GENERALINIO ADVOKATO
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA IŠVADA,
pateikta 2023 m. kovo 23 d.[1]

Byla 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 (Italija) 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 Italija Srl
prieš
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,
Presidenza del Consiglio dei ministri,
Ministero dell' Economia e delle Finanze,
Ministero dello Sviluppo Economico,
dalyvaujant:
Nexive SpA

(*Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba, Italija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Pašto paslaugos Europos Sąjungoje – Pašto sektoriaus reguliavimo institucijos finansavimas – Viešojo finansavimo poreikis – Sektoriaus įmonių pareiga prisidėti prie pašto sektoriaus reguliavimo institucijos veiklos sąnaudų padengimo – Finansinė našta, tenkanti tik pašto paslaugų teikėjams, neišskiriant universaliųjų paslaugų teikėjų ir skubaus siuntų pristatymo paslaugų teikėjų“

[1] Originalo kalba: ispanų.

1. Italijoje nacionalinės reguliavimo institucijos (toliau – NRI) sąnaudas turi padengti privatūs pašto sektoriaus paslaugų teikėjai ir joks viešasis bendras finansavimas neskiriamas. Tokia pareiga tenka ir skubaus siuntų pristatymo, ir universaliųjų paslaugų teikėjams.

2. Šiame prašyme priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teismo iš esmės klausiama, ar byloje *a quo* taikomi nacionalinės teisės aktai atitinka Direktyvą 97/67/EB, iš dalies pakeistą Direktyva 2008/6/EB[2], taip pat proporcingumo ir nediskriminavimo principus.

I. Teisės aktai

A. Sąjungos teisė. Direktyva 97/67 (su pakeitimais)

3. 9 straipsnyje nustatyta:

„1. Paslaugoms, kurių neapima universaliosios paslaugos, teikti valstybės narės gali įdiegti bendruosius leidimus, kai tai būtina, kad būtų garantuotas pagrindinių reikalavimų laikymasis.

2. Paslaugoms, kurias apima universaliosios paslaugos, teikti valstybės narės gali nustatyti leidimų, įskaitant individualių leidimų, išdavimo tvarką, kiek tai būtina, kad būtų garantuotas pagrindinių reikalavimų laikymasis ir būtų užtikrintas universaliųjų paslaugų teikimas.

Leidimų išdavimas:

<…>

– tinkamais atvejais gali būti taikoma pareiga finansinėmis įmokomis prisidėti prie 22 straipsnyje nurodytų nacionalinių reguliavimo institucijų veiklos sąnaudų,

<…>

Pirmoje įtraukoje ir 3 straipsnyje nurodytos pareigos ir reikalavimai gali būti nustatomi tik paskirtiems universaliųjų paslaugų teikėjams.

<…>

3. 1 ir 2 dalyse nurodyta tvarka, įpareigojimai ir reikalavimai turi būti skaidrūs, prieinami, nediskriminaciniai, proporcingi, tikslūs ir nedviprasmiški, iš anksto viešai skelbiami ir pagrįsti objektyviais kriterijais. <…>“

4. 22 straipsnyje nurodyta:

„1. Kiekviena valstybė narė pašto sektoriui paskiria vieną arba daugiau nacionalinių reguliavimo institucijų, kurios yra teisiškai atskirtos nuo pašto operatorių [paslaugų teikėjų] ir kurių veikla nuo jų nepriklausoma. <…>

[2] 1997 m. gruodžio 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl Bendrijos pašto paslaugų vidaus rinkos plėtros bendrųjų taisyklių ir paslaugų kokybės gerinimo (OL L 15, 1998, p. 14; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 6 sk., 3 t., p. 71), iš dalies pakeista 2008 m. vasario 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/6/EB, iš dalies keičiančia Direktyvą 97/67/EB, siekiant visiško Bendrijos pašto paslaugų vidaus rinkos suformavimo (OL L 52, 2008, p. 3; toliau – Direktyva 97/67).

<…>

2. Nacionalinėms reguliavimo institucijoms pavedamas konkretus uždavinys užtikrinti, kad būtų laikomasi su šia direktyva susijusių įsipareigojimų, visų pirma nustatant stebėjimo ir reguliavimo tvarką, užtikrinančią universaliųjų paslaugų teikimą. Joms taip pat gali būti pavesta užtikrinti konkurencijos taisyklių laikymąsi pašto sektoriuje.

<…>“

B. Nacionalinės teisės nuostatos

5. Direktyva 97/67 į Italijos teisę buvo perkelta1999 m. liepos 22 d. Įstatyminiu dekretu Nr. 261[3], kurio 2 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad „pašto sektorių reguliuojanti institucija yra Susisiekimo ministerija“.

6. 2011 m. kovo 31 d. Įstatyminio dekreto Nr. 58[4] 1 straipsniu buvo iš dalies pakeistas 1999 m. liepos 22 d. Įstatyminio dekreto Nr. 261 2 straipsnis; jame nustatyta, kad:

– „įsteigiama Nacionalinė pašto sektoriaus reguliavimo agentūra <…>, kuri paskiriama nacionaline pašto sektoriaus reguliavimo institucija, kaip apibrėžta Direktyvos 97/67/EB 22 straipsnyje ir paskesniuose jo pakeitimuose“ (1 dalis),

– Ekonominės plėtros ministerijos vykdytos funkcijos <…> ir atitinkami žmogiškieji, finansiniai ir funkciniai ištekliais perduodami agentūrai“ (12 dalis),

– „agentūros veiklos išlaidos padengiamos: a) iš specialaus fondo, kuris įtrauktas į Ekonominės plėtros ministerijos biudžetą ir kuriam skiriami 12 dalyje nurodyti finansiniai ištekliai; b) iš įmokos, kurios dydis neviršija vienos tūkstantosios paskutinių finansinių metų pajamų, susijusių su pašto sektoriumi, ir kurią moka visi sektoriaus paslaugų teikėjai <…>“ (14 dalis),

– 12 dalyje numatytų finansinių išteklių dydis turi būti nustatytas ekonomikos ir finansų ministro įsakymu (18 dalis).

7. Nacionalinės pašto sektoriaus agentūros veikla ir įgaliojimai buvo perduoti *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* (Ryšių užtikrinimo institucija; toliau – AGCOM)[5] pagal 2011 m. gruodžio 6 d. Įstatyminį dekretą Nr. 201[6]. Vis dėlto galiojančios taisyklės dėl minėtos agentūros finansavimo liko nepakeistos.

[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* (1999 m. liepos 22 d. Įstatyminis dekretas Nr. 261, kuriuo įgyvendinama Direktyva 97/67/EB <…>) (GURI, Nr. 182, 1999 m. rugpjūčio 5 d.).

[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* (2011 m. kovo 31 d. Įstatyminis dekretas Nr. 58, kuriuo į nacionalinę teisę perkeliama Direktyva 2008/6/EB <…>) (GURI, Nr. 98, 2011 m. balandžio 24 d.).

[5] AGCOM buvo įsteigta *Legge n. 249, di Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo* (1997 m. liepos 13 d. Įstatymas Nr. 249, kuriuo įsteigiama Ryšių užtikrinimo ir telekomunikacijų, radijo bei televizijos sistemų reguliavimo institucija) (GURI, Nr. 177, 1997 m. liepos 31 d.) 1 straipsnio 1 dalimi.

[6] *Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*) (GURI, Nr. 284, 2011 m. gruodžio 6 d.), *convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n.º 214* (GURI, Nr. 300, 2011 m. gruodžio 27 d.) (2011 m. gruodžio 6 d. Dekretas-įstatymas Nr. 201, kuriuo nustatomos skubios priemonės dėl augimo, lygybės ir viešųjų sąskaitų konsolidavimo, padarius pakeitimus pertvarkytas į 2011 m. gruodžio 22 d. Įstatymą Nr. 214).

