ĢENERĀLADVOKĀTA M. KAMPOSA SANČESA-BORDONAS [*M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2023. gada 23. martā [1]

Lieta C-226/22

Nexive Commerce Srl,
Nexive Scarl,
Nexive Services Srl,
Nexive Network Srl,
Nexive SpA,
BRT SpA,
A.I.C.A.I. Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali,
DHL Express (Italy) Srl,
TNT Global Express Srl,
Federal Express Europe Inc. Filiale Italiana,
United Parcel Service Italia Srl,
General Logistics Systems Enterprise Srl,
General Logistics Systems Italy SpA,
Fedex Express Italy Srl
pret
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,
Presidenza del Consiglio dei ministri,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Ministero dello Sviluppo Economico,
piedaloties
Nexive SpA

(*Consiglio di Stato* (Valsts padome, Itālija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu – Pasta pakalpojumi Eiropas Savienībā – Pasta nozares valsts regulatīvās iestādes finansēšana – Valsts finansējuma nepieciešamība – Pienākums nozares uzņēmumiem līdzfinansēt ar pasta nozares regulatīvās iestādes darbību saistītās izmaksas – Finanšu slogs, ko uzņemas tikai pasta pakalpojumu sniedzēji, nenošķirot universālo pasta pakalpojumu sniedzējus un kurjerpasta pakalpojumu sniedzējus

[1] Oriģinālvaloda – spāņu.

1. Itālijā pasta nozares privātajiem saimnieciskās darbības subjektiem ir jāsedz valsts regulatīvās iestādes (turpmāk tekstā –"VRI") izmaksas bez jebkāda publiskā līdzfinansējuma. Šis pienākums bez atšķirības ir noteikts kurjerpasta pakalpojumu sniedzējiem un universālo pakalpojumu sniedzējiem.

2. Šajā lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu kopsavilkumā Tiesai tiek vaicāts, vai šajā lietā piemērotais valsts tiesiskais regulējums ir saderīgs ar Direktīvu 97/67/EK, redakcijā, kurā grozījumi izdarīti ar Direktīvu 2008/6/EK[2], kā arī ar samērīguma un diskriminācijas aizlieguma principiem.

I. Atbilstošās tiesību normas

A. Savienības tiesības. Direktīva 97/67 (ar grozījumiem)

3. Saskaņā ar direktīvas 9. pantu:

"1. Attiecībā uz pakalpojumiem, kas nepieder pie universālā pakalpojuma, dalībvalstis var ieviest vispārīgas atļaujas, ciktāl tas vajadzīgs, lai nodrošinātu pamatprasību ievērošanu.

2. Attiecībā uz pakalpojumiem, kas pieder pie universālā pakalpojuma, dalībvalstis var ieviest atļauju procedūras, tostarp individuālas licences, ciktāl tas vajadzīgs, lai nodrošinātu pamatprasību ievērošanu un nodrošinātu universālā pakalpojuma sniegšanu.

Piešķirot atļaujas, var:

[..]

– attiecīgos gadījumos noteikt pienākumu finansiāli piedalīties 22. pantā minētās valsts regulatīvās iestādes darbības izmaksu segšanā,

[..].

Saistības un prasības, kas minētas pirmajā ievilkumā un 3. pantā, var piemērot vienīgi norādītajiem universālā pakalpojuma sniedzējiem.

[..]

3. Procedūras, saistības un prasības, kas minētas 1. un 2. punktā, ir pārredzamas, pieejamas, nediskriminējošas, proporcionālas, precīzas un skaidras, iepriekš publiskotas un pamatotas ar objektīviem kritērijiem. [..]"

4. Tās 22. pantā ir noteikts:

"1. Katra dalībvalsts norāda vienu vai vairākas pasta nozares valsts regulatīvās iestādes, kas ir juridiski nošķirtas un funkcionāli neatkarīgas no pasta operatoriem. [..]

[2] Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (1997. gada 15. decembris) par kopīgiem noteikumiem Kopienas pasta pakalpojumu iekšējā tirgus attīstībai un pakalpojumu kvalitātes uzlabošanai (OV 1998, L 15, 14. lpp.), kurā grozījumi izdarīti ar Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2008/6/EK (2008. gada 20. februāris), ar ko Direktīvu 97/67/EK groza attiecībā uz Kopienas pasta pakalpojumu iekšējā tirgus pilnīgu izveidi (OV 2008, L 52, 3. lpp.) (turpmāk tekstā – "Direktīva 97/67").

[..]

2. Valsts regulatīvo iestāžu īpašs pienākumus ir nodrošināt no šīs direktīvas izrietošo pienākumu izpildi, jo īpaši nosakot pārraudzības un reglamentējošas procedūras, lai nodrošinātu universālā pakalpojuma sniegšanu. Tām var uzdot arī nodrošināt atbilstību konkurences noteikumiem pasta nozarē.

[..]"

B. Valsts tiesības

5. Direktīva 97/67 Itālijas tiesībās tika transponēta ar 1999. gada 22. jūlija Leģislatīvo dekrētu Nr. 261[3], kura 2. panta 1. punktā tika noteikts, ka "pasta nozares regulatīvā iestāde ir Komunikāciju ministrija".

6. Ar 2011. gada 31. marta Leģislatīvā dekrēta Nr. 58[4] 1. pantu 1999. gada 22. jūlija Leģislatīvā dekrēta Nr. 261 2. pants tika grozīts, nosakot, ka:

– "tiek izveidota Pasta nozares valsts regulatīvā aģentūra [..], kas tiek norīkota par pasta nozares valsts regulatīvo iestādi saskaņā ar Direktīvas 97/67/EEK 22. pantu un turpmākajiem grozījumiem" (1. punkts);

– "[..] funkcijas, ko pašlaik pilda Ekonomikas attīstības ministrija [..], ar atbilstošajiem finanšu, instrumentālajiem un cilvēku resursiem tiek nodotas aģentūrai" (12. punkts);

– "aģentūras darbības radītās izmaksas tiks segtas: a) no Ekonomikas attīstības ministrijas budžeta tāmē reģistrēta speciāla fonda, kurā ienāk 12. punktā minētie finanšu līdzekļi; b) no iemaksas, kas nepārsniedz vienu promili no pasta nozares ieņēmumiem pēdējā taksācijas gadā un ko maksā visi šīs nozares saimnieciskās darbības subjekti [..]" (14. punkts);

– ar ekonomikas un finanšu ministra dekrētu būs jānosaka 12. punktā minēto finanšu resursu apjoms (18. punkts).

7. Pasta nozares valsts aģentūras funkcijas un kompetence ar 2011. gada 6. decembra Dekrētlikumu Nr. 201[5] tika nodota *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* (Komunikāciju regulatīvā iestāde, turpmāk tekstā – "*AGCOM*")[6]. Tomēr netika grozītas spēkā esošās tiesību normas par minētās iestādes finansēšanu.

[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. gada 22. jūlija Leģislatīvais dekrēts Nr. 261 par Direktīvas 97/67/EK [..] īstenošanu; 1999. gada 5. augusta *GURI* Nr. 182).

[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. gada 31. marta Leģislatīvais dekrēts Nr. 58 par Direktīvas 2008/6/EK [..] transponēšanu; 2011. gada 24. aprīļa *GURI* Nr. 98).

[5] *Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n.º214* (2011. gada 6. decembra Dekrētlikums Nr. 201 par steidzamiem noteikumiem valsts kontu izaugsmei, vienlīdzībai un konsolidēšanai; 2011. gada 6. decembra *GURI* Nr. 284), kas ar grozījumiem pārveidots par 2011. gada 22. decembra Likumu Nr. 214 (2011. gada 27. decembra *GURI* Nr. 300).

[6] *AGCOM* tika izveidota ar *legge n. 249, di Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo* (1997. gada 13. jūlija Likums Nr. 249, ar kuru tiek izveidota Komunikāciju un tiesību normu par telekomunikāciju sistēmām un radio un televīziju regulatīvā iestāde; 1997. gada 31. jūlija *GURI* Nr. 177) 1. panta 1. punktu.

