Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
представено на 23 март 2023 година[1]

Дело 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
срещу:
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,
Presidenza del Consiglio dei ministri,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Ministero dello Sviluppo Economico,
встъпила страна:
Nexive SpA

(Преюдициално запитване, отправено от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия)

„Преюдициално запитване — Пощенски услуги в Европейския съюз — Финансиране на регулаторния орган в пощенския сектор — Необходимост от публично финансиране — Задължение за предприятията в сектора да финансират разходите за дейността на регулаторния орган в пощенския сектор — Финансова тежест, която се понася единствено от доставчиците на пощенски услуги, без да се прави разлика между доставчиците на универсалната услуга и доставчиците на експресни куриерски услуги“

[1] Език на оригиналния текст: испански.

1. В Италия частните икономически оператори в пощенския сектор са задължени да покриват разходите на националния регулаторен орган (наричан по-нататък „НРО“) без наличието на каквото и да било публично съфинансиране. Това задължение е възложено в тежест както на доставчиците на експресни куриерски услуги, така и на доставчиците на универсалната услуга.

2. С преюдициалното запитване Съдът по същество е сезиран с въпроса дали приложимата към спора по главното производство национална правна уредба е съвместима с Директива 97/67/ЕО, в редакцията след изменението ѝ с Директива 2008/6/ЕО [2], както и с принципите на пропорционалност и на недискриминация.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза. Директива 97/67 (изменена)

3. Член 9 гласи:

„1. За услуги, които попадат извън обхвата на универсалната услуга, държавите членки могат да въведат общи разрешения, доколкото това е необходимо за гарантиране спазването на съществените изисквания.

2. По отношение на услугите, които попадат в обхвата на универсалната услуга, държавите членки могат да въведат разрешителни процедури, включително индивидуални лицензи, доколкото това е необходимо за гарантиране спазването на съществените изисквания и за гарантиране предоставянето на универсалната услуга.

Предоставянето на разрешения може:

[…]

— когато е уместно, да се обвърже със задължение за финансова вноска за покриване на оперативните разходи на националния регулаторен орган, посочен[…] в член 22,

[…]

Задълженията и изискванията, посочени в първото тире и в член 3, могат да се налагат само на определените доставчици на универсална услуга.

[…]

3. Процедурите, задълженията и изискванията, посочени в параграфи 1 и 2, са прозрачни, достъпни, недискриминационни, пропорционални, точни и недвусмислени, предварително оповестени и основани на обективни критерии […]“.

[2] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 15 декември 1997 година относно общите правила за развитието на вътрешния пазар на пощенските услуги в Общността и за подобряването на качеството на услугата (ОВ L 15, 1998 г., стр. 14; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 3, стр. 12), изменена с Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 февруари 2008 година за изменение на Директива 97/67/ЕО с оглед пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността (ОВ L 52, 2008 г., стр. 3) (наричана по-нататък „Директива 97/67“).

4. Член 22 предвижда:

„1. Всяка държава членка определя един или няколко национални регулаторни органа за пощенския отрасъл, които са правно отделени и функционално независими от пощенските оператори […].

[…]

2. Националните регулаторни органи имат за конкретна задача да гарантират изпълнението на задълженията, произтичащи от настоящата директива, по-специално чрез установяване на контролни и регулаторни процедури, гарантиращи предоставянето на универсалната услуга. Също така може да им бъде поверена и функцията за гарантиране на спазването на правилата за конкуренцията в пощенския отрасъл.

[…]“.

Б. Националното право

5. Директива 97/67 е транспонирана в италианското право със Законодателен декрет № 261 от 22 юли 1999 г.[3], който в член 2, параграф 1 предвижда, че „регулаторен орган в пощенския сектор е Министерството на съобщенията“.

6. Член 1 от Законодателен декрет № 58 от 31 март 2011 г.[4] изменя член 2 от Законодателен декрет № 261 от 22 юли 1999 г., като предвижда следното:

— „Създава се Национална агенция за регулиране на пощенския сектор […], която се определя като национален регулаторен орган за пощенския сектор по смисъла на член 22 от Директива 97/67/ЕО с последващите ѝ изменения“ (параграф 1),

— „Функциите […], изпълнявани от Министерството на икономическото развитие […], заедно със съответния персонал и съответните финансови и оперативни средства, се прехвърлят на Агенцията“ (параграф 12),

— „Разходите за дейността на Агенцията се покриват от: а) специален фонд, включен в бюджета на Министерството на икономическото развитие, в който се внасят финансовите средства, посочени в параграф 12; б) вноска, която не надвишава едно на хиляда от приходите в пощенския сектор за последната финансова година и се дължи от всички икономически оператори в сектора […]“. (параграф 14),

— Размерът на финансовите средства, посочени в параграф 12, се определя с декрет на Министерството на икономиката и финансите (параграф 18).