8. 2005 m. gruodžio 23 d. Įstatymo Nr. 266[7] 1 straipsnio 65 ir 66 dalyse nurodyta:

– „65. Nuo 2007 m. <…> Ryšių užtikrinimo institucijos <…> veiklos <…> sąnaudų dalį, kuri nepadengiama iš valstybės biudžeto, finansuoja atitinkamas sektorius pagal galiojančiuose teisės aktuose numatytą tvarką, o įmokos dydį, laikantis įstatyme numatytų viršutinių ribų, savo sprendimu nustato institucija, kuriai įmokos pervedamos tiesiogiai <…>“,

– „66. Taikant įstatymą pirmą kartą, ryšių sektoriuje veikiančių subjektų už 2006 m. mokėtinos įmokos dydis <…> yra 1,5:1 000 pajamų, nurodytų paskutiniame iki šio įstatymo įsigaliojimo datos patvirtintame balanse. Paskesniais metais [AGCOM], remdamasi 65 dalimi, gali keisti įmokos dydį ir mokėjimo tvarką, tačiau įmoka negali viršyti 2:1 000 pajamų, nurodytų paskutiniame iki sprendimo priėmimo patvirtintame balanse.“

9. Pagal 2017 m. balandžio 24 d. Dekreto-įstatymo Nr. 50[8] 65 straipsnį AGCOM finansavimo tvarka pakeista taip:

„1. Nuo 2017 m. Ryšių užtikrinimo institucijos veiklos sąnaudos, susijusios su jos, kaip nacionalinės pašto sektoriaus reguliavimo institucijos, funkcijomis, padengiamos tik 2005 m. gruodžio 23 d. Įstatymo Nr. 266 1 straipsnio 65 dalies ir 66 dalies antrame sakinyje nustatyta tvarka, atsižvelgiant į pašto sektoriaus paslaugų teikėjų gautas pajamas. 1999 m. liepos 22 d. Įstatyminio dekreto Nr. 261 2 straipsnio 6–21 dalys ir 15 straipsnio 2 bis dalis panaikinamos.“

10. Šiuo pakeitimu panaikinta mišri, viešoji ir privačioji sistema, pagal kurią buvo finansuojama reguliavimo institucija, o AGCOM skirta pašto sektoriaus paslaugų teikėjų įmoka sulyginta su kituose jos prižiūrimuose ekonomikos sektoriuose mokama įmoka.

II. Faktinės aplinkybės, byla ir prejudiciniai klausimai

11. 2017 m. ir 2018 m. AGCOM priėmė sprendimus Nr. 182/17/CONS, Nr. 427/17/CONS ir Nr. 528/18/CONS (toliau – sprendimai), kuriais ji nustatė atitinkamai 2017, 2018 ir 2019 m. įmokos, jai mokėtinos privačių pašto paslaugų sektoriaus paslaugų teikėjų, dydį ir mokėjimo tvarką. Konkrečiai kalbant, AGCOM nustatytas 2017 ir 2018 m. dydis buvo 1,4:1 000 kiekvieno paslaugų teikėjo deklaruotų pajamų, o 2019 m. – 1,35:1 000.

12. Sprendimuose:

– nurodyta, kad paslaugų teikėjai, privalantys mokėti šią įmoką, yra ir universaliųjų paslaugų teikėjai, ir kiti privatūs pašto sektoriaus paslaugų teikėjai, turintys leidimą,

– įmokos dydis nustatytas taip, kad paslaugų teikėjų įmoka padengtų visas AGCOM veiklos tame sektoriuje sąnaudas, neskiriant jokio viešojo bendro finansavimo.

[7] *Legge n. 266, recante „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2006)*“ (2005 m. gruodžio 23 d. Įstatymas Nr. 266 dėl metinio ir daugiamečio valstybės biudžeto sudarymo nuostatų (2006 m. biudžeto įstatymas)) (GURI, Nr. 302, 2005 m. gruodžio 29 d.).

[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, bendroji serija Nr. 95, 2017 m. balandžio 24 d., paprastasis priedas Nr. 20), *convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96* (GURI, Nr. 96, 2017 m. birželio 23 d.) (2017 m. balandžio 24 d. Dekretas-įstatymas Nr. 50, kuriuo nustatomos skubios finansinės priemonės, vietos valdžios institucijoms naudingos iniciatyvos, papildomi veiksmai žemės drebėjimų paveiktose teritorijose ir vystymosi priemonės ir kuris padarius pakeitimus tapo 2017 m. birželio 21 d. Įstatymu Nr. 96).

13. Šios sąnaudos apskaičiuojamos atsižvelgiant ne tik į veiklą, tiesiogiai susijusią su pašto paslaugų rinkos reguliavimu, bet ir į įvairioms AGCOM sritims, pavyzdžiui, pastatų naudojimo ir sekretoriato veiklos, bendras paslaugas. Netiesioginės sąnaudos, atsirandančios dėl bendrų paslaugų, proporcingai paskirstytos įvairioms AGCOM reguliuojamoms rinkoms.

14. Keletas privačių paslaugų teikėjų, teikiančių skubaus siuntų pristatymo paslaugas, kurios nepatenka į universaliųjų paslaugų sritį, užginčijo sprendimus *Tribunale amministrativo regionale per il Lazio* (Lacijaus regiono administracinis teismas).

15. Konkrečiai kalbant, jie ginčijo tai, kad:

– sprendimuose nustatyta įmokų sistema, pagal kurią visas įmokas turi mokėti rinkos paslaugų teikėjai ir valstybė visiškai negali prisidėti,

– finansuotos sąnaudos buvo didesnės už sąnaudas, susijusias su AGCOM reguliavimo veikla pašto paslaugų rinkoje,

– skubaus siuntų pristatymo paslaugų teikėjai prilyginti universaliųjų paslaugų teikėjams.

16. *Tribunale amministrativo regionale per il Lazio* (Lacijaus regiono administracinis teismas) atmetė skundus iš esmės nusprendęs, kad:

– *ratione temporis* taikytinuose nacionalinės teisės aktuose nenustatyta jokia valstybės pareiga bendrai finansuoti AGCOM veiklą, taip pat AGCOM nesuteikta teisė nustatyti įmokos, kurią turi mokėti valstybė, dydį, nes tai nenumatyta metinį biudžetą reglamentuojančiame įstatyme,

– pagal Direktyvos 97/67 9 straipsnio 2 dalies antros pastraipos ketvirtą įtrauką valstybėms narėms leidžiama padengti NRI sąnaudas skiriant finansavimą, gautą iš tos institucijos reguliuojamos rinkos paslaugų teikėjų,

– Direktyvos 97/67 9 straipsnio 2 dalyje nurodytos paslaugos yra susijusios ne tik su universaliosiomis paslaugomis,

– skubaus siuntų pristatymo paslaugų sąnaudos ir proporcingai paskirstytos netiesioginės veiklos sąnaudos taip pat yra tinkamos finansuoti sąnaudos.