8. 2005. gada 23. decembra Likuma Nr. 266[7] 1. panta 65. un 66. punktā bija noteikts:

– "65. No 2007. gada [..] Komunikāciju regulatīvās iestādes [..] darbības izdevumi daļā, kas netiek segta no valsts budžeta finansējuma, tiek finansēti no attiecīgā tirgus līdzekļiem saskaņā ar noteikumiem, kas paredzēti spēkā esošajos tiesību aktos; maksājuma apmērs tiek noteikts ar katras attiecīgās iestādes lēmumu, ievērojot likumā paredzētās maksimālās robežas, un tas tiek maksāts tieši attiecīgajai iestādei. [..]"

– "66. Pirmoreiz piemērojot iemaksu 2006. gadā, tās apmērs, ko obligāti maksā [..] komunikāciju nozares saimnieciskās darbības subjekti, tiek noteikts 1,5 promiles no ieņēmumiem, kas norādīti pēdējā bilancē, kura apstiprināta pirms šā likuma stāšanās spēkā. Par turpmākajiem gadiem iespējamas izmaiņas attiecībā uz iemaksas apmēru un samaksas kārtību [*AGCOM*] var pieņemt atbilstoši 65. punktam, augstākais divu promiļu apmērā no ieņēmumiem, kas norādīti pēdējā bilancē, kura apstiprināta pirms lēmuma pieņemšanas."

9. *AGCOM* finansēšanas izmaiņas saskaņā ar 2017. gada 24. aprīļa Dekrētlikuma Nr. 50[8] 65. pantu tika noteiktas šādi:

"1. No 2017. gada Komunikāciju regulatīvās iestādes darbības izmaksas saistībā ar pasta nozares valsts regulatīvās iestādes uzdevumiem tiek segtas tikai saskaņā ar kārtību, kas noteikta 2005. gada 23. decembra Likuma Nr. 266 1. panta 65. punktā un 1. panta 66. punkta otrajā teikumā, ar atsauci uz pasta nozares saimnieciskās darbības subjektu gūtajiem ienākumiem. Tiek atcelti 1999. gada 22. jūlija Leģislatīvā dekrēta Nr. 261 2. panta 6.–21. punkta un 15. panta 2.*bis* punkta noteikumi."

10. Ar šo grozījumu tika likvidēta jauktā regulatīvās iestādes valsts un privātās finansēšanas sistēma un pasta nozares saimnieciskās darbības subjektu iemaksas *AGCOM* tika pielīdzinātas iemaksām citās šīs iestādes uzraudzībā esošajās ekonomikas nozarēs.

II. Fakti, strīds un prejudiciālie jautājumi

11. 2017. un 2018. gadā *AGCOM* pieņēma Lēmumus Nr. 182/17/CONS, Nr. 427/17/CONS un Nr. 528/18/CONS (turpmāk tekstā – "lēmumi"), ar kuriem noteica iemaksas, kas pasta pakalpojumu nozares privātajiem saimnieciskās darbības subjektiem jāmaksā šīs iestādes labā, apmēru un kārtību attiecīgi par 2017., 2018. un 2019. gadu. Konkrēti, *AGCOM* noteica iemaksu 1,4 promiles (no katra saimnieciskās darbības subjekta deklarētajiem ieņēmumiem) par 2017. un 2018. gadu un 1,35 promiles par 2019. gadu.

12. Lēmumos:

– bija noteikts, ka minētās iemaksas maksātāji obligātā kārtā ir gan universālo pakalpojumu sniedzēji, gan pārējie pasta pakalpojumu nozares privātie saimnieciskās darbības subjekti, kuriem ir izsniegta atļauja;

[7] *Legge n. 266, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2006)"* (2005. gada 23. decembra Likums Nr. 266, kurā iekļauti noteikumi par gada un daudzgadējā valsts budžeta izveidi (Finanšu likums 2006); 2005. gada 29. decembra *GURI* Nr. 302).

[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* (2017. gada 24. aprīļa *GURI*, vispārējā sērija Nr. 95, kārtējais pielikums Nr.º20; 2017. gada 24. aprīļa Dekrētlikums Nr. 50 par steidzamiem noteikumiem finanšu jomā, par iniciatīvām vietējo iestāžu labā, par papildu iesaisti zemestrīču skarto teritoriju labā un attīstības pasākumiem), *convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96* (kas ar grozījumiem pārveidots par 2017. gada 21. jūnija Likumu Nr. 96; 2017. gada 23. jūnija *GURI* Nr. 144).

– konkrētās iemaksas apmērs bija noteikts tādējādi, ka saimnieciskās darbības subjektu veiktās iemaksas ļautu nosegt visas izmaksas, kuras attiecas uz *AGCOM* darbībām minētajā nozarē, bez jebkāda valsts līdzfinansējuma.

13. Minētās izmaksas tika aprēķinātas, ņemot vērā ne tikai darbības, kas tieši attiecas uz pasta pakalpojumu tirgus regulēšanu, bet ietverot arī dažādajām *AGCOM* sastāvā esošajām direkcijām sniegtos kopējos pakalpojumus, kā nekustamā īpašuma izmantošana un sekretariāta darbs. No kopējiem pakalpojumiem izrietošās netiešās izmaksas proporcionālās daļās tika sadalītas starp dažādajiem *AGCOM* kompetences tirgiem.

14. Vairāki privātie saimnieciskās darbības subjekti, kuri sniedz kurjerpasta pakalpojumus, kas neietilpst universālajos pasta pakalpojumos, apstrīdēja lēmumus *Tribunale amministrativo regionale per il Lazio* (Lacio Reģionālā administratīvā tiesa, Itālija).

15. Konkrēti, to prasība bija par:

– to, ka ar lēmumiem ir izveidota pilnībā uz tirgus saimnieciskās darbības subjektu pleciem balstīta iemaksu sistēma, izslēdzot jebkādu valsts līdzfinansējumu;

– apstākli, ka finansējamās izmaksas ir lielākas nekā izmaksas par *AGCOM* regulatīvajām darbībām pasta pakalpojumu tirgū;

– to, ka ir pielīdzināti kurjerpasta pakalpojumu sniedzēji un universālo pasta pakalpojumu sniedzēji.

16. *Tribunale amministrativo regionale per il Lazio* (Lacio Reģionālā administratīvā tiesa) noraidīja prasības, uzskatot īsumā, ka:

– *ratione temporis* piemērojamais valsts tiesiskais regulējums neuzliek nekādu pienākumu valstij līdzfinansēt *AGCOM* darbību, nedz atļauj tai noteikt valsts līdzfinansējuma iemaksas kvotu, jo likumā par gada bilanci šāda noteikuma nav;

– Direktīvas 97/67 9. panta 2. punkta otrās daļas ceturtais ievilkums atļaujot dalībvalstīm segt VRI darbības izmaksas, izmantojot no attiecīgās iestādes regulētā tirgus gūtu finansējumu;

– Direktīvas 97/67 9. panta 2. punktā paredzētie pakalpojumi attiecoties ne tikai uz universālajiem pakalpojumiem;

– arī proporcionālās daļās sadalītas izmaksas saistībā ar kurjerpasta pakalpojumiem un netiešās ar darbību saistītās izmaksas ir finansējamas izmaksas.