[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 (Законодателен декрет № 261 от 22 юли 1999 г. за прилагане на Директива 97/67/ЕО […]) (GURI, бр. 182 от 5 август 1999 г.).

[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 (Законодателен декрет № 58 от 31 март 2011 г. за прилагане на Директива 2008/6/ЕО […]) (GURI, бр. 98 от 24 април 2011 г.).

7. Функциите и правомощията на националната агенция за регулиране на пощенския сектор са прехвърлени на Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Орган за регулиране на съобщенията; наричан по-нататък „AGCOM“) [5] с Декрет-закон № 201 от 6 декември 2011 г. [6]. Действащите правила относно финансирането на посочената агенция обаче не са променени.

8. Член 1, параграфи 65 и 66 от Закон № 266 от 23 декември 2005 г. [7] предвижда следното:

— „65. Считано от 2007 г., нефинансираната от държавния бюджет част от разходите за дейността […] на органа за регулиране на съобщенията […] се финансира от съответния сектор в съответствие с реда и условията, предвидени в приложимата правна уредба, и размера на вноската, определен с решение на регулаторния орган при спазване на предвидените от закона максимални размери и изплащан пряко на този орган […]“.

— „66. За първото си прилагане през 2006 г. вноската, дължима от предприятията в съобщителния сектор, се определя в размер на 1,5 на хиляда от декларираните приходи за последната финансова година преди влизането в сила на настоящия закон. За следващите години евентуалните промени в размера и реда и условията, свързани с вноската, ще се приемат от [AGCOM] в съответствие с параграф 65, при максимална горна граница 2 на хиляда от декларираните приходи за последната финансова година преди приемането на съответното решение“.

9. Промяната във финансирането на AGCOM е извършена с член 65 от Декрет-закон № 50 от 24 април 2017 г. [8], както следва:

„1. Считано от 2017 г., разходите за дейността на органа за регулиране на съобщенията във връзка със задачите му на национален регулаторен орган в пощенския сектор се покриват само съгласно реда и условията, предвидени в член 1, параграф 65 и параграф 66, второ изречение от Закон № 266 от 23 декември 2005 г., като се вземат предвид приходите, получени от операторите в пощенския сектор. Разпоредбите на член 2, параграфи 6—21 и на член 15, параграф 2bis от Законодателен декрет № 261 от 22 юли 1999 г. се отменят“.

10. С това изменение се отменя смесената система на публично и частно финансиране на регулаторния орган и вноската на операторите в пощенския сектор за AGCOM се изравнява с тази на другите икономически сектори под надзора на този орган.

[5] AGCOM е създаден с член 1, параграф 1 от legge n. 249, di Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (Закон № 249 от 13 юли 1997 г. за създаване на регулаторен орган в областта на съобщенията и нормите относно далекосъобщителните и радио-телевизионните системи) (GURI, бр. 177 от 31 юли 1997 г.).

[6] Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 — Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n.°214 (Декрет-закон № 201 от 6 декември 2011 г. — Спешни мерки за растеж, справедливо разпределение и консолидиране на публичните финанси) (GURI, бр. 284 от 6 декември 2011 г.), преобразуван с изменения в Закон № 214 от 22 декември 2011 г. (GURI, бр. 300 от 27 декември 2011 г.).

[7] Legge n. 266, recante „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2006)“ (Закон № 266 от 23 декември 2005 г. — Разпоредби относно изготвянето на годишния и многогодишния държавен бюджет (Закон за бюджета за 2006 г.) (GURI, бр. 302 от 29 декември 2005 г.).

[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, общ раздел, бр. 95 от 24 април 2017 г., редовна притурка, бр. 20) (Декрет-закон № 50 от 24 април 2017 г.— Спешни мерки във финансовата област, инициативи в полза на органите на местната власт, други помощи за засегнатите от земетресения райони и мерки за развитие), convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 (преобразуван с изменения със Закон № 96 от 21 юни 2017 г.) (GURI, бр. 144 от 23 юни 2017 г.).