17. Pirmosios instancijos teismo sprendimą ieškovės apeliacine tvarka apskundė *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba, Italija), kuri Teisingumo Teismui pateikė šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar [Direktyvos 97/67/EB], iš dalies pakeistos [Direktyva 2008/6/EB], 9 straipsnio 2 dalies antros pastraipos ketvirta įtrauka, 9 straipsnio 3 dalis ir 22 straipsnis turi būti aiškinami taip, kad pagal juos draudžiamos nacionalinės teisės nuostatos, kaip antai įtvirtintos atitinkamuose Italijos teisės aktuose (konkrečiai – 2005 m. gruodžio 23 d. Įstatymo Nr. 266 1 straipsnio 65 ir 66 dalyse ir 2017 m. balandžio 24 d. Dekreto-įstatymo Nr. 50, po pakeitimų pakeisto į 2017 m. birželio 21 d. Įstatymą Nr. 96, 65 straipsnyje), pagal kurias sudaroma galimybė išimtinai pašto sektoriaus paslaugų teikėjams, įskaitant tuos, kurie neteikia prie universaliųjų paslaugų srities priskiriamų paslaugų, nustatyti pareigą finansiškai prisidėti prie pašto sektoriaus reguliavimo institucijos veiklos sąnaudų padengimo, taip sudarant galimybę neskirti jokio viešojo bendro finansavimo iš valstybės biudžeto?

2. Ar [Direktyvos 97/67/EB], iš dalies pakeistos [Direktyva 2008/6/EB], 9 straipsnio 2 dalies antros pastraipos ketvirta įtrauka ir 22 straipsnis turi būti aiškinami taip, kad į veiklos sąnaudas, kurias gali finansuoti pašto paslaugų teikėjai, taip pat gali būti įtrauktos sąnaudos, patiriamos vykdant reguliavimo veiklą, susijusią su pašto paslaugomis, nepatenkančiomis į universaliųjų paslaugų taikymo sritį, taip pat administracinių ir politikos formavimo struktūrų („tarpsektorinių“ struktūrų), kurių veikla, nors ir nėra tiesiogiai susijusi su pašto paslaugų rinkų reguliavimu, vis dėlto padeda vykdyti visas institucijos funkcijas, todėl jos gali būti netiesiogiai ir iš dalies (proporcingai) priskirtos pašto paslaugų sektoriui, sąnaudos?

3. Ar pagal proporcingumo principą, nediskriminavimo principą ir [Direktyvos 97/67/EB], iš dalies pakeistos [Direktyva 2008/6/EB], 9 straipsnio 2 dalies antros pastraipos ketvirtą įtrauką, 9 straipsnio 3 dalį ir 22 straipsnį draudžiamos nacionalinės teisės nuostatos, kaip antai įtvirtintos atitinkamuose Italijos teisės aktuose (konkrečiai – 2005 m. gruodžio 23 d. Įstatymo Nr. 266 1 straipsnio 65 ir 66 dalyse ir 2017 m. balandžio 24 d. Dekreto-įstatymo Nr. 50, po pakeitimų pakeisto į 2017 m. birželio 21 d. Įstatymą Nr. 96, 65 straipsnyje), kuriose pašto sektoriaus paslaugų teikėjams nustatoma pareiga prisidėti prie pašto sektoriaus reguliavimo institucijos finansavimo, nesuteikiant galimybės išskirti skubaus siuntų pristatymo paslaugų teikėjų ir universaliųjų paslaugų teikėjų padėties, todėl nesuteikiant galimybės atsižvelgti į skirtingą NRI vykdomos reguliavimo veiklos, susijusios su skirtingų rūšių pašto paslaugomis, intensyvumą?“

III. Procesas Teisingumo Teisme

18. Prašymas priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teisme užregistruotas 2022 m. kovo 31 d.

19. Rašytines pastabas pateikė *General Logistic System Enterprises Srl* ir *General Logistic System Italy SpA, BRT SpA BRT SpA*, *Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali* (A.I.C.A.D.I.) ir kt., Belgijos, Graikijos, Italijos, Lietuvos, Norvegijos bei Portugalijos vyriausybės ir Europos Komisija.

20. Buvo nuspręsta, kad teismo posėdžio rengti nebūtina.

IV. Vertinimas

A. Pirminės pastabos

21. Direktyvoje 97/67, iš dalies pakeistoje Direktyva 2008/6, valstybėms narėms leidžiama pašto sektoriaus paslaugų teikėjams išduoti leidimus, „tinkamais atvejais“ „taik[ant] pareig[ą] finansinėmis įmokomis prisidėti prie 22 straipsnyje nurodytų [NRI] veiklos sąnaudų“ [9].

22. Generalinis advokatas P. Mengozzi jau įspėjo apie sunkumus, kylančius aiškinant Direktyvos 97/67 9 straipsnio 2 dalį, nes ši dalis suformuluota šiek tiek neaiškiai [10]. Nagrinėjama byla patvirtina jo teiginį.

[9] Direktyvos 97/67 9 straipsnio 2 dalies antros pastraipos ketvirta įtrauka. Pagal tos pačios direktyvos 22 straipsnio 1 dalį valstybės narės paskiria NRI.

[10] 2016 m. kovo 16 d. generalinio advokato P. Mengozzi išvados byloje *DHL Express (Austrija)* (C-2/15, EU:C:2016:168) 22 punktas.

23. Manau, kad visų pirma reikia nagrinėti antrąjį *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba, Italija) klausimą, siekiant nustatyti, kokias NRI sąnaudas pašto sektoriuje turi finansuoti šio sektoriaus paslaugų teikėjai [11]. Paskui analizuosiu, ar pagal Direktyvą 97/67 būtina skirti viešųjų lėšų minimaliam NRI finansavimui. Galiausiai nagrinėsiu, ar visi pašto sektoriaus paslaugų teikėjai turi mokėti vienodas įmokas, atsižvelgiant į jų pajamas, ar reikia atskirti universaliųjų paslaugų teikėjus ir skubaus siuntų pristatymo paslaugų teikėjus.

B. Antrasis prejudicinis klausimas

24. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nori sužinoti, ar pagal Direktyvos 97/67 9 straipsnio 2 dalies antros pastraipos ketvirtą įtrauką, siejamą su 22 straipsniu, prie pašto paslaugų teikėjų finansuojamų NRI veiklos sąnaudų priskiriamos:

– sąnaudos, patirtos vykdant reguliavimo veiklą, susijusią su pašto paslaugomis, nepatenkančiomis į universaliųjų paslaugų taikymo sritį,

– sąnaudos, patirtos „administracinių ir politikos formavimo struktūrų („tarpsektorinių“ struktūrų), kurių veikla, nors ir nėra tiesiogiai susijusi su pašto paslaugų rinkų reguliavimu, vis dėlto padeda vykdyti visas institucijos funkcijas, todėl jos gali būti netiesiogiai ir iš dalies (proporcingai) priskirtos pašto paslaugų sektoriui“.

1. Sąnaudos, patirtos vykdant NRI reguliavimo veiklą, susijusią su pašto paslaugomis, nepatenkančiomis į universaliųjų paslaugų taikymo sritį

25. Manau, kad Teisingumo Teismo jurisprudencija dėl šios rūšies sąnaudų yra aiški; joje nurodyta: „dėl specialios pareigos prisidėti prie kompetentingos pašto sektoriaus reguliavimo institucijos finansavimo, numatytos Direktyvos 97/67 9 straipsnio 2 dalies antros pastraipos ketvirtoje įtraukoje <…>, reikia pažymėti, kad nacionalinių reguliavimo institucijų veikla apima visą pašto sektorių, o ne tik universaliųjų paslaugų teikimą“ [12].

26. Taip suformuluota pareiga atitinka funkcijas, atliekamas pašto sektoriuje veikiančių NRI, kurių užduotis yra užtikrinti, kad būtų laikomasi Direktyvoje 97/67 nustatytų pareigų ir konkurencijos šiame sektoriuje taisyklių. Tokios funkcijos naudingos visiems pašto paslaugų teikėjams, o ne tik vienai ar kitai jų kategorijai.

27. Taigi Direktyvos 97/67 9 straipsnio 2 dalies antros pastraipos ketvirta įtrauka turi būti aiškinama taip, kad visiems pašto paslaugų teikėjams gali būti „taikoma pareiga prisidėti prie minėtų institucijų veiklos finansavimo“ [13] atsilyginant už tai, kad dėl NRI veiklos jie gauna naudos.