17. Apelācijas sūdzības iesniedzējas pārsūdzēja pirmās instances tiesas spriedumu *Consiglio di Stato* (Valsts padome, Itālija), kas uzdod Tiesai šādus jautājumus:

“1) Vai [..] Direktīvas 97/67/EK [..], kurā grozījumi izdarīti ar [..] Direktīvu 2008/6/EK [..], 9. panta 2. punkta otrās daļas ceturtais ievilkums, 9. panta 3. punkts un 22. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tiem ir pretrunā tāds tiesiskais regulējums kā attiecīgais Itālijas tiesiskais regulējums (noteikts ar 2005. gada 23. decembra Likuma Nr. 266 1. panta 65. un 66. punktu un 2017. gada 24. aprīļa Dekrētlikuma Nr. 50, kas ar grozījumiem pārveidots par 2017. gada 21. jūnija Likumu Nr. 96, 65. pantu), kas ļauj noteikt tikai pasta pakalpojumu sniedzējiem,

tostarp tiem, kuri nesniedz universālo pakalpojumu piemērošanas jomā ietilpstošos pakalpojumus, pienākumu finansiāli piedalīties pasta nozares regulatīvās iestādes darbības izmaksu segšanā, tādējādi atzīstot iespēju izslēgt jebkādu publiskā līdzfinansējuma no valsts budžeta formu?

2) Vai [..] Direktīvas 97/67/EK [..], kurā grozījumi izdarīti ar [..] Direktīvu 2008/6/EK [..], 9. panta 2. punkta otrās daļas ceturtais ievilkums un 22. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tie ļauj to finansējamo darbības izmaksu sarakstā, kuras jāfinansē pasta pakalpojumu sniedzējiem, iekļaut arī tās izmaksas, kuras rodas par regulatīvajām darbībām, kas attiecas uz pasta pakalpojumiem, kuri neietilpst universālo pakalpojumu piemērošanas jomā, kā arī izmaksas par administratīvajām struktūrām un politiskās ievirzes struktūrām (tā sauktajām "transversālajām" struktūrām), kuru darbība, kaut arī nav tieši orientēta uz pasta pakalpojumu tirgu regulēšanu, tomēr ir funkcionāla visu iestādes institucionālo kompetenču īstenošanai, no kā izriet iespēja piešķirt tās netieši un daļēji (*pro quota*) pasta pakalpojumu nozarei?

3) Vai samērīguma principam, diskriminācijas aizlieguma principam, [..] Direktīvas 97/67/EK [..], kurā grozījumi izdarīti ar [..] Direktīvu 2008/6/EK [..], 9. panta 2. punkta otrās daļas ceturtajam ievilkumam, 9. panta 3. punktam un 22. pantam ir pretrunā tāds valsts tiesiskais regulējums kā attiecīgais Itālijas tiesiskais regulējums (noteikts ar 2005. gada 23. decembra Likuma Nr. 266 1. panta 65. un 66. punktu un 2017. gada 24. aprīļa Dekrētlikuma Nr. 50, kas ar grozījumiem pārveidots par 2017. gada 21. jūnija Likumu Nr. 96, 65. pantu), kas liek noteikt pasta pakalpojumu sniedzējiem pienākumu piedalīties pasta nozares regulatīvās iestādes finansējumā bez iespējas nošķirt kurjerpasta pakalpojumu sniedzēju situāciju no universālo pasta pakalpojumu situācijas un tātad bez iespējas ņemt vērā valsts regulatīvās iestādes (VRI) regulatīvās darbības atšķirīgo intensitāti attiecībā uz dažādām pasta pakalpojumu tipoloģijām?"

III. Tiesvedība Tiesā

18. Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu Tiesā reģistrēts 2022. gada 31. martā.

19. Rakstveida apsvērumus iesniedza *General Logistics Systems Enterprise Srl* un *General Logistics Systems Italy SpA*, *BRT SpA*, *Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali* (*A.I.C.A.I.*) un citi, Beļģijas, Grieķijas, Itālijas, Lietuvas, Norvēģijas un Portugāles valdības, kā arī Eiropas Komisija.

20. Tiesas sēdes rīkošana netika atzīta par nepieciešamu.

IV. Izvērtējums

A. Ievada apsvērumi

21. Direktīva 97/67, redakcijā, kurā grozījumi izdarīti ar Direktīvu 2008/6, atļauj dalībvalstīm, piešķirot atļaujas pasta pakalpojumu sniedzējiem, "attiecīgos gadījumos" "noteikt pienākumu finansiāli piedalīties [VRI] darbības izmaksu segšanā" [9].

[9] Direktīvas 97/67 9. panta 2. punkta otrās daļas ceturtais ievilkums. Saskaņā ar tās pašas direktīvas 22. panta 1. punktu dalībvalstis norāda VRI.

22. Ģenerāladvokāts P. Mengoci [*P. Mengozzi*] jau ir brīdinājis par grūtībām interpretēt Direktīvas 97/67 9. panta 2. punktu tā neskaidrās redakcijas dēļ [10]. Šī lieta apstiprina minēto apgalvojumu.

23. Skatot *Consiglio di Stato* (Valsts padome, Itālija) jautājumus, uzskatu par vēlamāku sākt ar otro jautājumu, lai noskaidrotu, kāda veida pasta nozares VRI izdevumi šīs nozares saimnieciskās darbības subjektiem ir jāfinansē [11]. Turpinājumā skatīšu, vai Direktīva 97/67 nosaka obligātu VRI finansēšanu no valsts līdzekļiem. Visbeidzot analizēšu, vai visiem pasta nozares saimnieciskās darbības subjektiem ir jāmaksā līdzfinansējums atkarībā no saviem ieņēmumiem vai tomēr ir jānošķir universālo pasta pakalpojumu sniedzēji un kurjerpasta pakalpojumu sniedzēji.

B. Otrais prejudiciālais jautājums

24. Iesniedzējtiesa vēlas noskaidrot, vai atbilstoši Direktīvas 97/67 9. panta 2. punkta otrās daļas ceturtajam ievilkumam kopsakarā ar tās 22. pantu VRI darbības izmaksas, ko finansē no pasta pakalpojumu sniedzēju līdzekļiem, ietver:

– izmaksas, kuras rodas par regulatīvajām darbībām, kas attiecas uz pasta pakalpojumiem, kuri neietilpst universālo pakalpojumu piemērošanas jomā;

– "izmaksas par administratīvajām struktūrām un politiskās ievirzes struktūrām (tā sauktajām "transversālajām" struktūrām), kuru darbība, kaut arī nav tieši orientēta uz pasta pakalpojumu tirgu regulēšanu, tomēr ir funkcionāla visu iestādes institucionālo kompetenču īstenošanai, no kā izriet iespēja piešķirt tās netieši un daļēji (*pro quota*) pasta pakalpojumu nozarei".

1. Izmaksas par VRI regulatīvajām darbībām saistībā ar pasta pakalpojumiem, kas neietilpst universālajā pakalpojumā

25. Runājot par šo kategoriju, Tiesas judikatūra man šķiet pārliecinoša: "Attiecībā uz Direktīvas 97/67 9. panta 2. punkta otrās daļas ceturtajā ievilkumā paredzēto konkrēto pienākumu līdzfinansēt regulatīvo iestādi, kas atbild par pasta nozari, [..] ir jānorāda, ka valsts regulatīvajām iestādēm piekrītošā darbība attiecas uz visu pasta nozari, nevis tikai uz to pakalpojumu sniedzējiem, kuri pieder pie vispārējā [universālā] pakalpojuma." [12]

26. Tādējādi konfigurēts pienākums ir saskanīgs ar pasta nozares VRI funkcijām, kuru uzdevums ir garantēt no Direktīvas 97/67 izrietošo pienākumu izpildi un nodrošināt, lai tiek ievērotas tiesību normas šīs nozares konkurences jomā. Tādējādi labumu gūst visi pasta nozares saimnieciskās darbības subjekti, nevis tikai kāda šo subjektu kategorija.

27. Tāpēc Direktīvas 97/67 9. panta 2. punkta otrās daļas ceturtais ievilkums ir jāinterpretē tādējādi, ka pienākumu līdzfinansēt minēto iestāžu darbību var uzlikt visiem uzņēmumiem, kuri sniedz pasta pakalpojumus un kuri gūst labumu no VRI veiktajām darbībām [13].

[10] Ģenerāladvokāta P. Mengoci 2016. gada 16. marta secinājumi lietā *DHL Express (Austria)* (C-2/15, EU:C:2016:168), 22. punkts.

