóság rendelkezzen a gyakorlatban a feladatai ellátásához szükséges eszközökkel.[33]

58. A valóságban a nemzeti szabályozó hatóság finanszírozásának forrása nem feltétlenül határozza meg a hatóság függetlenségét.[34] Azt kell biztosítani, hogy a nemzeti szabályozó hatóság a főbb piaci szereplők és más hatóságok jogtalan befolyásolásától való mentességhez nélkülözhetetlen pénzügyi eszközökkel rendelkezzen.[35]

59. Természetesen nagyobb a lehetősége annak, hogy „blokkolják” egy nemzeti szabályozó hatóság tevékenységét, ha a finanszírozása kizárólag a postai ágazat szereplőinek hozzájárulásaitól függ. Az olasz eset, amint arra a kérdést előterjesztő bíróság rámutat,[36] példaértékű: az AGCOM szerint, amióta 2012-ben az olasz postai ágazat nemzeti szabályozó hatósága lett, a postai magánszolgáltatóktól semmilyen mértékű hozzájárulást nem tudott beszedni, így a szabályozási és ellenőrzési feladatai ellátását más ágazatokból vagy a tartalékaiból származó pénzügyi eszközökből kellett fedeznie. Az AGCOM jelzi, hogy a szolgáltatói hozzájárulások beszedésének lehetetlensége következtében nem fogja tudni ellátni a feladatait az olasz postai ágazatban.[37]

[32] A 2008/6 irányelv (47) preambulumbekezdése hangsúlyozza a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségét és autonómiáját: „[…] [a] szabályozási és az üzemeltetési funkciók különválasztásának elvével összhangban a tagállamoknak garantálniuk kell a nemzeti szabályozóhatóságok függetlenségét, ezáltal biztosítva döntéseik pártatlanságát […]”..

[33] A 2008/6/EK irányelv (47) preambulumbekezdése a következőképpen szól: „[a] nemzeti szabályozóhatóságok számára feladataik teljesítéséhez meg kell adni minden szükséges erőforrást: emberi erőforrást, szakértelmet és pénzügyi eszközöket.”.

[34] OECD, *The Governance of Regulators – Being an Independent Regulator*, OECD Publishing, Paris, 2016, megtekinthető a következő internetcímen: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/being-an-independent-regulator_9789264255401-en#page4, 79–80. o.; és OECD, *Creating a Culture of Independence: Practical Guidance against Undue Influence*, OECD Publishing, Paris, 2017, megtekinthető a következő internetcímen: https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/creando-una-cultura-de-independencia_9789264287877-es, 27–28. o.

[35] OECD, *The Governance of Regulators – Equipping Agile and Autonomous Regulators*, OECD Publishing, Paris, 2022, megtekinthető a következő internetcímen: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/equipping-agile-and-autonomous-regulators_7dcb34c8-en#page52, 50. o.: „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] Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 78. pontja.

[37] A magánhozzájárulásokból finanszírozott nemzeti szabályozó hatóság pénzügyi blokkolása – a díjak végrehajtási eljárás útján történő beszedése ellenére – akkor is bekövetkezhet, ha a beszedést időben elhúzódó bírósági jogorvoslatokkal gátolják. Ebben az összefüggésben a nemzeti szabályozó hatóság egyetlen finanszírozójának számító postai szolgáltatók obstrukciós magatartása egyéb intézkedések hiányában megnehezítheti, sőt, akár meg is akadályozhatja a nemzeti szabályozó hatóság szabályozási és ellenőrzési feladatainak ellátását (lásd az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 78. pontját).

60. Úgy tűnik azonban, hogy ez a körülmény inkább az olasz finanszírozási rendszer sajátos (és előre nem láthatóan bekövetkezett) betegsége, mintsem az alkalmazott modell szervezeti hiányosságának a következménye, az orvosságot pedig a nemzeti szabályozó hatóság beszedési jogkörének megerősítése jelentheti.

61. Összefoglalva úgy vélem, hogy a 97/67 irányelv 22. cikkével összefüggésben értelmezett 9. cikke (2) bekezdése második albekezdésének negyedik franciabekezdése meghagyja a tagállamoknak a postai ágazat nemzeti szabályozó hatóságára vonatkozó finanszírozási rendszer kiválasztásának szabadságát. Mindenesetre, ha egy tagállam a postai szolgáltatókra kivetett díjak által megvalósuló, tisztán magánfinanszírozási rendszer mellett dönt, a nemzeti szabályozó hatóság függetlenségének és működőképességének biztosítása érdekében meg kell hoznia a szükséges intézkedéseket. Ezeknek az intézkedéseknek kellően hatékonynak kell lenniük ahhoz, hogy megakadályozzák a hatóság tevékenységét blokkoló gyakorlatot.