II. Фактите, спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

11. През 2017 г. и 2018 г. AGCOM приема решения № 182/17/CONS, № 427/17/CONS и № 528/18/CONS (наричани по-нататък „решенията“), с които определя размера и реда и условията на дължимата му от частни икономически оператори в сектора на пощенските услуги вноска съответно за 2017 г., 2018 г. и 2019 г. По-конкретно, AGCOM определя размера на вноската на 1,4 на хиляда (от декларираните от всеки оператор приходи) за 2017 г. и 2018 г. и на 1,35 на хиляда за 2019 г.

12. Тези решения:

— посочват като лица, задължени да плащат вноската, както доставчиците на универсалната услуга, така и другите частни икономически оператори от сектора на пощенските услуги, които притежават разрешение,

— определят размера на вноската по такъв начин, че заплащането ѝ от икономическите оператори да покрива всички разходи за дейностите на AGCOM в посочения сектор, без никакво публично съфинансиране.

13. Тези разходи са изчислявани с оглед не само на дейностите, пряко свързани с регулирането на пазара на пощенски услуги, но и на услугите, които са общи за различните звена на AGCOM, като например използването на сгради и деловодна дейност. Непреките разходи, произтичащи от общите услуги, се разпределят между различните регулирани от AGCOM пазари в пропорционални дялове.

14. Няколко частни икономически оператора, извършващи експресни куриерски услуги, които не попадат в обхвата на универсалната услуга, обжалват решенията пред Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд Лацио).

15. Тези оператори възразяват по-конкретно срещу това, че:

— решенията установяват система на плащане на вноски, която е изцяло за сметка на операторите на пазара, без каквото и да е държавно съвместно участие,

— финансираните разходи са по-високи от разходите, свързани с регулаторните дейности на AGCOM на пазара на пощенските услуги,

— доставчиците на експресни куриерски услуги се приравняват с тези на универсалната услуга.

16. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд Лацио) отхвърля жалбите, като приема по-специално следното:

— приложимата ratione temporis национална правна уредба не налага никакво задължение за държавно съфинансиране на дейността на AGCOM, нито разрешава на този орган да определя, при липсата на разпоредба в този смисъл в закона за годишния бюджет, платим от държавата процент вноска,

— член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директива 97/67 позволява на държавите членки да покриват разходите на НРО чрез финансиране от операторите на регулирания от този орган пазар,

— услугите, посочени в член 9, параграф 2 от Директива 97/67, се отнасят не само до универсалната услуга,

— разходите за експресни куриерски услуги и непреките оперативни разходи, разпределени пропорционално, също са разходи, които могат да бъдат финансирани.

17. Жалбоподателите обжалват решението на първоинстанционния съд пред Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия), който отправя до Съда следните въпроси:

„1) Член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире и трета алинея, както и член 22 от Директива 97/67/ЕО […], изменена с Директива 2008/6/ЕО […], трябва ли да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като приложимата в италианския правен ред (съдържаща се в член 1, параграфи 65 и 66 от Закон № 266 от 23 декември 2005 г. и член 65 от Декрет-закон № 50 от 24 април 2017 г., преобразуван с изменения със Закон № 96 от 21 юни 2017 г.), по силата на която е възможно задължени да финансират оперативните разходи на регулаторния орган в пощенския сектор, да бъдат само доставчиците от пощенския сектор, включително тези, които не предоставят услуги, попадащи в обхвата на универсалната услуга, и съответно е възможно да се изключи всякаква форма на публично съфинансиране от държавния бюджет?

2) Член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире и член 22 от Директива 97/67/ЕО […], изменена с Директива 2008/6/ЕО […], трябва ли да се тълкуват в смисъл, че позволяват оперативните разходи, които могат да бъдат финансирани от доставчиците на пощенски услуги, да включват също така разходите, свързани с регулаторните дейности относно пощенските услуги, които не попадат в обхвата на универсалната услуга, както и разходите за административни структури и политическо ръководство (т.нар. „хоризонтални“ структури), чиито дейности, макар да не са пряко насочени към регулиране на пазарите на пощенски услуги, все пак допринасят за изпълнението на всички институционални правомощия на регулаторния орган, поради което е възможно тяхното непряко и частично (пропорционално) отнасяне към сектора на пощенските услуги?