28. Vadinasi, tokia pareiga apima NRI veiklos, susijusios su *visomis* pašto paslaugomis – ir nepatenkančiomis, ir patenkančiomis į universaliųjų paslaugų taikymo sritį, – sąnaudas.

[11] Reikės patikslinti, ar tai turi būti visos sąnaudos, įskaitant pridėtines (bendrąsias) sąnaudas, ar tik sąnaudos, susijusios vien su pašto sektoriaus NRI funkcijomis. Šiuo tikslu bus labai svarbu išaiškinti Direktyvoje 97/67 vartojamą nelabai aiškią sąvoką „veiklos sąnaudos“.

[12] 2016 m. lapkričio 16 d. Sprendimo *DHL Express (Austrija)* (C-2/15, EU:C:2016:880) 29 punktas.

[13] 2016 m. lapkričio 16 d. Sprendimo *DHL Express (Austrija)* (C-2/15, EU:C:2016:880) 31 punktas ir generalinio advokato P. Mengozzi išvados toje byloje (EU:C:2016:168) 46 punktas.

2. Administracinių ir politikos formavimo struktūrų sąnaudos

29. Ne toks aiškus man atrodo atsakymas į klausimą, ar Direktyvos 97/67 9 straipsnio 2 dalies antros pastraipos ketvirtoje įtraukoje numatytos *veiklos sąnaudos* apima vadinamąsias NRI „struktūrų ir paslaugų tarpsektorines sąnaudas“ [14] (toliau – tarpsektorinės sąnaudos), kurias mini prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

30. Direktyvoje 97/67 nėra apibrėžta „veiklos sąnaudų“ sąvoka, dėl kurios aiškinimo nesutaria į bylą dėl prejudicinio sprendimo priėmimo įstojusios šalys:

– Komisija teigia, kad ši kategorija apima tarpsektorines sąnaudas, kurių NRI patiria dėl savo administracinės ir institucinės veiklos, glaudžiai susijusios su joms privaloma reguliavimo veikla, prieš vykdydamos šią veiklą,

– priešingai, *BRT SpA* tvirtina, kad jeigu teisės aktų leidėjas būtų manęs, jog pašto paslaugų teikėjai turi padengti NRI tarpsektorines sąnaudas, jis būtų vartojęs platesnę sąvoką nei „veiklos sąnaudos“. BRT laikosi nuomonės, kad žodis „veiklos“ reiškia konkrečios veiklos vykdymą ir yra susijęs su praktinio įgyvendinimo etapu.

31. Remiantis įvairiomis kalbinėmis versijomis negalima pateikti pažodinio aiškinimo, dėl kurio nuostata būtų aiškesnė [15]. Taigi pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją [16] reikia remtis sisteminiu ir teleologiniu nuostatos aiškinimu.

32. Pačioje Direktyvoje 97/67 taip pat nėra nuostatų, leidžiančių pateikti sisteminį aiškinimą, kuris padėtų aiškiau suprasti „veiklos sąnaudų“ reikšmę [17].

33. Vis dėlto tiesa, kad remiantis kitais Sąjungos teisės aktais dėl elektroninių ryšių (visų pirma Direktyva 2002/21/EB [18] ir Direktyva 2002/20/EB [19] arba jų pirmtakėmis), sisteminiu požiūriu būtų galima pateikti gairių, naudingų nagrinėjant šį prašymą priimti prejudicinį sprendimą.

34. Tai būtų galima padaryti, jeigu tuose teisės aktuose [20], kuriuos jau išaiškino Teisingumo Teismas, būtų įtvirtintos panašios sąvokos ir jas būtų galima taikyti pašto sektoriui [21].

[14] Šis terminas suprantamas taip, kaip nurodė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

[15] Direktyvos 97/67 versijoje prancūzų kalba sąvoka „veiklos sąnaudos“ išversta „coûts de fonctionnement“, italų kalba – „costi operativi“, vokiečių kalba – „betrieblichen Aufwendungen“, anglų kalba – „operational costs“, portugalų kalba – „custos de funcionamento“, o rumunų kalba – „costurile operaționale“.

[16] 2019 m. lapkričio 12 d. Sprendimo *Haqbin* (C-233/18, EU:C:2019:956) 42 punktas.

[17] Šiuo klausimu Direktyvos 97/67 9 straipsnis yra netikslus, priešingai nei 14 straipsnis, išsamiai reglamentuojantis sąnaudas (tiesiogines ar bendrąsias), kurias universaliųjų paslaugų teikėjai turi įtraukti į savo apskaitos sistemas.

[18] 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos (OL L 108, 2002, p. 33; specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 349), su pakeitimais, padarytais 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/140/EB, iš dalies keičiančia Direktyvą 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos, Direktyvą 2002/19/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir susijusių priemonių sujungimo ir prieigos prie jų ir Direktyvą 2002/20/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų leidimo (OL L 337, 2009, p. 37).

[19] 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų leidimo (Leidimų direktyva) (OL L 108, 2002, p. 21; specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 337), su pakeitimais, padarytais Direktyva 2009/140.

[20] Tuo metu, kai klostėsi pagrindinės bylos faktinės aplinkybės, galiojo direktyvos 2002/20 ir 2002/21, tačiau 2020 m. gruodžio 20 d. jos panaikintos 2018 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/1972, kuria nustatomas Europos elektroninių ryšių kodeksas (OL L 321, 2018, p. 36).

[21] Pašto ir elektroninių ryšių sektoriai turi tam tikrų panašumų (kai kuriose valstybėse narėse, pavyzdžiui, Italijoje, abu šiuos sektorius prižiūri ta pati NRI), tačiau yra ir didelių skirtumų. Dėl to direktyvose numatytus sprendimus dėl vieno sektoriaus kitam sektoriui reikia taikyti atsargiai.

35. Elektroninių ryšių srityje, kaip ir pašto sektoriuje, numatyta, kad atitinkamas NRI finansuoja privatūs paslaugų teikėjai. Direktyvoje 2002/20 šiuo tikslu vartojama NRI „administracinių sąnaudų“ sąvoka. Šios institucijos, kaip ir pašto sektoriaus institucija, turi būti nešališkos, nepriklausomos ir tinkamai finansuojamos [22].

36. Elektroninių ryšių sektoriuje veikiančių NRI finansavimą reglamentuojančiose taisyklėse konkrečiai numatyta, kad paslaugų teikėjų įmokos (mokesčiai, kuriuos jie turi mokėti NRI remti) gali būti skiriamos tik tam tikroms *faktinėms administracinėms sąnaudoms*, visų pirma susijusioms su leidimų ar naudojimo teisių valdymu, padengti [23].

37. Iš tiesų pagal Direktyvos 2002/20 12 straipsnio 1 dalį administraciniai mokesčiai, kurie įmonėms taikomi NRI veiklai finansuoti, „deng[ia] bendra suma tik administracines sąnaudas, susidarančias valdant, kontroliuojant ir vykdant bendrojo leidimo schemą ir naudojimo teises bei 6 straipsnio 2 dalyje nurodytus specifinius įpareigojimus“ [24].

38. Taigi elektroninių ryšių sektoriaus mokesčiai net negali būti skirti sąnaudoms, susijusioms su kitomis užduotimis, nei išvardytosios šioje nuostatoje, visų pirma bet kokio pobūdžio administracinėms NRI sąnaudoms, padengti [25].