62. Ha a Bíróság az általam javasolt értelmezéssel ellentétben úgy találná, hogy a működési költségek fogalma csak a nemzeti szabályozó hatóság szabályozási és ellenőrzési tevékenységeiből eredő költségeket foglalja magában, akkor a hatóság horizontális költségeit az államnak kell viselnie állami finanszírozás útján annak érdekében, hogy a nemzeti szabályozó hatóság működése biztosított legyen.

D. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés

63. A kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ, hogy az arányosság elve és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve, valamint a 97/67 irányelv 9. cikke (2) bekezdése második albekezdésének negyedik franciabekezdése és harmadik albekezdése, valamint 22. cikke lehetővé teszi-e a nemzeti szabályozó hatóságra vonatkozó, a postai szolgáltatókra kivetett díjakon alapuló finanszírozási rendszert:

– anélkül, hogy értékelné a különböző típusú postai szolgáltatások tekintetében végzett szabályozási és ellenőrzési tevékenységek intenzitását; és

– anélkül, hogy e célból különbséget tenne az egyetemes szolgáltatók és az expressz csomagküldő szolgáltatást nyújtók között.

64. A 97/67 irányelv nem tartalmazza a postai szolgáltatókra vonatkozó díjak konkrét számítási módszerét a nemzeti szabályozó hatóság finanszírozása keretében. A 9. cikkének (3) bekezdése csupán azt írja elő, amint azt már hangsúlyoztam, hogy a számítás során figyelembe vett elemeknek „átláthatónak, hozzáférhetőnek, megkülönböztetéstől mentesnek, arányosnak, pontosnak és egyértelműnek kell lenniük, azokat előre nyilvánosságra kell hozni, és objektív kritériumokon kell alapulniuk”.

1. Az egyenlő bánásmód elve

65. Az egyenlő bánásmód elve megköveteli, hogy hasonló helyzeteket ne kezeljenek eltérő módon, és hogy az eltérő helyzeteket ne kezeljék egyenlő módon, kivéve, ha az ilyen bánásmód objektíven igazolható. [38]

[38] 2014. november 12-i Guardian Industries és Guardian Europe kontra Bizottság ítélet (C-580/12 P, EU:C:2014:2363), 51. pont; 2016. május 4-i Pillbox 38 ítélet (C-477/14, EU:C:2016:324), 35. pont; 2017. március 7-i RPO-ítélet (C-390/15, EU:C:2017:174), 41. pont.

66. Az expressz csomagküldő szolgáltatást nyújtó olasz gazdasági szereplők szerint eltérő helyzetük miatt nem lehet őket az egyetemes szolgáltatókkal azonos, a nemzeti szabályozó hatóság javára fizetendő hozzájárulással terhelni. Véleményük szerint a nemzeti szabályozó hatóság az egyetemes szolgáltatókkal kapcsolatban sokkal fokozottabb szabályozási és ellenőrzési tevékenységet végez.

67. Emlékeztetek arra, hogy az említett 97/67 irányelv 9. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy az egyetemes szolgáltatások körén kívül eső szolgáltatások postai ágazatban működő vállalkozások általi nyújtását általános engedélyekhez kössék. A 9. cikk (2) bekezdésének első albekezdése felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy az egyetemes szolgáltatások körébe tartozó szolgáltatások vonatkozásában engedélyezési eljárásokat vezessenek be. [39]

68. A 97/67 irányelv (18) preambulumbekezdése szerint a lényegi különbség az expressz postaforgalom és az egyetemes postai szolgáltatások között az előbbi által biztosított (bármilyen formában jelentkező) és az ügyfelek által érzékelt hozzáadott értékben van. Az ilyen szolgáltatások sajátos, a közérdekű szolgáltatástól elkülöníthető szolgáltatásoknak felelnek meg, amelyek a gazdasági szereplők különleges szükségleteit elégítik ki, és amelyek bizonyos olyan további szolgáltatásokat követelnek meg, amelyeket a hagyományos postai szolgáltatás nem kínál. [40]

69. Az expressz postaforgalom és az egyetemes postai szolgáltatások közötti eltérés [41] azonban a nemzeti szabályozó hatóság költségeinek viselésére vonatkozó kötelezettségük tekintetében nem helyezi eltérő helyzetbe az egyik vagy másik kategóriába tartozó gazdasági szereplőket. Más szóval, ennek az eltérésnek nem feltétlenül kell a nemzeti szabályozó hatóság finanszírozásához való nagyobb vagy kisebb hozzájárulásban megnyilvánulnia.