[11] Būs jāprecizē, vai tām jābūt visām izmaksām, tostarp vispārējām (kopējām) izmaksām, vai tomēr tikai tām, kas cieši saistītas ar VRI funkcijām pasta nozarē. Šajā nolūkā būtiski būs analizēt neskaidro jēdzienu "darbības izmaksas", kas lietots Direktīvā 97/67.

[12] Spriedums, 2016. gada 16. novembris, *DHL Express (Austria)* (C-2/15, EU:C:2016:880), 29. punkts.

[13] Spriedums, 2016. gada 16. novembris, *DHL Express (Austria)* (C-2/15, EU:C:2016:880), 31. punkts, un ģenerāladvokāta P. Mengoci secinājumi šajā lietā (EU:C:2016:168), 46. punkts.

28. Pienākums kopumā ietver izmaksas par VRI darbībām attiecībā uz *visiem* pasta pakalpojumiem – gan tiem, kas neietilpst, gan tiem, kas ietilpst universālajā pakalpojumā.

2. Izmaksas par administratīvajām struktūrām un politiskās ievirzes struktūrām

29. Mazāk acīmredzama man šķiet atbilde uz jautājumu, vai Direktīvas 97/67 9. panta 2. punkta otrās daļas ceturtajā ievilkumā minētās *darbības izmaksas* ietver tā sauktās VRI "strukturālās un transversālo pakalpojumu izmaksas" (turpmāk tekstā – "transversālās izmaksas") [14], uz ko norāda iesniedzējtiesa.

30. Direktīvā 97/67 nav definēts jēdziens "darbības izmaksas", par kura interpretāciju atšķirīgus viedokļus pauž puses, kas iestājušās šajā prejudiciālajā tiesvedībā:

– Komisijas ieskatā šī kategorija ietver transversālās izmaksas, kas VRI rodas tās administratīvās un institucionālās darbības dēļ, kas ir cieši saistīta un tiek veikta pirms tai pildāmajām regulatīvajām darbībām;

– savukārt *BRT SpA* uzskata, ka tad, ja likumdevējs būtu uzskatījis, ka pasta nozares saimnieciskās darbības subjektiem jāsedz VRI transversālās izmaksas, tas būtu lietojis plašāku jēdzienu nekā "darbības izmaksas". Tās ieskatā termins "darbības" nozīmē, ka izmaksas paredzētas konkrētai darbībai un attiecas uz praktiskās izpildes posmu.

31. Dažādu valodu versiju izskatīšana nepalīdz sniegt gramatisko interpretāciju, kas izskaidrotu minēto jēdzienu [15]. Tāpēc – Tiesas ieskatā [16] – ir jāpievēršas tās sistēmiskajai un uz mērķi balstītajai interpretācijai.

32. Direktīva 97/67, skatīta pati par sevi, arī nepiedāvā elementus tādai sistēmiskajai interpretācijai, kas labāk paskaidrotu "darbības izmaksu" nozīmi [17].

33. Tomēr ir skaidrs, ka citas Savienības tiesību normas par elektroniskajiem sakariem (it īpaši Direktīva 2002/21/EK [18] un Direktīva 2002/20/EK [19] vai pirms tām pieņemtie tiesību akti) no sistēmiskā viedokļa varētu atvieglot šim prejudiciālajam nolēmumam noderīgu vadlīniju gūšanu.

[14] Nozīmē, kādu šim jēdzienam piešķir iesniedzējtiesa.

[15] Jēdziens "costes operativos" Direktīvas 97/67 franču valodas versijā tulkots kā "coûts de fonctionnement"; itāļu valodas versijā – "costi operativi"; vācu valodas versijā – "betrieblichen Aufwendungen"; angļu valodas versijā – "operational costs"; portugāļu valodas versijā – "custos de funcionamento" un rumāņu valodas versijā – "costurile operaționale".

[16] Spriedums, 2019. gada 12. novembris, *Haqbin* (C-233/18, EU:C:2019:956), 42. punkts.

[17] Direktīvas 97/67 9. panta neprecizitāte šajā jautājumā ir pretrunā detalizētajam (tiešo vai kopējo) izmaksu regulējumam, kas universālo pakalpojumu sniedzējiem ir jāatspoguļo savās uzskaites sistēmās (14. pants).

[18] Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2002. gada 7. marts) par kopējiem reglamentējošiem noteikumiem attiecībā uz elektronisko komunikāciju tīkliem un pakalpojumiem (OV 2002, L 108, 33. lpp.), kurā grozījumi izdarīti ar Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2009/140/EK (2009. gada 25. novembris), ar ko izdara grozījumus Direktīvā 2002/21/EK par kopējiem reglamentējošiem noteikumiem attiecībā uz elektronisko komunikāciju tīkliem un pakalpojumiem, Direktīvā 2002/19/EK par piekļuvi elektronisko komunikāciju tīkliem un ar tiem saistītām iekārtām un to savstarpēju savienojumu un Direktīvā 2002/20/EK par elektronisko komunikāciju tīklu un pakalpojumu atļaušanu (OV 2009, L 337, 37. lpp.).

[19] Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2002. gada 7. marts) par elektronisko komunikāciju tīklu un pakalpojumu atļaušanu (atļauju izsniegšanas direktīva) (OV 2002, L 108, 21. lpp.), kurā grozījumi izdarīti ar Direktīvu 2009/140.

34. Tas notiktu tad, ja šīs citas tiesību normas [20], ko Tiesa jau interpretējusi, būtu ieviesušas jēdzienus, ko pēc analoģijas varētu ekstrapolēt uz pasta nozari [21].

35. Elektronisko sakaru nozarē tāpat kā pasta nozarē ir paredzēts, ka privātie saimnieciskās darbības subjekti finansē attiecīgās VRI. Direktīvā 2002/20 šajā nolūkā lietots jēdziens "[VRI] administratīvās izmaksas". Šīm iestādēm tāpat kā pasta nozarē ir jābūt objektīvām un neatkarīgām un jārēķinās ar pienācīgu finansējumu [22].

36. Tiesību normas, kas regulē VRI finansēšanu elektronisko sakaru nozarē, konkrēti paredz, ka saimnieciskās darbības subjektu līdzfinansējums (iemaksas, kas tiem jāmaksā VRI atbalstam) aprobežojas ar noteiktu *faktisku administratīvo izdevumu* segšanu, kuri konkrēti saistīti ar atļauju izsniegšanas sistēmas vai izmantošanas tiesību piešķiršanas sistēmas pārvaldīšanu [23].

37. Faktiski saskaņā ar Direktīvas 2002/20 12. panta 1. punktu jebkuri administratīvi maksājumi, kas uzlikti uzņēmumiem VRI darbību finansēšanai, "kopumā iekļauj tikai tās administratīvās izmaksas, kas radīsies 6. panta 2. punktā minētās vispārēju atļauju izsniegšanas programmas, izmantošanas tiesību un īpašu pienākumu pārvaldē, kontrolē un ieviešanā" [24].

38. Tāpēc elektronisko sakaru nozares maksājumus nevar paredzēt ar citiem uzdevumiem saistītu izdevumu segšanai kā vien tiem, kuri uzskaitīti šajā tiesību normā, un tostarp tie nevar būt jebkādas administratīvās izmaksas, kuras veic VRI [25].

39. Tiesas ieskatā no Direktīvas 2002/20 12. panta 2. punkta kopsakarā ar šīs pašas direktīvas 30. apsvērumu izriet, ka ar maksājumiem, ko obligāti maksā elektronisko komunikāciju pakalpojumu operatori:

– būtu jāsedz tikai reālās administratīvās izmaksas, kas rodas no šā panta 1. punkta a) apakšpunktā minēto darbību veikšanas, un tiem jābūt samērīgiem ar izmaksām. Tādējādi dalībvalstu gūtie ieņēmumi no attiecīgajiem maksājumiem nedrīkst pārsniegt kopējās ar šīm darbībām saistītās izmaksas [26];

[20] Direktīvas 2002/20 un 2002/21 bija spēkā pamatlietas faktu norises laikā, tomēr no 2020. gada 20. decembra tās ir atceltas ar Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu (ES) 2018/1972 (2018. gada 11. decembris) par Eiropas Elektronisko sakaru kodeksa izveidi (OV 2018, L 321, 36. lpp.).