39. Teisingumo Teismas teigia, kad iš Direktyvos 2002/20 12 straipsnio 2 dalies, siejamos su 30 konstatuojamąja dalimi, matyti, kad iš elektroninių ryšių paslaugų teikėjų renkami mokesčiai:

– turi padengti faktines administracines sąnaudas, susidarančias dėl šio straipsnio 1 dalies a punkte nurodytos veiklos, ir jas atitikti. Taigi visos iš tokio mokesčio gautos pajamos negali viršyti visų su šia veikla susijusių sąnaudų [26],

– gali padengti sąnaudas, susijusias su visa tame straipsnyje nurodyta NRI veikla, o ne tik su *ex ante* rinkos reguliavimo veikla [27].

40. Pastabas pateikusios šalys, kurios yra ieškovės prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme, teigia, kad Direktyvos 2002/20 12 straipsnyje ir jį aiškinančioje Teisingumo Teismo jurisprudencijoje įtvirtintas sprendimas dėl elektroninių ryšių sektoriaus taikomas ir pašto sektoriui.

[22] Kaip nurodyta 2016 m. liepos 28 d. Sprendimo *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (C-240/15, EU:C:2016:608) 36 punkte, iš Direktyvos 2002/21 3 straipsnio 3 dalies ir 3a straipsnio matyti, kad „pagal [Direktyvą 2002/21] nuo šiol reikalaujama, kad, siek[damos] garantuoti NRI nepriklausomumą ir nešališkumą, valstybės narės iš esmės užtikrina, kad visos NRI turėtų *pakankamai finansinių ir žmogiškųjų išteklių joms paskirtoms užduotims vykdyti* <…>“. Pasviruoju šriftu išskirta mano.

[23] Direktyvos 2002/20 30 konstatuojamojoje dalyje numatyta, kad „[e]lektroninių ryšių paslaugų teikėjams galima skirti [taikyti] administracinius mokesčius nacionalinės reguliavimo institucijos veiklai, kurią ji vykdo valdydama leidimų sistemą ir suteikdama naudojimo teises, finansuoti. Tokių mokesčių dydis neturėtų viršyti tos sumos, kurios reikia faktinėms [administracinėms] tokios veiklos sąnaudoms padengti. <…>“ 31 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad „[a]dministracinių mokesčių sistemos neturėtų iškreipti konkurencijos ar sukurti kliūčių patekti į rinką“.

[24] Į tokias sąnaudas gali „įeiti tarptautinio bendradarbiavimo, derinimo ir standartizacijos, rinkos analizės, reikalavimų laikymosi priežiūros ir kitokios rinkos kontrolės sąnaudos bei sąnaudos, susijusios su antrinės teisės aktų ir administracinių sprendimų, tokių kaip sprendimai dėl prieigos ar sujungimo, rengimu ir vykdymu“.

[25] 2013 m. liepos 18 d. Sprendimo *Vodafone Omnitel ir kt.*, C-228/12–C-232/12 ir C-254/12–C-258/12, EU:C:2013:495, 38–40 ir 42 punktai; 2016 m. liepos 28 d. Sprendimo *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (C-240/15, EU:C:2016:608) 45 punktas.

[26] 2013 m. liepos 18 d. Sprendimo *Vodafone Omnitel ir kt.*, C-228/12–C-232/12 ir C-254/12–C-258/12, EU:C:2013:495, 41 ir 42 punktai; 2016 m. liepos 28 d. Sprendimo *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (C-240/15, EU:C:2016:608) 46 punktas.

[27] 2020 m. balandžio 29 d. Nutarties *BRT Italia ir kt.* (C-399/19, EU:C:2020:346) 43 punkte nurodyta: „[Direktyvos 2002/20] 12 straipsnio 1 dalies a punktas turi būti aiškinamas taip, kad sąnaudos, kurios gali būti dengiamos iš mokesčio, taikomo pagal šią nuostatą elektroninių ryšių paslaugą ar tinklą teikiančioms įmonėms, yra tik tos sąnaudos, kurios susijusios su šioje nuostatoje nurodyta trijų rūšių NRI veikla, įskaitant funkcijas, susijusias su reguliavimu, priežiūra, ginčų sprendimu ir sankcijų skyrimu, neapsiribojant sąnaudomis, patiriamomis dėl *ex ante* rinkos reguliavimo veiklos“.

41. Iš pirmo žvilgsnio pasiūlymą pateikti tokį aiškinimą galima laikyti įtaigiu[28], bet netinkamu: nors reikalavimai dėl elektroninių ryšių sektoriuje ir pašto sektoriuje veikiančių NRI nepriklausomumo yra panašūs, konkrečios jų finansavimo taisyklės skiriasi:

– kaip minėjau, mokesčiais, taikomais elektroninių ryšių sektoriaus paslaugų teikėjams, finansuojamos tam tikros Direktyvos 2002/20 12 straipsnyje minimos *administracinės sąnaudos*, susijusios su leidimų ar naudojimo teisių valdymu, bet ne tame straipsnyje nenurodytos kitos rūšies NRI sąnaudos,

– priešingai, Direktyvos 97/67 9 straipsnio 2 dalies antros pastraipos ketvirtoje įtraukoje ir 22 straipsnyje Sąjungos teisės aktų leidėjas nenustatė, kad finansuojamos tik administracinės privačių paslaugų teikėjų sąnaudos ir juo labiau kad finansuojamos tik jų sąnaudos, susijusios su leidimais ar naudojimo teisėmis.

42. Remiantis teleologiniu Direktyvos 97/67 9 straipsnio 2 dalies antros pastraipos ketvirtos įtraukos ir 22 straipsnio aiškinimu galima teigti, kad pagal šias nuostatas pašto sektoriuje veikiančios NRI gali vykdyti savo bendrąsias užduotis, t. y. užtikrinti, kad būtų laikomasi Direktyvoje 97/67 nustatytų pareigų[29]. Šiuo tikslu jos turi turėti pakankamą finansavimą, kad būtų padengtos tarpsektorinės jų veiklos sąnaudos, be kurių NRI tiesiog negalėtų veikti.

43. Taigi nėra jokios priežasties, kodėl pašto sektoriuje veikiančių NRI patiriamos tarpsektorinės sąnaudos (t. y. bendrosios sąnaudos, konkrečiai neskirtos reguliavimo ar stebėjimo veiklai), patirtos vykdant institucinius įgaliojimus, neturėtų būti laikomos veiklos sąnaudomis. Šiuo klausimu pritariu Komisijai, kuri pabrėžia, kad tokios rūšies sąnaudos, patiriamos prieš vykdant bet kokią kitą veiklą, yra glaudžiai susijusios su pačiomis NRI funkcijomis.

44. Galiausiai, kaip teisingai pažymi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, jeigu NRI (kaip antai AGCOM) vykdo tam tikras funkcijas su pašto sektoriumi nesusijusiose srityse, netiesioginės sąnaudos proporcingai paskirstomos visiems atitinkamiems sektoriams.

C. Pirmasis prejudicinis klausimas

45. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nori sužinoti, ar pagal Direktyvą 97/67 draudžiami nacionalinės teisės aktai, kuriuose numatyta, kad pašto sektoriuje veikiančias NRI finansuoja tik privatūs paslaugų teikėjai ir neskiriama jokio viešojo finansavimo iš valstybės biudžeto.

46. Į pirmąjį klausimą galima atsakyti remiantis mano pasiūlytu atsakymu į antrąjį klausimą, vadovaujantis Direktyvos 97/67 9 straipsnio 2 dalies antros pastraipos ketvirta įtrauka ir 22 straipsniu.

47. Jeigu pašto sektoriuje veikiančių NRI veiklos sąnaudos apima ir tiesiogiai su jų reguliavimo bei stebėjimo veikla susijusias sąnaudas, ir dėl jų administracinės bei sprendimų priėmimo struktūros patirtas sąnaudas, privatūs paslaugų teikėjai iš esmės turi padengti visą pačios NRI finansavimą.