70. A nemzeti szabályozó hatóság szabályozási és ellenőrzési tevékenységét a postai ágazat egésze tekintetében – vagyis az egyetemes szolgáltatások és az expressz postaforgalom vonatkozásában egyaránt – végzi. [42]

71. A nemzeti szabályozó hatóság finanszírozására szolgáló díjak számítási módszere nem tartalmaz hátrányosan megkülönböztető elemeket, mivel az egy olyan százalékmeghatározáson alapul, amely valamennyi postai szolgáltatóra nézve azonos, és amely az egyes szolgáltatók bevételei alapján alkalmazandó. A Bíróság már megerősítette e számítási módszer megkülönböztetéstől mentes, tárgyilagos és átlátható jellegét az érintett szolgáltatókra a más gazdasági ágazatok nemzeti szabályozó hatóságának finanszírozása céljából kivetett hasonló díjakkal kapcsolatban. [43]

[39] 2016. november 16-i DHL Express (Austria) ítélet (C-2/15, EU:C:2016:880), 20. pont.

[40] 2018. május 31-i Confetra és társai ítélet (C-259/16 és C-260/16, EU:C:2018:370), 38. pont; 2019. november 21-i Deutsche Post és társai ítélet (C-203/18 és C-374/18, EU:C:2019:999), 65. pont.

[41] A postai ágazat fejlődése gyors volt, az egyetemes szolgáltatók és az expressz csomagküldő szolgáltatást nyújtók tevékenységei pedig jellemzően közelítenek egymáshoz.

[42] A 97/67 irányelvnek a 2008/6 irányelvvel történő módosításával az uniós jogalkotó – ez utóbbi irányelv (13) és (16) preambulumbekezdése szerint – a postai szolgáltatások piaca liberalizációjának folyamatát kívánta kiteljesíteni, illetve a postai szolgáltatások belső piaca teljes megnyitásának tervezett időpontját megerősíteni, nemcsak e piac teljes megnyitásának egyes egyetemes szolgáltatók tekintetében még fennálló utolsó akadályainak eltörlésével, hanem a postai szolgáltatások nyújtásának valamennyi egyéb akadályának eltörlésével is. Lásd ebben az értelemben: 2019. március 27-i Pawlak ítélet (C-545/17, EU:C:2019:260) 31. pont.

[43] 2011. július 21-i Telefónica de España ítélet (C-284/10, EU:C:2011:513), 31. és 32. pont: „Azon kérdéssel kapcsolatban, hogy a tagállamok jogosultak-e arra, hogy e díj összegét – amint az alapügybeli jogszabályok is teszik – a díjfizetésre köteles szolgáltatók bruttó működési bevételei alapján állapítsák meg, egyrészről azt kell figyelembe venni, […] hogy tárgyilagos, átlátható és megkülönböztetéstől mentes kritériumról van szó. Másrészről pedig a díjmegállapítás e kritériuma, amint a Bizottság a tárgyaláson is hangsúlyozta, nem a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság költségeire vonatkozik. […] Ilyen feltételek mellett nem ellenétes a 97/13 irányelvvel, ha a tagállamok az ugyanezen irányelv 6. cikke szerinti díj összegét a díjfizetésre köteles szolgáltatók bruttó működési bevételei alapján állapítják meg.”

2. Az arányosság elve

72. A Bíróság szerint egy, az Olaszországban a 97/67 irányelvet a postai szolgáltatások nyújtását lehetővé tévő engedélyek tekintetében átültető szabályozáshoz hasonló nemzeti szabályozás arányosságának értékelése tekintetében „[…] a kérdést előterjesztő bíróság feladata az összes vonatkozó jogi és ténybeli körülmény átfogó értékelésekor annak ellenőrzése, hogy az ilyen szabályozás alkalmas-e a követett célok eléréséhez, és nem haladja meg az ahhoz szükséges mértéket […]”. [44]

73. Ami az említett szabályozás arra való alkalmasságát illeti, hogy „[…] biztosítsa a követett cél elérését, […] a nemzeti szabályozás csak akkor alkalmas az említett cél megvalósítására, ha azt valóban összefüggő és rendszeres módon kívánja elérni”. [45]

74. Az olasz postai modell (magánfinanszírozás) célja a nemzeti szabályozó hatóság működési költségeinek a fent leírtak szerinti fedezése. Az ágazat valamennyi szereplője vonatkozásában előírt díjfizetési kötelezettség főszabály szerint alkalmas [46] arra, hogy biztosítsa a nemzeti szabályozó hatóság feladatainak ellátását.