[21] Starp pasta nozari un elektronisko sakaru nozari ir zināmas sakritības (dažās dalībvalstīs, kā Itālijā, viena un tā pati VRI uzrauga abas nozares), bet ir arī nozīmīgas atšķirības. Tāpēc ir jārīkojas piesardzīgi, no direktīvām izrietošos risinājumus pārceļot no vienas nozares uz citu.

[22] Saskaņā ar 2016. gada 28. jūlija sprieduma *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (C-240/15, EU:C:2016:608) 36. punktā noteikto no Direktīvas 2002/21 3. panta 3. un 3.a punkta izriet, ka "pašlaik Direktīvā [2002/21] tiek prasīts, ka, lai garantētu VRI neatkarību un objektivitāti, dalībvalstis būtībā raugās, lai šo iestāžu, tās ņemot kopumā, rīcībā būtu *nepieciešamie finanšu un cilvēkresursi tām uzticēto uzdevumu izpildei* [..]". Mans izcēlums.

[23] Saskaņā ar Direktīvas 2002/20 30. apsvērumu "elektronisko komunikāciju pakalpojumu sniedzējiem var uzlikt administratīvus maksājumus, lai finansētu valsts pārvaldes iestādes darbības, pārvaldot atļauju izsniegšanas sistēmu, un izmantošanas tiesību piešķiršanai. Šād[i] maksājum[i] būtu jāierobežo līdz līmenim, lai segtu minēto darbību faktiskās administratīvās izmaksas. [..]". Šīs direktīvas 31. apsvērumā ir piebilsts, ka "administratīvo maksājumu sistēmām nevajadzētu izkropļot konkurenci vai radīt barjeras ienākšanai tirgū".

[24] Šajās izmaksās "var iekļaut izmaksas starptautiskai sadarbībai, saskaņošanai un standartizēšanai, tirgus analīzei, izpildes pārraudzībai un citai tirgus kontrolei, kā arī reglamentējošo darbu, kas saistīts ar sekundāro tiesību aktu un administratīvo lēmumu, tādu kā lēmumu par piekļuvi un savstarpēju savienojumu, sagatavošanu un ieviešanu".

[25] Spriedumi, 2013. gada 18. jūlijs, *Vodafone Omnitel* u.c., no C-228/12 līdz C-232/12 un no C-254/12 līdz C-258/12, EU:C:2013:495, 38.–40. un 42. punkts; un 2016. gada 28. jūlijs, *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (C-240/15, EU:C:2016:608), 45. punkts.

[26] Spriedumi, 2013. gada 18. jūlijs, *Vodafone Omnitel* u.c., no C-228/12 līdz C-232/12 un no C-254/12 līdz C-258/12, EU:C:2013:495, 41. un 42. punkts; un 2016. gada 28. jūlijs, *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (C-240/15, EU:C:2016:608), 46. punkts.

– var segt izdevumus, kas raksturīgi visām šajā pantā minētajām VRI darbībām, ne tikai tām, kas saistītas ar *ex ante* tirgus regulatīvo darbību [27].

40. Iesniedzējtiesā apsvērumus iesniegušās apelācijas sūdzības iesniedzējas aizstāv risinājuma, kas attiecībā uz elektroniskajiem sakariem pieņemts ar Direktīvas 2002/20 12. pantu un Tiesas judikatūru, kurā tas interpretēts, ekstrapolāciju no pasta nozares.

41. Interpretācijas priekšlikumu pirmšķietami var kvalificēt kā suģestējošu [28], bet ne atbilstošu: kaut gan elektronisko komunikāciju nozares un pasta nozares VRI neatkarības prasībās ir līdzības, konkrētās normas par to finansēšanu atšķiras:

– Kā jau nupat norādīju, iemaksas, kas uzliktas elektronisko komunikāciju pakalpojumu operatoriem, finansē noteiktus *administratīvos izdevumus*, kas precizēti Direktīvas 2002/20 12. pantā un ir saistīti ar atļauju izsniegšanas sistēmas vai izmantošanas tiesību piešķiršanas sistēmas pārvaldīšanu, bet ne ar citiem VRI izdevumu veidiem, kas nav uzskaitīti minētajā pantā.

– Savukārt – pretēji – Direktīvas 97/67 9. panta 2. punkta otrās daļas ceturtajā ievilkumā un 22. pantā Savienības likumdevējs nav ierobežojis privāto saimnieciskās darbības subjektu finansējamās izmaksas līdz tīri administratīva rakstura izmaksām un vēl jo mazāk ir tās sasaistījis ar atļauju un izmantošanas tiesību sistēmām.

42. Direktīvas 97/67 9. panta 2. punkta otrās daļas ceturtā ievilkuma un 22. panta teleoloģiskā interpretācija mudina aizstāvēt viedokli, ka ar šiem jēdzieniem pasta nozares VRI tiek dota iespēja pildīt savus vispārīgos uzdevumus, proti, garantēt no Direktīvas 97/67 izrietošo pienākumu izpildi [29]. Šajā nolūkā to rīcībā jābūt pienācīgam finansējumam, kas sedz tās darbības radītās transversālās izmaksas, bez kurām minētās iestādes vienkārši nespētu darboties.

43. Tāpēc nav neviena iemesla, kas pasta nozares VRI transversālās izmaksas (proti, kopējās izmaksas, kas nav konkrēti paredzētas regulēšanas vai uzraudzības darbībai), kas tām rodas, pildot savus institucionālos uzdevumus, liegtu kvalificēt par darbības izmaksām. Šajā ziņā piekrītu Komisijai, kas uzsver šo izmaksu kategoriju ciešo saikni – pirms jebkuras citas darbības – ar pašas VRI funkcijām.

44. Visbeidzot, kā pareizi norāda iesniedzējtiesa, ja kāda VRI (kā *AGCOM*) pilda funkcijas citās nozarēs, kas nav pasta nozare, netiešās izmaksas tiks sadalītas proporcionāli starp visām iesaistītajām nozarēm.

[27] Tiesas rīkojums, 2020. gada 29. aprīlis, *BRT Italia* u.c. (C-399/19, EU:C:2020:346), 43. punkts: "Direktīvas [2002/20] 12. panta 1. punkta a) apakšpunkts ir jāinterpretē tādējādi, ka ar maksājumu, kas saskaņā ar šo normu uzliekams uzņēmumiem, kuri nodrošina elektronisko komunikāciju pakalpojumu vai tīklu, var segt vienīgi izmaksas, kas saistītas ar šajā normā minētajām trim valsts regulatīvās iestādes darbības kategorijām, tostarp funkcijām saistībā ar regulēšanu, uzraudzību, strīdu risināšanu un sodu uzlikšanu, un tās nav tikai izmaksas saistībā ar tirgus *ex ante* regulēšanas darbību."

[28] Faktiski citus Tiesas judikatūras elektronisko komunikāciju VRI jomā aspektus var bez grūtībām izmantot pasta nozarē. Skat. šo secinājumu 72. un 79. punktu.

[29] It īpaši noteikt pārraudzības un reglamentējošas procedūras, lai nodrošinātu universālā pakalpojuma sniegšanu, kā arī nodrošināt atbilstību konkurences noteikumiem pasta nozarē (Direktīvas 97/67 22. panta 2. punkts).

C. Pirmais prejudiciālais jautājums

45. Iesniedzējtiesa vēlas noskaidrot, vai Direktīvai 97/67 ir pretrunā tāds valsts tiesiskais regulējums, saskaņā ar kuru pasta nozares VRI finansēšanu uzņemas tikai privātie pakalpojumu sniedzēji un ir izslēgta jebkāda publiskā finansējuma forma no valsts budžeta.