3) Принципът на пропорционалност, принципът на недискриминация и член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире и трета алинея, както и член 22 от Директива 97/67/ЕО […], изменена с Директива 2008/6/ЕО […], допускат ли национална правна уредба като италианската (съдържаща се в член 1, параграфи 65 и 66 от Закон № 266 от 23 декември 2005 г. и член 65 от Декрет-закон № 50 от 24 април 2017 г., преобразуван с изменения със Закон № 96 от 21 юни 2017 г.), която възлага на доставчиците на пощенски услуги задължението да участват във финансирането на регулаторния орган в пощенския сектор, без възможност за разграничаване на положението на доставчиците на експресни куриерски услуги от това на доставчиците на универсалната услуга и следователно без възможност за преценяване на различната интензивност на регулаторната дейност, извършвана от националния регулаторен орган във връзка с различните видове пощенски услуги?“.

III. Производството пред Съда

18. Преюдициалното запитване постъпва в Съда на 31 март 2022 г.

19. Писмени становища представят General Logistic System Enterprises Srl, General Logistic System Italy SpA, BRT SpA, Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali (A.I.C.A.D.I.) и др., белгийското, гръцкото, италианското, литовското, норвежкото и португалското правителство, както и Европейската комисия.

20. Провеждането на съдебно заседание не е счетено за необходимо.

IV. Анализ

А. Предварителни бележки

21. Директива 97/67, в редакцията след изменението ѝ с Директива 2008/6, позволява на държавите членки да обвържат предоставянето на лицензии на операторите в пощенския сектор, „когато е уместно“, „със задължение за финансова вноска за покриване на оперативните разходи на [НРО]“ [9].

22. Генерален адвокат Mengozzi вече е обърнал внимание на трудностите при тълкуването на член 9, параграф 2 от Директива 97/67 поради не особено ясната формулировка на разпоредбата [10]. Настоящият случай потвърждава отбелязаното от него.

23. Струва ми се по-подходящо да започна анализа на въпросите на Consiglio di Stato (Държавен съвет) с втория от тях, за да изясня какви разходи на НРО в пощенския сектор трябва да финансират операторите от този сектор [11]. След това ще проверя дали Директива 97/67 налага минимално задължително финансиране на НРО с публични средства. Накрая ще изследвам дали всички оператори в пощенския сектор трябва да правят вноски според приходите си, или трябва да се прави разграничение между доставчиците на универсалната услуга и доставчиците на експресни куриерски услуги.

Б. По втория преюдициален въпрос

24. Запитващата юрисдикция иска да установи дали член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире във връзка с член 22 от Директива 97/67 включва в оперативните разходи на НРО, които се финансират от доставчиците на пощенски услуги:

— разходите за регулаторни дейности във връзка с пощенските услуги, които не попадат в обхвата на универсалната услуга,

[9] Член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директива 97/67. Съгласно член 22, параграф 1 от същата директива държавите членки определят НРО.

[10] Заключение на генерален адвокат Mengozzi от 16 март 2016 г. по дело DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:168, т. 22).

[11] Необходимо е да се установи дали това трябва да са всички разходи, включително общите, или само разходите, които са строго обвързани със задачите на НРО в пощенския сектор. За целта е от съществено значение да се тълкува не особено ясното понятие „оперативни разходи“, използвано в Директива 97/67.

— „разходите за административни структури и политическо ръководство (т.нар. „хоризонтални“ структури), чиито дейности, макар да не са пряко насочени към регулиране на пазарите на пощенски услуги, все пак допринасят за изпълнението на всички институционални правомощия на регулаторния орган, поради което е възможно тяхното непряко и частично (пропорционално) отнасяне към сектора на пощенските услуги“.

1. Разходи за регулаторни дейности на НРО във връзка с пощенските услуги, които не попадат в обхвата на универсалната услуга

25. По отношение на тази категория практиката на Съда ми се струва недвусмислена: „относно специфичното задължение за изплащане на финансова вноска за покриване на разходите на регулаторния орган, натоварен с пощенския сектор, посочено в член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директива 97/67, […] следва да се посочи, че дейностите, възложени на националните регулаторни органи, се отнасят до пощенския сектор в неговата цялост, а не само до доставчиците на услуги, които попадат в обхвата на универсалната услуга“ [12].