75. Arra is emlékeztetni kell, hogy az ügy irataiban szereplő információk szerint az olasz jog által kivetett díj nem magasabb, mint a többi tagállam által a postai ágazat nemzeti szabályozó hatóságának finanszírozása érdekében a magánszolgáltatókra megállapított díjak.

76. A kérdés az, hogy a minden postai szolgáltatót a bevételei alapján terhelő, az egyetemes és az expressz csomagküldő szolgáltatás között különbséget nem tevő hozzájárulási kötelezettség meghaladja-e a nemzeti szabályozó hatóság megfelelő finanszírozásának biztosításához szükséges mértéket.

77. Véleményem szerint a szóban forgó rendszer nem sérti az arányosság elvét, mivel a nemzeti szabályozó hatóság tevékenysége a postai ágazat egészének liberalizációját hivatott biztosítani, és valamennyi postai szolgáltatót érint.

78. A meggyőződésemet két érv támasztja alá:

– egyrészt, bár igaz, hogy az egyetemes postai szolgáltatók tevékenysége szabályozottabb, az is igaz, hogy a postai ágazat liberalizációja az expressz csomagküldő szolgáltatást nyújtóknak jobban kedvezett.

– Másrészt – amint arra a Bíróság az elektronikus hírközlési ágazat nemzeti szabályozó hatóságának finanszírozásával kapcsolatban emlékeztetett – a szolgáltatóra kivetett díj összegének nem feltétlenül kell pontosan megfelelnie a nemzeti szabályozó hatóságnál az e szolgáltató tekintetében ténylegesen felmerült költségeknek. [47] Ez az érvelés gond nélkül kiterjeszthető a 97/67 irányelvre.

[44] 2018. május 31-i Confetra és társai ítélet (C-259/16 és C-260/16, EU:C:2018:370), 49. pont.

[45] 2018. május 31-i Confetra és társai ítélet (C-259/16 és C-260/16, EU:C:2018:370), 50. pont.

[46] A jelen indítvány 60–62. pontjában kifejtett pontosításokkal.

[47] 2011. július 21-i Telefónica de España ítélet (C-284/10, EU:C:2011:513), 28. pont: „a 97/13 irányelvet nem lehet úgy értelmezni, hogy a díjfizetésre köteles szolgáltatóra kivetett díj összegének pontosan meg kell felelnie az említett, hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságnál, meghatározott időszak alatt e szolgáltató tekintetében ténylegesen felmerült költségeknek, tekintettel arra, hogy a 97/13 irányelv egyetlen rendelkezése sem ír elő ilyen összefüggést”. Ugyanez vonatkozik a 97/67 irányelvre is.

V. Végkövetkeztetés

79. A fent kifejtettek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) számára a következő választ adja:

„A 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások belső piacának teljes megvalósítása tekintetében történő módosításáról szóló, 2008. február 20-i 2008/6/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról szóló, 1997. december 15-i 97/67/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 9. cikke (2) bekezdése második albekezdésének negyedik franciabekezdését ugyanezen irányelv 22. cikkével összefüggésben

a következőképpen kell értelmezni:

– a postai ágazat nemzeti szabályozó hatóságának a postai szolgáltatók által finanszírozandó működési költségei fogalma magában foglalja az egyetemes szolgáltatás körébe tartozó és az azon kívül eső postai szolgáltatásokkal kapcsolatos szabályozási tevékenységekkel összefüggő költségeket is, valamint az említett hatóság igazgatási és szakpolitikai irányító szervezeteire vonatkozó horizontális költségeket;

– az uniós joggal összeegyeztethető egy olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a nemzeti szabályozó hatóság működési költségeinek finanszírozásához való hozzájárulási kötelezettségnek a postai szolgáltatók vonatkozásában történő előírását, és kizár bármilyen állami finanszírozást, feltéve, hogy a tagállam az említett hatóság függetlenségének biztosítása és a feladatai ellátását lehetővé tevő eszközök rendelkezésre bocsátása érdekében meghozza a szükséges intézkedéseket; és

– szintén összeegyeztethető az uniós joggal, különösen az arányosság elvével és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével, valamely tagállam nemzeti szabályozó hatóságának olyan finanszírozási rendszere, amely a postai szolgáltatókra anélkül vet ki a bevételeik ezrelékében meghatározott díjat, hogy értékelné a különböző típusú postai szolgáltatások tekintetében végzett szabályozási és ellenőrzési tevékenységek intenzitását, és anélkül, hogy e célból különbséget tenne az egyetemes szolgáltatók és az expressz csomagküldő szolgáltatást nyújtók között.”