[28] Iš tiesų kiti Teisingumo Teismo jurisprudencijos dėl elektroninių ryšių sektoriuje veikiančių NRI aspektai gali būti nesunkiai pritaikomi pašto sektoriuje. Žr. šios išvados 72 ir 79 punktus.

[29] Visų pirma nustatyti stebėjimo ir reguliavimo tvarką, užtikrinančią universaliųjų paslaugų teikimą ir konkurencijos taisyklių laikymąsi pašto sektoriuje (Direktyvos 97/67 22 straipsnio 2 dalis).

48. Taigi į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimą (ar privatūs paslaugų teikėjai turi padengti visas NRI sąnaudas, neskiriant viešojo finansavimo) galima atsakyti teigiamai.

49. Šiam atsakymui neturi įtakos tai, kad Direktyvos 97/67 9 straipsnio 2 dalies antros pastraipos ketvirtoje įtraukoje vartojami žodžiai „tinkamais atvejais“, siekiant nurodyti NRI finansavimo mechanizmą. Šie žodžiai rodo, kad paisoma Direktyvos 97/67 2 dalies antros pastraipos ketvirtoje įtraukoje valstybėms narėms suteiktos teisės pasirinkti įvairias formuluotes [30].

50. Taigi reikia patikslinti, kokia yra Direktyvos 97/67/EB 9 straipsnyje numatytos pareigos „finansinėmis įmokomis prisidėti“ prie sąnaudų apimtis.

51. Šios sąvokos tekstas gali būti aiškinamas siaurai: paslaugų teikėjai privalo mokėti finansinę įmoką, skirtą *daliai* NRI veiklos sąnaudų, o *ne visoms* šioms sąnaudoms padengti.

52. Kadangi pažodinis aiškinimas nėra lemiamas, vėlgi reikia remtis sisteminiu ir teleologiniu Direktyvos 97/67 9 straipsnio 2 dalies antros pastraipos ketvirtos įtraukos aiškinimu.

53. Darant prielaidą, kad veiklos sąnaudų sąvoka apima visas sąnaudas, kurias pašto sektoriuje veikiančios NRI patiria vykdydamos savo funkcijas, galima teigti, kad valstybėms narėms paliekama galimybė rinktis iš:

– vien privačios finansavimo sistemos, renkant pašto paslaugų teikėjams nustatytus mokesčius,

– viešojo finansavimo iš nacionalinių biudžetų sistemos,

– mišrios bendro finansavimo, t. y. viešojo finansavimo (iš nacionalinio biudžeto) ir privataus finansavimo (pašto sektoriaus paslaugų teikėjų įmokos), sistemos. Pagal šį modelį nėra jokių kliūčių tarpsektorines sąnaudas finansuoti iš viešųjų lėšų, o reguliavimo ir stebėjimo sąnaudas – iš privačių paslaugų teikėjų lėšų.

54. Remiantis Komisijos pateiktais duomenimis, pagrįstais neseniai atliktu tyrimu [31], penkiolika valstybių narių pasirinko visiškai privačią finansavimo sistemą, šešios – viešąją, o penkios – mišrią sistemą (keturiose iš jų didžiąją dalį finansavimo skiria pašto paslaugų teikėjai).

55. Manau, kad pagal Direktyvos 97/67 9 straipsnį nėra privaloma ar draudžiama rinktis vieną iš NRI finansavimo modelių. Šio straipsnio 3 dalyje tik reikalaujama, kad, užtikrinant NRI nepriklausomumą ir veikimą, patvirtintos sistemos elementai būtų „skaidrūs, prieinami, nediskriminaciniai, proporcingi, tikslūs ir nedviprasmiški, iš anksto viešai skelbiami ir pagrįsti objektyviais kriterijais“.

[30] Kaip ir bet kuris kitas mokestis, viešosioms funkcijoms finansuoti nustatyti mokesčiai neginčijamai susiję su politiniu vertinimu. Neatrodo, kad atsižvelgiant į pašto paslaugų teikėjų pajamas nustatytas mokestis (kaip Italijoje), apskaičiuojamas pagal vieną tūkstantąją jų pajamų dalį, turi įtakos sektoriaus paslaugų teikėjų konkurencingumui ar kelia grėsmę jų išlikimui.

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

56. Kartoju, niekas nedraudžia valstybei narei įdiegti viešąją arba mišrią sistemą: abi šios sistemos atitinka Direktyvos 97/67 tikslą (joje numatyta, kad NRI yra nepriklausomos nuo pašto sektoriaus paslaugų teikėjų [32], siekiant užtikrinti, kad jos tinkamai vykdytų savo reguliavimo ir stebėjimo funkcijas). Manau, kad šios dvi sistemos atitinka Direktyvos 97/67 9 straipsnio 2 dalies antros pastraipos ketvirtą įtrauką, nes jas taikant NRI išlieka nepriklausomos nuo pašto sektoriaus paslaugų teikėjų ir užtikrinamas tinkamas jų veikimas.

57. Tą patį galima pasakyti apie vien privačių finansavimo sistemų (tokių kaip Italijos) atitiktį, jeigu jas taikant, pirma, užtikrinamas NRI nepriklausomumas ir, antra, NRI praktiškai turi reikiamų išteklių savo funkcijoms vykdyti [33].

58. Iš tiesų finansavimo šaltinis nebūtinai lemia NRI nepriklausomumą [34]. Reikia užtikrinti, kad NRI turėtų būtinų finansinių išteklių, taigi pati galėtų išvengti netinkamos pagrindinių rinkos paslaugų teikėjų ir kitų valdžios institucijų įtakos [35].

59. Iš tiesų galimybė, kad NRI veikla bus „užblokuota“, yra didesnė, kai jos finansavimas priklauso tik nuo pašto sektoriaus paslaugų teikėjų įmokų. Kaip nurodo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas [36], Italijos atvejis yra pavyzdinis: pati AGCOM teigia, kad nuo 2012 m., kai tapo Italijos pašto sektoriaus NRI, ji negalėjo rinkti jokių įmokų iš privačių pašto paslaugų teikėjų ir savo reguliavimo bei stebėjimo funkcijas turėjo vykdyti naudodama finansinius išteklius, gautus iš kitų sektorių arba iš savo rezervų. AGCOM tvirtina, kad negalėdama rinkti įmokų iš paslaugų teikėjų ji negalės vykdyti savo funkcijų Italijos pašto sektoriuje [37].

60. Vis dėlto atrodo, kad ši aplinkybė atskleidžia ne struktūrinį pasirinkto modelio trūkumą, o konkrečią (ir besitęsiančią) Italijos finansavimo sistemos patologiją. Problema gali būti išspręsta sustiprinus pačios NRI įgaliojimus rinkti įmokas.

61. Galiausiai manau, kad pagal 9 straipsnio 2 dalies antros pastraipos ketvirtą įtrauką, siejamą su Direktyvos 97/67 22 straipsniu, valstybės narės gali laisvai pasirinkti, kokią finansavimo sistemą taikyti savo pašto sektoriuje veikiančioms NRI. Jeigu valstybė narė pasirenka vien privatų finansavimą, t. y. taiko mokesčius pašto paslaugų teikėjams, ji turi priimti reikiamas priemones, kad bet kuriuo atveju būtų užtikrintas NRI nepriklausomumas ir veikimas. Šios priemonės turi būti pakankamai veiksmingos, siekiant išvengti NRI veiklos blokavimo.