26. Така очертаното задължение съответства на задачите на НРО в пощенския сектор, чиято цел е да гарантират изпълнението на задълженията, произтичащи от Директива 97/67, и да осигурят спазването на правилата на конкуренция в посочения сектор. В този смисъл посочените задачи ползват всички, а не отделни категории пощенски оператори.

27. Следователно член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директива 97/67 трябва да се тълкува в смисъл, че в замяна на произтичащите за тях ползи от дейността на НРО всички доставчици на пощенски услуги могат „да бъдат обвързани със задължението за изплащане на финансова вноска за финансиране на дейностите на тези органи“ [13].

28. Като цяло, задължението обхваща разходите за дейностите на НРО във връзка с *всички* пощенски услуги — както включените, така и изключените от обхвата на универсалната услуга.

2. Разходи за административни структури и политическо ръководство

29. Не така очевиден ми се струва отговорът на въпроса дали *оперативните разходи* по член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директива 97/67 включват т.нар. „разходи на хоризонталните структури и служби“ (наричани по-нататък „хоризонталните разходи“) [14] на НРО, посочени от запитващата юрисдикция.

30. Директива 97/67 не дефинира понятието „оперативни разходи“, което участниците в настоящото преюдициално производство тълкуват по различен начин:

— според Комисията тази категория обхваща хоризонталните разходи на НРО за дейности от административен или институционален характер, които предшестват и са тясно свързани с осъществяваните от тях регулаторни дейности,

[12] Решение от 16 ноември 2016 г., DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, т. 29).

[13] Решение от 16 ноември 2016 г., DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, т. 31), и заключение на генерален адвокат Mengozzi по това дело (EU:C:2016:168, т. 46).

[14] В смисъла, даден на тези термини от запитващата юрисдикция.

— BRT SpA от своя страна счита, че ако намерението на законодателя е било пощенските оператори да поемат хоризонталните разходи на НРО, той е щял да използва по-широко понятие от понятието „оперативни разходи“. Според посоченото дружество думата „оперативен“ означава, че нещо служи на конкретна цел и се отнася до етапа на практическо изпълнение.

31. Прегледът на текста на разпоредбата на различните езици не помага да се направи граматическо тълкуване, което да я изясни [15]. Ето защо съгласно практиката на Съда е необходимо да се прибегне до систематичното и телеологичното тълкуване на въпросната разпоредба [16].

32. Разгледана сама по себе си, Директива 97/67 не позволява и систематично тълкуване, което да внесе повече яснота относно значението на понятието „оперативни разходи“ [17].

33. Други актове от правото на Съюза относно електронните съобщения (например Директива 2002/21/ЕО [18] и Директива 2002/20/ЕС [19] или предшестващите ги директиви) обаче биха могли от систематична гледна точка да дадат полезни за настоящото преюдициално производство насоки.

34. Това би било възможно, ако тези други актове [20], които вече са били тълкувани от Съда, съдържаха аналогични понятия, които да могат да бъдат отнесени към пощенския сектор [21].

35. В сферата на електронните съобщения, също като в пощенския сектор, се предвижда частните оператори да финансират съответните НРО. За целта Директива 2002/20 използва понятието „административните разходи“ на НРО. Тези органи, отново както в пощенския сектор, трябва да са безпристрастни и независими и да разполагат с подходящо финансиране [22].

[15] „Оперативни разходи“ в текста на Директива 97/67 на френски език е „coûts de fonctionnement“, на италиански — „costi operativi“, на немски — „betrieblichen Aufwendungen“, на английски — „operational costs“, на португалски — „custos de funcionamento“, а на румънски — „costurile operaționale“.

[16] Решение от 12 ноември 2019 г., Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956, т. 42).

[17] Непълнотата на член 9 от Директива 97/67 в това отношение контрастира с подробната уредба на разходите (преки или общи), които доставчиците на универсалната услуга трябва да отразяват в счетоводните си системи (член 14).

[18] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (ОВ L 108, 2002 г., стр. 33; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 195), изменена с Директива 2009/140/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 година за изменение на директиви 2002/21/ЕО относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги, 2002/19/ЕО относно достъпа до електронни съобщителни мрежи и тяхната инфраструктура и взаимосвързаността между тях и 2002/20/ЕО относно разрешението на електронните съобщителни мрежи и услуги (ОВ L 337, 2009 г., стр. 37).