46. Atbilde uz pirmo jautājumu ir netieši iekļauta atbildē, ko esmu ierosinājis sniegt uz otro jautājumu, pamatojoties uz Direktīvas 97/67 9. panta 2. punkta otrās daļas ceturto ievilkumu un 22. pantu.

47. Ja pasta nozares VRI darbības izmaksas ietver gan izmaksas, kas tieši rodas no tās veiktajām regulēšanas un uzraudzības darbībām, gan arī no tās administratīvās un lēmumu pieņemšanas struktūras, tad privātajiem saimnieciskās darbības subjektiem principā ir jāsedz viss savas VRI finansējums.

48. Iesniedzējtiesa šaubās (vai visu VRI izmaksu kopumu var uzlikt privāto saimnieciskās darbības subjektu pleciem, izslēdzot publisko finansējumu?), vai tā varētu atbildēt apstiprinoši.

49. Šo atbildi neietekmē tas, ka norādei uz VRI finansēšanas mehānismu Direktīvas 97/67 9. panta 2. punkta otrās daļas ceturtajā ievilkumā ir izmantota vārdkopa "attiecīgos gadījumos". Ar šo vārdkopu tiek ievērota atšķirīgu formulu izvēle, ko Direktīva 97/67 nodod dalībvalstu rīcībā [30].

50. Tāpēc būtu lietderīgi precizēt Direktīvas 97/67 9. pantā 2. punkta otrās daļas ceturtajā ievilkumā paredzētā pienākuma "finansiāli piedalīties" tvērumu.

51. Šīs vārdkopas burtiskums varētu rosināt šauru interpretāciju: saimnieciskās darbības subjektiem būtu tikai pienākums finansiāli piedalīties, lai uzņemtos *daļu* no VRI darbības izmaksām, taču *ne visas* šīs izmaksas.

52. Tā kā gramatiskā interpretācija nav noteicošā, no jauna jāpievēršas Direktīvas 97/67 9. panta 2. punkta otrās daļas ceturtā ievilkuma sistēmiskajai un uz mērķi balstītai interpretācijai.

53. Pieņemot par premisu, ka darbības izmaksu jēdziens ietver pasta nozares VRI kopējās vispārīgās izmaksas tās funkciju veikšanai, var apgalvot, ka dalībvalstis saglabā iespēju izvēlēties:

– strikti privātas finansēšanas sistēmu, kur nodevas uzliek pasta nozares saimnieciskās darbības subjektiem;

– publiskā līdzfinansējuma sistēmu no valstu budžetiem; vai

– jauktu publiskā līdzfinansējuma (no valsts budžeta) un privātā līdzfinansējuma (pasta nozares saimnieciskās darbības subjektu iemaksas) sistēmu. Nekas neliegtu šajā modelī paredzēt, ka transversālās izmaksas sedz publiskais finansējums un regulatīvās un uzraudzības izmaksas – privātie saimnieciskās darbības subjekti.

[30] Kā jebkurš cits nodoklis, publisko funkciju īstenošanas izmaksu līdzfinansēšanai noteiktās iemaksas satur nenoliedzamu politiskā vērtējuma komponenti. Nešķiet, ka iemaksa, kas noteikta atkarībā no pasta nozares saimnieciskās darbības subjektu ieņēmumiem – kāda ir apstiprināta Itālijā kā noteiktas promiles no attiecīgajiem ieņēmumiem –, skartu nozares saimnieciskās darbības subjektu konkurētspēju vai apdraudētu to pastāvēšanu.

54. Saskaņā ar Komisijas sniegtajiem datiem, kas iegūti nesenā pētījumā [31], piecpadsmit dalībvalstis ir izvēlējušās strikti privātas finansēšanas sistēmu, sešas ir devušas priekšroku publiskajai sistēmai un piecas ir izvēlējušās jaukto sistēmu (četrās no tām lielāko finansējuma daļu saņem no pasta nozares saimnieciskās darbības subjektiem).

55. Manuprāt, Direktīvas 97/67 9. pants nedz uzliek pienākumu, nedz liedz izvēlēties to vai citu VRI finansēšanas modeli. Tā 3. punktā, sargājot šo iestāžu neatkarību un darbību, ir tikai prasīts, lai pieņemtās sistēmas elementi būtu "pārredzam[i], pieejam[i], nediskriminējoš[i], proporcionāl[i], precīz[i] un skaidr[i], iepriekš publiskot[i] un pamatot[i] ar objektīviem kritērijiem".

56. Nekas, atkārtoju, neliedz dalībvalstij ieviest publisku vai jauktu sistēmu: abas atbilst Direktīvas 97/67 mērķim, kas paredz no pasta nozares saimnieciskās darbības subjektiem neatkarīgu VRI pastāvēšanu [32], lai nodrošinātu, ka tās pienācīgi pilda savas regulatīvās un uzraudzības funkcijas. Abas sistēmas man šķiet saderīgas ar Direktīvas 97/67 9. panta 2. punkta otrās daļas ceturto ievilkumu, jo saglabā VRI neatkarību attiecībā pret pasta nozares saimnieciskās darbības subjektiem, kā arī tās pienācīgu darbību.

57. Tas pats notiek ar strikti privātu finansēšanas sistēmu (kāda ir Itālijas sistēma) saderību, kamēr vien tās garantē, no vienas puses, VRI neatkarību un, no otras puses, kamēr praksē šīs VRI rīcībā ir nepieciešamie līdzekļi tās funkciju izpildei [33].

58. Patiesībā VRI finansēšanas avots katrā ziņā nenosaka tās neatkarību [34]. Jāpanāk, lai tā rīcībā būtu nepieciešamie finanšu līdzekļi, tādējādi – lai pati VRI nenonāktu galveno tirgus saimnieciskās darbības subjektu vai citu publisko iestāžu nepienācīgā ietekmē [35].

59. Protams, iespēja, ka kādas VRI darbība tiek "bloķēta", ir lielāka tad, kad tās finansējums ir pilnībā atkarīgs no pasta nozares saimnieciskās darbības subjektu iemaksām. Itālijas gadījums, kā norāda iesniedzējtiesa [36], esot paradigmatisks: saskaņā ar pašas *AGCOM* apgalvojumu kopš 2012. gada, kad tā kļuva par Itālijas VRI pasta nozarē, tai nav izdevies iekasēt nekādas iemaksas no privātajiem pasta nozares saimnieciskās darbības subjektiem un tai savas regulatīvās un uzraudzības funkcijas esot bijis jāpilda ar finanšu līdzekļiem, kas paņemti no citām nozarēm vai no savām rezervēm. *AGCOM* norāda, ka neiespējamība saņemt maksājumus no saimnieciskās darbības subjektiem izraisīs tās nespēju veikt savas funkcijas Itālijas pasta nozarē [37].

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

[32] Direktīvas 2008/6 47. apsvērumā ir uzsvērta VRI neatkarība un autonomija: "[..] Saskaņā ar regulatīvo un operatīvo funkciju nošķiršanas principu dalībvalstīm būtu jāgarantē savas valsts regulatīvo iestāžu neatkarība, tādējādi nodrošinot šo iestāžu lēmumu neitralitāti. [..]"

[33] Direktīvas 2008/6 47. apsvērumā lasāms, ka "valstu regulatīvo iestāžu rīcībā vajadzētu būt visiem tām uzticēto pienākumu izpildei vajadzīgajiem līdzekļiem, t.i., personālam, kompetencei un finanšu līdzekļiem".

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

[35] ESAO, *The Governance of Regulators – Equipping Agile and Autonomous Regulators*, OECD Publishing, Parīze, 2022, pieejams tīmekļvietnē https://read.oecd-ilibrary.org/governance/equipping-agile-and-autonomous-regulators_7dcb34c8-en#page52, 50. lpp.: "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] Iesniedzējtiesas nolēmuma 78. punkts.