[32] Direktyvos 2008/6 47 konstatuojamojoje dalyje pabrėžiama, kad NRI yra nepriklausomos ir savarankiškos: „<…> [l]aikydamosi reguliavimo ir veiklos vykdymo funkcijų atskyrimo principo, valstybės narės privalo užtikrinti nacionalinių reguliavimo institucijų nepriklausomybę, šitaip garantuodamos minėtų institucijų sprendimų nešališkumą <…>“.

[33] Direktyvos 2008/6 47 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad „[n]acionalinėms reguliavimo institucijoms turėtų būti suteikti visi jų užduotims vykdyti būtini ištekliai, įskaitant darbuotojus, kompetenciją ir finansines priemones“.

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

[35] EBPO, *The Governance of Regulators – Equipping Agile and Autonomous Regulators*, *OECD Publishing*, Paryžius, 2022, pateikta šiuo adresu: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/equipping-agile-and-autonomous-regulators_7dcb34c8-en#page52, p. 50; dokumente nurodyta: „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] Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą 78 punktas.

[37] Iš privačių įmokų finansuojamai NRI ekonominių sunkumų gali kilti, nepaisant to, kad ji renka mokesčius juos išieškodama, jeigu išieškojimas sustabdomas dėl teisme pareikštų ieškinių, kurie ilgai nagrinėjami. Tokiomis aplinkybėmis, jeigu nesiimama kitų priemonių, pašto sektoriaus paslaugų teikėjų, kurie yra vieninteliai NRI finansuotojai, sudaromos kliūtys gali trukdyti ar net neleisti NRI vykdyti reguliavimo ir stebėjimo funkcijų (žr. nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą 78 punktą).

62. Jeigu Teisingumo Teismas nuspręstų pateikti priešingą aiškinimą, nei siūlau, t. y. nuspręstų, kad veiklos sąnaudų sąvoka apima tik sąnaudas, atsirandančias dėl NRI vykdomos reguliavimo ir stebėjimo veiklos, NRI tarpsektorines sąnaudas turėtų padengti valstybė, skirdama viešąjį finansavimą, kad būtų užtikrintas NRI veikimas.

D. Trečiasis prejudicinis klausimas

63. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nori sužinoti, ar pagal proporcingumo ir nediskriminavimo principus, taip pat Direktyvos 97/67 9 straipsnio 2 dalies antros pastraipos ketvirtą įtrauką ir trečią pastraipą bei 22 straipsnį galima taikyti NRI finansavimo sistemą, grindžiamą pašto paslaugų teikėjams nustatytais mokesčiais:

– neatsižvelgiant į atliekamų reguliavimo ir stebėjimo užduočių, susijusių su įvairių rūšių pašto paslaugomis, intensyvumą, ir

– šiuo tikslu neišskiriant universaliųjų paslaugų teikėjų ir skubaus siuntų pristatymo paslaugų teikėjų.

64. Direktyvoje 97/67 nenumatyta konkretaus metodo, pagal kurį būtų apskaičiuojami pašto paslaugų teikėjams taikomi mokesčiai, skirti NRI finansuoti. Kaip jau pabrėžiau, 9 straipsnio 3 dalyje tik reikalaujama, kad tokie metodai būtų nustatyti pagal „skaidr[ius], prieinam[us], nediskriminacini[us], proporcing[us], tiksl[ius] ir nedviprasmišk[us] [apskaičiavimo elementus], [taip pat būtų] iš anksto viešai skelbiami ir pagrįsti objektyviais kriterijais“.

1. Lygybės principas

65. Taikant lygybės principą reikalaujama, kad panašios situacijos nebūtų vertinamos skirtingai, o skirtingos – vienodai, jei toks vertinimas nėra objektyviai pagrįstas [38].

66. Italijos skubaus siuntų pristatymo paslaugų teikėjai mano, kad neturi mokėti įmokų NRI taip pat, kaip universaliųjų paslaugų teikėjai, nes jų situacija skiriasi. Jų nuomone, NRI vykdoma universaliųjų paslaugų teikėjų reguliavimo ir stebėjimo veikla yra daug platesnės apimties.

67. Primenu, kad Direktyvos 97/67 9 straipsnio 1 dalyje valstybėms narėms leidžiama pašto sektoriaus įmonėms nustatyti reikalavimą gauti bendrąjį leidimą teikti paslaugas, kurių neapima universaliosios paslaugos. Jo 2 dalies pirmoje pastraipoje numatyta galimybė valstybėms narėms nustatyti leidimų teikti paslaugas, kurias apima universaliosios paslaugos, išdavimo tvarką [39].

68. Pagal Direktyvos 97/67 18 konstatuojamąją dalį skubaus siuntų pristatymo paslaugos nuo universaliųjų pašto paslaugų iš esmės skiriasi savo pridėtine verte naudotojams (nesvarbu, kokia yra ta vertė). Tokios paslaugos yra specifinės, nuo visuotinės svarbos paslaugų atsiejamos paslaugos, tenkinančios specialius ūkio subjektų poreikius ir reikalaujančios tam tikrų papildomų paslaugų, kurių nesiūloma teikiant tradicines pašto paslaugas [40].

[38] 2014 m. lapkričio 12 d. Sprendimo *Guardian Industries ir Guardian Europe / Komisija* (C-580/12 P, EU:C:2014:2363) 51 punktas, 2016 m. gegužės 4 d. Sprendimo *Pillbox 38* (C-477/14, EU:C:2016:324) 35 punktas ir 2017 m. kovo 7 d. Sprendimo *RPO* (C-390/15, EU:C:2017:174) 41 punktas.

[39] 2016 m. lapkričio 16 d. Sprendimo *DHL Express (Austrija)* (C-2/15, EU:C:2016:880) 20 punktas.

[40] 2018 m. gegužės 31 d. Sprendimo *Confetra ir kt.* (C-259/16 ir C-260/16, EU:C:2018:370) 38 punktas ir 2019 m. lapkričio 21 d. Sprendimo *Deutsche Post ir kt.* (C-203/18 ir C-374/18, EU:C:2019:999) 65 punktas.

69. Vis dėlto tai, kad skubaus siuntų pristatymo paslaugos skiriasi nuo universaliųjų pašto paslaugų [41], nereiškia, kad šių dviejų rūšių paslaugų teikėjų situacija yra skirtinga, kiek tai susiję su jų pareiga padengti NRI sąnaudas. Kitaip tariant, dėl paslaugų skirtumo NRI finansuoti skirtos įmokos nebūtinai turi būti didesnės ar mažesnės.

70. NRI vykdo viso pašto sektoriaus reguliavimo ir stebėjimo veiklą, susijusią ir su universaliosiomis paslaugomis, ir su skubaus siuntų pristatymo paslaugomis [42].

71. Mokesčių, skirtų NRI finansuoti, apskaičiavimo metodo elementai nėra diskriminaciniai, nes metodas pagrįstas procentiniu koeficientu, kuris yra vienodas visiems pašto paslaugų teikėjams ir taikomas pagal kiekvieno iš jų gaunamas pajamas. Teisingumo Teismas jau patvirtino, kad šis apskaičiavimo metodas yra nediskriminacinis, objektyvus ir skaidrus, palyginti su panašiais mokesčiais, taikomais atitinkamiems ūkio subjektams finansuojant NRI kituose ekonomikos sektoriuose [43].

2. Proporcingumo principas

72. Teisingumo Teismas teigia, kad siekiant įvertinti nacionalinės teisės nuostatų, kaip antai Italijos teisės nuostatų, kuriomis į nacionalinę teisę perkelta Direktyva 97/67, proporcingumą, kiek tai susiję su leidimais teikti pašto paslaugas, „<…> pareiga patikrinti, ar, įvertinus visas bylai svarbias teisines ir faktines aplinkybes, tokios teisės nuostatos yra tinkamos siekiamų tikslų įgyvendinimui užtikrinti ir neviršija to, kas būtina jiems pasiekti, tenka prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui <…>“ [44].