[19] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно разрешението на електронните съобщителни мрежи и услуги (ОВ L 108, 2002 г., стр. 21; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 183), изменена с Директива 2009/140.

[20] Директиви 2002/20 и 2002/21 са в сила към момента на настъпване на фактите по спора в главното производство, но считано от 20 декември 2020 г. са отменени с Директива (ЕС) 2018/1972 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения (ОВ L 321, 2018 г., стр. 36).

[21] Между пощенския сектор и сектора на електронните съобщения има известни припокривания (в някои държави членки, като Италия, един НРО осъществява надзор и върху двата сектора), но и съществени различия. Съответно трябва да се подхожда внимателно при пренасянето на взети от директивите подходи от един сектор в друг.

[22] Съгласно решение от 28 юли 2016 г., Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608), точка 36, от член 3, параграфи 3 и 3a от Директива 2002/21 се установява, че „[Д]иректива [2002/21] вече изисква за гарантиране на независимостта и безпристрастността на НРО държавите членки, по същество да осигурят на всички тях *необходимите финансови и човешки ресурси за изпълнение на задачите, които са им възложени* […]“. Курсивът е мой.

36. Разпоредбите, които уреждат финансирането на НРО в сектора на електронните съобщения, предвиждат изрично, че вноските на операторите (таксите, които те са задължени да плащат за издръжката на НРО) са само за покриването на определени *настоящи административни разходи*, свързани по-конкретно с управлението на разрешенията или на правата за използване [23].

37. Всъщност съгласно член 12, параграф 1 от Директива 2002/20 административните такси, налагани на предприятията с цел финансиране на дейностите на НРО, „по размер покриват единствено административните разходи за управлението, контрола и изпълнението на общата лицензионна схема и правата за използване и специфичните задължения, както е посочено в член 6, параграф 2“ [24].

38. Следователно таксите в сектора на електронните съобщения не могат да бъдат използвани по никакъв начин за покриване на разходи за задачи, различни от изброените в посочената разпоредба, и по-специално — на други административни разходи на НРО [25].

39. Според Съда от разпоредбата на член 12, параграф 2 във връзка със съображение 30 от Директива 2020/20 се установява, че таксите, налагани на операторите в сектора на електронните съобщения:

— трябва да покриват реалните административни разходи в резултат от дейностите, изброени в параграф 1, буква а) от този член, и да бъдат в съответствие с тези разходи. В този смисъл всички приходи от разглежданата такса не би трябвало да надвишават всички разходи, свързани с посочените дейности [26],

— може да покриват разходите за всички дейности на НРО, изброени в същия член, а не само разходите по регулиране на пазара ex ante [27].

40. Представените становища жалбоподатели в главното производство защитават прилагането в сектора на пощенските услуги на подхода, възприет спрямо сектора на електронните съобщения в член 12 от Директива 2002/20 и в практиката на Съда за тълкуване на същия.

[23] Съгласно съображение 30 от Директива 2002/20 „могат да се налагат административни такси, с цел да се финансират дейностите на националните регулаторни органи във връзка с управлението на системата за разрешение и предоставянето на права за използване. Такива такси следва да бъдат ограничени, за да покриват настоящите административни разходи за тези дейности. […]“. В съображение 31 се посочва още, че „[с]истемите за административни такси следва да не опорочават конкуренцията или да създават пречки за навлизането на пазара“.

[24] Тези разходи могат „да включват разходи за международно сътрудничество, хармонизация и стандартизация, анализ на пазара, проследяване на съответствието и други видове пазарен контрол, както и [разходи за] регулаторната дейност по подготовката и въвеждането в сила на вторичното законодателство и административните решения като например решенията за достъп и взаимосвързаност“.

[25] Решения от 18 юли 2013 г., Vodafone Omnitel и др. (C-228/12—C-232/12 и C-254/12—C-258/12, EU:C:2013:495, т. 38—40 и 42), и от 28 юли 2016 г., Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608, т. 45).

[26] Решения от 18 юли 2013 г., Vodafone Omnitel и др. (C-228/12—C-232/12 и C-254/12—C-258/12, EU:C:2013:495, т. 41 и 42), и от 28 юли 2016 г., Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608, т. 46).