[37] No privātajām iemaksām finansētas VRI ekonomiska bloķēšana var rasties neatkarīgi no iemaksu iekasēšanas pa izpildes kanāliem, ja iekasēšanu paralizē laikā ieilgušas prasības tiesā. Šajos apstākļos, ja nav citu līdzekļu, pasta nozares saimnieciskās darbības subjektu, kas ir vienīgie VRI finansētāji, kavējošā attieksme varētu apgrūtināt vai tostarp traucēt VRI pildīt savas regulatīvās un uzraudzības funkcijas (skat. iesniedzējtiesas nolēmuma 78. punktu).

60. Tomēr šis apstāklis šķiet drīzāk atbildam uz vienu konkrētu (un iestājušos) Itālijas finansēšanas sistēmas patoloģiju, nevis uz pieņemtā modeļa strukturālu trūkumu. Aizsardzības līdzekli pret to var identificēt iekasēšanas pilnvaru piešķiršanā pašai VRI.

61. Galu galā uzskatu, ka Direktīvas 97/67 9. panta 2. punkta otrās daļas ceturtais ievilkums kopsakarā ar tās pašas direktīvas 22. pantu dod dalībvalstīm brīvību izvēlēties savu pasta nozares VRI finansēšanas sistēmu. Kad dalībvalsts izvēlas strikti privātu finansējumu, nosakot iemaksas pasta nozares saimnieciskās darbības subjektiem, tai ir jāveic nepieciešamie pasākumi, lai katrā ziņā nodrošinātu VRI neatkarību un darbspēju. Šiem pasākumiem jābūt pietiekami efektīviem, lai nepieļautu VRI darbības bloķēšanas praksi.

62. Ja Tiesa pretēji manis ieteiktajai interpretācijai uzskatīs, ka darbības izmaksu jēdzienā ietilpst tikai izmaksas, kas rodas no VRI regulatīvās un uzraudzības darbības, to transversālās izmaksas ir jāuzņemas valstij ar publiskā finansējuma starpniecību tādējādi, lai VRI darbība tiktu saglabāta.

D. Trešais prejudiciālais jautājums

63. Iesniedzējtiesa vēlas noskaidrot, vai samērīguma un diskriminācijas aizlieguma principi, kā arī Direktīvas 97/67 9. panta 2. punkta otrās daļas ceturtais ievilkums, 9. panta 3. punkts un 22. pants pieļauj VRI finansēšanas sistēmu, kas balstīta uz pasta nozares saimnieciskās darbības subjektiem uzliktām iemaksām:

– neņemot vērā regulēšanas un uzraudzības darbības intensitāti attiecībā uz dažādām pasta pakalpojumu tipoloģijām; un

– šajā nolūkā nenošķirot universālo pasta pakalpojumu sniedzējus un kurjerpasta pakalpojumu sniedzējus.

64. Direktīvā 97/67 nav paredzēts konkrēts veids, kā aprēķināt iemaksas, kas pasta nozares saimnieciskās darbības subjektiem piemērojamas VRI finansēšanai. Direktīvas 9. panta 3. punktā ir tikai prasīts, kā jau uzsvēru, lai tās tiktu noteiktas atbilstīgi aprēķina elementiem, kas ir "pārredzam[i], pieejam[i], nediskriminējoš[i], proporcionāl[i], precīz[i] un skaidr[i], [un ka tām jābūt] iepriekš publiskot[ām] un pamatot[ām] ar objektīviem kritērijiem".

1. Vienlīdzības princips

65. Vienlīdzība prasa, lai salīdzināmas situācijas netiktu aplūkotas atšķirīgi un atšķirīgas situācijas netiktu aplūkotas vienādi, ja vien šāda attieksme nav objektīvi pamatota [38].

66. Itālijas kurjerpasta saimnieciskās darbība subjekti uzskata, ka maksājumi VRI labā tiem nav jānosaka tikpat lielā apmērā kā universālo pasta pakalpojumu sniedzējiem, jo tie ir atšķirīgās situācijās. To ieskatā VRI veic daudz plašākas regulēšanas un uzraudzības darbības attiecībā uz universālo pasta pakalpojumu sniedzējiem.

[38] Spriedumi, 2014. gada 12. novembris, *Guardian Industries* un *Guardian Europe*/Komisija (C-580/12 P, EU:C:2014:2363), 51. punkts; 2016. gada 4. maijs, *Pillbox 38* (C-477/14, EU:C:2016:324), 35. punkts; un 2017. gada 7. marts, *RPO* (C-390/15, EU:C:2017:174), 41. punkts.

67. Atgādināšu, ka Direktīvas 97/67 9. panta 1. punktā dalībvalstīm attiecībā uz pasta nozares uzņēmumiem ir ļauts ieviest vispārīgas atļaujas saistībā ar pakalpojumiem, kas nepieder pie universālā pakalpojuma. Šā panta 2. punkta pirmajā daļā ir paredzētas dalībvalstu tiesības ieviest atļaujas procedūras attiecībā uz pakalpojumiem, kas pieder pie universālā pakalpojuma [39].

68. Atbilstoši Direktīvas 97/67 18. apsvērumam būtiskā atšķirība starp kurjerpastu un vispārējiem pasta pakalpojumiem ir pievienotajā vērtībā (neatkarīgi no tās formas), ko dod kurjerpasta pakalpojumi un ko izjūt klienti. Šādas darbības atbilst specifiskiem pakalpojumiem, kuri ir nodalāmi no vispārējas nozīmes pakalpojuma, atbilst saimnieciskās darbības subjektu konkrētām vajadzībām un prasa veikt noteiktus papildu darbus, ko tradicionālais pasta dienests nepiedāvā [40].

69. Atšķirības starp kurjerpasta pakalpojumiem un universālā pasta pakalpojumiem [41] tomēr nenostāda vienas vai otras kategorijas saimnieciskās darbības subjektus atšķirīgās situācijās, ciktāl tas attiecas uz to pienākumu līdzfinansēt VRI izmaksas. Citiem vārdiem, šai atšķirībai nav katrā ziņā jāizpaužas kā lielākas vai mazākas intensitātes iemaksai VRI finansējumā.

70. VRI regulatīvā un uzraudzības darbība tiek veikta attiecībā pret visu pasta nozari kopumā, ciktāl tā attiecas gan uz universālo pakalpojumu, gan kurjerpasta pakalpojumu [42].

71. VRI finansēšanai paredzēto iemaksu aprēķina metode nesatur diskriminējošus elementus, jo balstās uz procentuālu koeficientu, kas ir vienāds visiem pasta nozares saimnieciskās darbības subjektiem un tiek piemērots, pamatojoties uz katra subjekta gūtajiem ieņēmumiem. Tiesa ir jau apstiprinājusi šīs aprēķina metodes nediskriminējošo, objektīvo un pārskatāmo raksturu saistībā ar analogām iemaksām, kas saimnieciskās darbības subjektiem noteiktas citu ekonomikas nozaru VRI finansēšanai [43].

2. Samērīguma princips

72. Tiesas ieskatā, lai novērtētu tāda tiesiskā regulējuma samērīgumu, kādā Itālija transponējusi Direktīvu 97/67, attiecībā uz atļaujām pasta pakalpojumu sniegšanai, "[..] izdarot visu atbilstošo tiesisko un faktisko apstākļu vispārēju vērtējumu, iesniedzējtiesai ir jāpārbauda, vai šāds tiesiskais regulējums ir piemērots, lai nodrošinātu tā mērķu īstenošanu, un nepārsniedz to, kas ir nepieciešams to sasniegšanai [..]" [44].

[39] Spriedumi, 2016. gada 16. novembris, *DHL Express (Austria)* (C-2/15, EU:C:2016:880), 20. punkts.

[40] Spriedumi, 2018. gada 31. maijs, *Confetra* u.c. (C-259/16 un C-260/16, EU:C:2018:370), 38. punkts; un 2019. gada 21. novembris, *Deutsche Post* u.c. (C-203/18 un C-374/18, EU:C:2019:999), 65. punkts.