73. Kalbant apie tų teisės nuostatų tinkamumą „siekiamam tikslui pasiekti, <…> nacionalinės teisės aktai gali garantuoti nurodyto tikslo įgyvendinimą, tik jeigu jais iš tikrųjų nuosekliai ir sistemiškai siekiama šio tikslo“ [45].

74. Italijos pašto modelio (privatus finansavimas) tikslas – padengti NRI veiklos sąnaudas, kaip nurodyta pirma. Įpareigojus visus sektoriaus paslaugų teikėjus mokėti mokesčius, iš esmės galima užtikrinti [46] pačios NRI funkcijų vykdymą.

75. Reikia priminti, kad pagal bylos medžiagoje pateiktą informaciją Italijos teisės aktuose nustatytas mokestis nėra didesnis nei kitų valstybių narių privatiems paslaugų teikėjams taikomi mokesčiai, skirti pašto sektoriaus NRI finansuoti.

41 Pašto sektorius sparčiai vystėsi, o universaliųjų paslaugų ir skubaus siuntų pristatymo paslaugų teikėjų veikla yra panaši.

42 Pagal Direktyvos 2008/6 13 ir 16 konstatuojamąsias dalis Direktyvos 97/67 pakeitimu, padarytu Direktyvos 2008/6, Sąjungos teisės aktų leidėjas siekė užbaigti pašto paslaugų rinkos liberalizavimo procesą ir patvirtinti galutinę tokių paslaugų vidaus rinkos sukūrimo datą, panaikindamas ne tik paskutines visiško rinkos atvėrimo kliūtis tam tikriems universaliųjų paslaugų teikėjams, bet ir visas kitas pašto paslaugų teikimo kliūtis. Šiuo klausimu žr. 2019 m. kovo 27 d. Sprendimo *Pawlak* (C-545/17, EU:C:2019:260) 31 punktą.

43 2011 m. liepos 21 d. Sprendimo *Telefónica de España* (C-284/10, EU:2011:513) 31 ir 32 punktuose nurodyta: „Dėl klausimo, ar valstybės narės turi teisę nustatyti, kaip tai daroma pagal pagrindinėje byloje nagrinėjamas teisės normas, šio mokesčio sumą remdamosi mokesčių mokėtojų veiklos pajamomis (bruto), reikia konstatuoti, pirma, <…> kad kalbama apie objektyvų, skaidrų ir nediskriminuojantį kriterijų. Antra, šis nustatymo kriterijus, kaip pabrėžė Komisija per teismo posėdį, nėra nesusijęs su kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos patirtomis sąnaudomis. <…> Esant tokioms aplinkybėms, Direktyva 97/13 negali būti draudžiama valstybėms narėms nustatyti šios direktyvos 6 straipsnyje numatyto mokesčio sumą remiantis mokesčių mokėtojų veiklos pajamomis (bruto)“.

44 2018 m. gegužės 31 d. Sprendimo *Confetra ir kt.* (C-259/16 ir C-260/16, EU:C:2018:370) 49 punktas.

45 2018 m. gegužės 31 d. Sprendimo *Confetra ir kt.* (C-259/16 ir C-260/16, EU:C:2018:370) 50 punktas.

46 Atsižvelgiant į niuansus, nurodytus šios išvados 60–62 punktuose.

76. Ginčas susijęs su tuo, ar visų pašto paslaugų teikėjų pareiga prisidėti pagal savo pajamas prie finansavimo, neišskiriant universaliųjų paslaugų teikėjų ir skubaus siuntų pristatymo paslaugų teikėjų, neviršija to, kas būtina tinkamam NRI finansavimui užtikrinti.

77. Manau, kad taikant nagrinėjamą sistemą proporcingumo principas nepažeidžiamas, nes NRI veiklos tikslas yra užtikrinti viso pašto sektoriaus liberalizavimą ir ši veikla susijusi su visais pašto paslaugų teikėjais.

78. Mano įsitikinimą sustiprina šie du argumentai:

– pirma, iš tiesų universaliųjų pašto paslaugų teikėjų veikla yra labiau reguliuojama, tačiau taip pat tiesa, kad pašto sektoriaus liberalizavimas buvo palankesnis skubaus siuntų pristatymo paslaugų teikėjams,

– antra, kaip Teisingumo Teismas priminė dėl elektroninių ryšių sektoriuje veikiančių NRI finansavimo, nėra būtina, kad paslaugų teikėjui nustatyto mokesčio suma visiškai atitiktų faktines NRI sąnaudas, susijusias su tuo paslaugų teikėju[47]. Šį argumentą galima lengvai pritaikyti Direktyvai 97/67.

V. Išvada

79. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui pateikti *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba, Italija) tokį atsakymą:

1997 m. gruodžio 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 97/67/EB dėl Bendrijos pašto paslaugų vidaus rinkos plėtros bendrųjų taisyklių ir paslaugų kokybės gerinimo, iš dalies pakeistos 2008 m. vasario 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/6/EB, iš dalies keičiančia Direktyvą 97/67/EB, siekiant visiško Bendrijos pašto paslaugų vidaus rinkos suformavimo, 9 straipsnio 2 dalies antros pastraipos ketvirta įtrauka, siejama su 22 straipsniu,

turi būti aiškinama taip:

– pašto sektoriuje veikiančių nacionalinių reguliavimo institucijų veiklos sąnaudų, kurias gali finansuoti pašto paslaugų teikėjai, sąvoka apima tiek sąnaudas, patirtas vykdant reguliavimo veiklą, susijusią su pašto paslaugomis, patenkančiomis į universaliųjų paslaugų taikymo sritį ir nepatenkančiomis į ją, tiek tarpsektorines sąnaudas, atsirandančias dėl šių institucijų administracinių ir politikos formavimo struktūrų,

– nacionalinės teisės aktai, kuriuose leidžiama pašto paslaugų teikėjams nustatyti pareigą prisidėti prie nacionalinės reguliavimo institucijos veiklos sąnaudų finansavimo, neskiriant jokio viešojo finansavimo, atitinka Sąjungos teisę, jeigu valstybė narė yra priėmusi reikiamas priemones, kad būtų užtikrintas tos institucijos nepriklausomumas ir būtų prieinamų išteklių, skirtų jos funkcijoms vykdyti,

[47] 2011 m. liepos 21 d. Sprendimo *Telefónica de España* (C-284/10, EU:2011:513) 28 punkte nurodyta: „Direktyva 97/13 negali būti aiškinama taip, kad turi būti aiškus ryšys tarp operatoriui [paslaugų teikėjui], mokesčių mokėtojui, nustatyto mokesčio sumos ir minėtos kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos faktiškai patirtų sąnaudų, susijusių su šiuo operatoriumi [paslaugų teikėju] atitinkamu laikotarpiu, nes jokioje Direktyvos 97/13 nuostatoje toks ryšys nenustatomas“. Tą patį galima pasakyti apie Direktyvą 97/67.

– valstybės narės nacionalinės reguliavimo institucijos finansavimo sistema, kurią taikant pašto paslaugų teikėjams nustatomi mokesčiai, apskaičiuojami pagal vieną tūkstantąją jų pajamų dalį, neatsižvelgiant į atliekamų reguliavimo ir stebėjimo užduočių, susijusių su įvairių rūšių pašto paslaugomis, intensyvumą ir šiuo tikslu neišskiriant universaliųjų pašto paslaugų teikėjų ir skubaus siuntų pristatymo paslaugų teikėjų, taip pat atitinka Sąjungos teisę, visų pirma proporcingumo ir nediskriminavimo principus.