[27] Определение от 29 април 2020 г., BRT Italia и др. (C-399/19, EU:C:2020:346, т. 43): „член 12, параграф 1, буква а) от [Директива 2002/20] трябва да се тълкува в смисъл, че с такса, налагана съгласно тази разпоредба на предприятията, предоставящи електронни съобщителни мрежи или услуги, може да бъдат покрити само разходите, свързани с трите категории дейности на НРО, посочени в тази разпоредба, включително с регулаторните, надзорните, санкционните функции и с тези за разрешаване на спорове, като тези разходи не се свеждат до разходите за дейността по регулиране на пазара ex ante“.

41. Предложеното тълкуване на пръв поглед [28] може да е привлекателно, но не е подходящо: независимо от приликите в изискванията за независимост на НРО в сектора на електронните съобщения и в пощенския сектор, специфичните разпоредби относно тяхното финансиране се различават:

— както вече посочих, таксите, налагани на операторите в сектора на електронните съобщения, финансират определени *административни разходи*, посочени в член 12 от Директива 2002/20, които са свързани с управлението на разрешенията или на правата за използване, но не и други, различни от посочените в този член разходи на НРО,

— обратно — в член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире и в член 22 от Директива 97/67 законодателят на Съюза не е ограничил финансираните от частните оператори разходи само до тези с чисто административен характер, още по-малко — само до разходите, свързани с разрешенията или с правата за използване.

42. Телеологичното тълкуване на член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире и член 22 от Директива 97/67 налага извода, че с тези разпоредби на НРО в пощенския сектор се дава възможност да изпълняват общите си задачи, с други думи, да гарантират изпълнението на задълженията, произтичащи от Директива 97/67 [29]. За целта тези органи трябва да разполагат с подходящо финансиране, покриващо хоризонталните разходи, които те са направили в резултат на дейността си и без които просто не биха могли да функционират.

43. Следователно няма причина, поради която хоризонталните разходи на НРО в пощенския сектор (т.е. общите разходи, които не са конкретно свързани с регулаторна или контролна дейност), които тези органи правят при осъществяването на институционалните си правомощия, да не могат да бъдат квалифицирани като оперативни разходи. В това отношение съм съгласен с Комисията, която обръща внимание на тясната връзка на тази категория разходи, предхождащи всяка друга дейност, със специфичните функции на НРО.

44. Накрая, както правилно посочва запитващата юрисдикция, ако даден НРО (като AGCOM) изпълнява функции в други сектори, освен в пощенския, непреките разходи ще бъдат разпределени пропорционално между всички обхванати сектори.

B. По първия преюдициален въпрос

45. Запитващата юрисдикция иска да установи дали Директива 97/67 допуска национална правна уредба, съгласно която финансирането на НРО в пощенския сектор се поема единствено от частните доставчици на услуги, без каквато и да било друга форма на публично финансиране от държавния бюджет.

46. Отговорът на този първи въпрос се съдържа в отговора, който предлагам да бъде даден на втория въпрос на основание член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире и член 22 от Директива 97/67.

[28] В действителност други аспекти от практиката на Съда относно НРО на електронните съобщения могат без затруднения да бъдат използвани за пощенския сектор. Вж. точки 72 и 79 от настоящото заключение.

[29] По-специално, да установят контролни и регулаторни процедури, гарантиращи предоставянето на универсалната услуга и спазването на правилата на конкуренция в пощенския отрасъл (член 22, параграф 2 от Директива 97/67).

47. Ако оперативните разходи на НРО в пощенския сектор обхващат както разходите, пряко произтичащи от регулаторните и контролните дейности на тези органи, така и разходите за техните административни структури и политическо ръководство, частните оператори принципно трябва да поемат цялостното финансиране на НРО.

48. Следователно на въпроса на запитващата юрисдикция (дали е възможно всички разходи на НРО да се поемат от частните оператори, без никакво публично съфинансиране) може да се отговори утвърдително.

49. Този отговор не се влияе от обстоятелството, че в член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директива 97/67 е използван изразът „когато е уместно“ по отношение на механизма за финансиране на НРО. С този вид изрази се гарантира възможността за избор на различни формули, която Директива 97/67 оставя на държавите членки [30].