[41] Pasta nozares attīstība ir bijusi ātra, un universālo pasta pakalpojumu sniedzēju un kurjerpasta pakalpojumu sniedzēju darbībām ir tendence konverģēt.

[42] Ar Direktīvu 2008/6 grozot Direktīvu 97/67, Savienības likumdevējs vēlējās saskaņā ar pirmās minētās direktīvas 13. un 16. apsvērumu pabeigt pasta pakalpojumu tirgus liberalizācijas procesu un apstiprināt šo pakalpojumu iekšējā tirgus pilnīgas izveides galīgo datumu, atceļot ne tikai pēdējos šķēršļus pilnīgai tirgus atvēršanai konkrētiem universālā pakalpojuma sniedzējiem, bet arī visus citus šķēršļus pasta pakalpojumu sniegšanai. Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2019. gada 27. marts, *Pawlak* (C-545/17, EU:C:2019:260), 31. punkts.

[43] Spriedums, 2011. gada 21. jūlijs, *Telefónica de España* (C-284/10, EU:C:2011:513), 31. un 32. punkts: "Attiecībā uz jautājumu, vai dalībvalstis ir tiesīgas noteikt – kā tiesību aktos pamata lietā – šīs nodevas apmēru, pamatojoties uz bruto ieņēmumiem no saimnieciskās darbības, vispirms, pirmkārt, ir jānorāda [..], ka runa ir par objektīvu, pārskatāmu un nediskriminējošu kritēriju. Otrkārt, šis noteikšanas kritērijs, kā tiesas sēdē to atzīmēja Komisija, nav nesaistīts ar izmaksām, kas radušās kompetentajai valsts iestādei. [..] Šādos apstākļos ar Direktīvu 97/13 tiek pieļauts, ka dalībvalstis saskaņā ar šīs pašas direktīvas 6. pantu var noteikt nodevas apmēru, pamatojoties uz bruto ieņēmumiem no nodokļa maksātāju saimnieciskās darbības."

[44] Spriedums, 2018. gada 31. maijs, *Confetra* u.c. (C-259/16 un C-260/16, EU:C:2018:370), 49. punkts.

73. Attiecībā uz piemērotību "tā mērķa sasniegšanai [..] valsts tiesiskais regulējums ir piemērots, lai nodrošinātu minētā mērķa īstenošanu, tikai tad, ja tas tiešām atbilst rūpēm to sasniegt saskanīgi un sistemātiski" [45].

74. Itālijas pasta nozares modeļa (privātais finansējums) mērķis ir segt VRI darbības izmaksas iepriekš izklāstītajā nozīmē. Pienākums maksāt iemaksas, kas noteikts visiem nozares saimnieciskās darbības subjektiem, ir piemērots, lai garantētu – principā [46] – VRI funkciju veikšanu.

75. Ir vērts atgādināt, ka, spriežot pēc lietas materiālos ieļautās informācijas, ar Itālijas tiesību aktiem noteiktā iemaksa nav lielāka par to, ko citas dalībvalstis piemēro privātajiem saimnieciskās darbības subjektiem savu pasta nozares VRI finansēšanai.

76. Strīds ir par to, vai pienākums visiem pasta nozares saimnieciskās darbības subjektiem finansiāli piedalīties atkarībā no to ieņēmumiem, nenošķirot universālo pasta pakalpojumu sniedzējus un kurjerpasta pakalpojumu sniedzējus, pārsniedz to, kas ir nepieciešams, lai panāktu pienācīgu VRI finansēšanu.

77. Manuprāt, apstrīdētā sistēma nepārkāpj samērīguma principu, jo VRI darbība tiecas nodrošināt pasta nozares liberalizāciju kopumā un ir vērsta uz visiem pasta nozares saimnieciskās darbības subjektiem.

78. Manu pārliecību stiprina šie divi argumenti:

– no vienas puses, lai gan ir taisnība, ka universālo pasta pakalpojumu sniedzēju darbība ir regulētāka, ir taisnība arī, ka no pasta nozares liberalizācijas lielāks ieguvums bija kurjerpasta pakalpojumu sniedzējiem;

– no otras puses, kā Tiesa atgādinājusi saistībā ar elektronisko sakaru nozares VRI finansēšanu, nav noteikti nepieciešams, lai starp saimnieciskās darbības subjektam noteikto iemaksas apmēru un izdevumiem, kas VRI faktiski radušies saistībā ar šo subjektu, būtu cieša sakarība [47]. Šī argumentācija bez grūtībām ir ekstrapolējama attiecībā uz Direktīvu 97/67.

V. Secinājumi

79. Ņemot vērā iepriekš izklāstītos apsvērumus, iesaku Tiesai uz *Consiglio di Stato* (Valsts padome, Itālija) uzdotajiem prejudiciālajiem jautājumiem atbildēt šādi:

Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 97/67/EK (1997. gada 15. decembris) par kopīgiem noteikumiem Kopienas pasta pakalpojumu iekšējā tirgus attīstībai un pakalpojumu kvalitātes uzlabošanai, kurā grozījumi izdarīti ar Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2008/6/EK (2008. gada 20. februāris), ar ko Direktīvu 97/67/EK groza attiecībā uz Kopienas pasta pakalpojumu iekšējā tirgus pilnīgu izveidi, 9. panta 2. punkta otrās daļas ceturtais ievilkums kopsakarā ar 22. pantu

[45] Spriedums, 2018. gada 31. maijs, *Confetra* u.c. (C-259/16 un C-260/16, EU:C:2018:370), 50. punkts.

[46] Ar šo secinājumu 60.–62. punktā norādītajām niansēm.

[47] Spriedums, 2011. gada 21. jūlijs, *Telefónica de España* (C-284/10, EU:C:2011:513), 28. punkts: "Direktīvu 97/13 nedrīkst interpretēt tādējādi, ka ir jābūt ciešai sakarībai starp nodevas apmēru, kas ir jāmaksā uzņēmējam, un šīs kompetentās valsts iestādes faktiskajām izmaksām, kas noteiktā laika posmā tai radušās saistībā ar šo uzņēmēju, jo nevienā no Direktīvas 97/13 normām nav noteikta šāda savstarpēja saistība." Tas pats attiecas uz Direktīvu 97/67.

ir jāinterpretē tādējādi, ka

– pasta nozares valsts regulatīvo iestāžu darbības izmaksu, kas jāfinansē pasta pakalpojumu sniedzējiem, jēdziens ietver gan izmaksas, kuras rodas par regulatīvajām darbībām, kas attiecas uz pasta pakalpojumiem, kuri ietilpst vai neietilpst universālajos pakalpojumos, gan transversālās izmaksas par šo iestāžu administratīvajām struktūrām un politiskās ievirzes struktūrām;

– valsts tiesiskais regulējums, kas ļauj pasta pakalpojumu sniedzējiem noteikt pienākumu finansiāli piedalīties valsts regulatīvās iestādes darbības izmaksu segšanā, izslēdzot jebkāda publiskā līdzfinansējuma formu, ir saderīgs ar Savienības tiesībām, ja vien dalībvalsts veic nepieciešamos pasākumus, lai nodrošinātu šīs iestādes neatkarību un līdzekļu pieejamību tās funkciju veikšanai; un

– ar Savienības tiesībām, it īpaši ar samērīguma un diskriminācijas aizlieguma principiem, ir saderīga arī tāda dalībvalsts valsts regulatīvās iestādes finansēšanas sistēma, kas pasta saimnieciskās darbības subjektiem nosaka pienākumu maksāt iemaksas, kuras tiek aprēķinātas kā noteiktas promiles no to ieņēmumiem, neņemot vērā regulēšanas un uzraudzības darbības intensitāti attiecībā uz dažādām pasta pakalpojumu tipoloģijām un bez iespējas šajā nolūkā nošķirt universālo pasta pakalpojumu sniedzējus un kurjerpasta pakalpojumu sniedzējus.