50. Във връзка с това е необходимо да се уточни обхватът на „задължение[то] за финансова вноска“, предвидено в член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директива 97/67.

51. От езикова гледна точка този израз би могъл да обоснове едно ограничително тълкуване: операторите имат задължение за финансова вноска, с която да поемат *част от*, но *не и всички* оперативни разходи на НРО.

52. Доколкото езиковото тълкуване не е определящо, отново трябва да се прибегне до систематичното и телеологичното тълкуване на член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директива 97/67.

53. Изхождайки от постановката, че понятието „оперативни разходи“ обхваща всички разходи, които НРО в пощенския сектор са направили при изпълнението на своите функции, може да се поддържа, че държавите членки си запазват възможността да избират между:

— система на изцяло частно финансиране чрез такси, налагани на пощенските оператори,

— система на публично финансиране от националните бюджети,

— смесена система на публично (от националния бюджет) и частно (вноски на операторите в пощенския сектор) съфинансиране. Няма пречка при този модел хоризонталните разходи да се покриват чрез публично финансиране, а разходите за регулаторни и контролни дейности — от частните оператори.

54. Съгласно предоставените от Комисията данни, основани на направено наскоро изследване [31], 15 държави членки са избрали система на изцяло частно финансиране, шест са предпочели система на публично финансиране, а пет са възприели смесена система (в четири от които по-голямата част от финансирането е възложена на пощенските оператори).

[30] Като всеки друг налог, определените такси за покриване на разходите за изпълнение на публични функции несъмнено включват известен елемент на политическа преценка. Такса като одобрената в Италия, която се определя като съответна хилядна част от приходите на пощенските оператори, не изглежда да засяга конкуренцията на операторите в сектора или да застрашава тяхното оцеляване.

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

55. Според мен член 9 от Директива 97/67 нито налага, нито препятства избора на един или друг модел на финансиране на НРО. Единственото изискване, което параграф 3 на посочения член налага, е елементите на възприетата система, гарантирайки независимостта и функционирането на тези органи, същевременно да бъдат „прозрачни, достъпни, недискриминационни, пропорционални, точни и недвусмислени, предварително оповестени и основани на обективни критерии“.

56. Ще повторя, няма пречка дадена държава членка да въведе смесена система или система на публично финансиране: и двете са в съответствие с целта на Директива 97/67, която предвижда съществуването на независими от операторите в пощенския сектор НРО [32], за да се гарантира, че същите надлежно изпълняват регулаторните и контролните си функции. И двете системи ми изглеждат съвместими с член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире от Директива 97/67, тъй като запазват независимостта на НРО спрямо операторите в пощенския сектор и гарантират правилното функциониране на тези органи.

57. Същото се отнася и за съвместимостта на системите с изцяло частно финансиране (като италианската), при условие че същите гарантират, от една страна, че съответният НРО е независим, и от друга страна, че той действително разполага с необходимите за изпълнението на своите функции средства [33].

58. Всъщност източникът на финансиране на даден НРО не предопределя задължително неговата независимост [34]. Целта е този орган да разполага с необходимите финансови средства, така че да може да избягва всяко неправомерно влияние от страна на основните оператори на пазара и други публични органи [35].

59. Наистина възможността дейността на даден НРО да бъде „блокирана“, е по-голяма, когато неговото финансиране зависи изключително от вноските на операторите в пощенския сектор. Както посочва запитващата юрисдикция [36], случаят в Италия е показателен: съгласно самия AGCOM от момента, в който през 2012 г. става италианският НРО в пощенския сектор, той не е успял да събере нито една вноска от частните пощенски оператори и е трябвало да упражнява регулаторните и контролните си функции с финансови средства, отклонени от други сектори или от резервите си. AGCOM посочва, че невъзможността да получава вноските от операторите, ще доведе до невъзможност да изпълнява функциите си в италианския пощенски сектор [37].

[32] В съображение 47 от Директива 2008/6 се обръща внимание на независимостта и автономността на НРО: „[…] В съответствие с принципа за разделение на регулаторни и оперативни функции държавите членки следва да гарантират независимостта на националните регулаторни органи, като по този начин осигурят безпристрастност на техните решения […]“.

[33] В съображение 47 от Директива 2008/6 се посочва, че „[н]ационалните регулаторни органи следва да бъдат снабдени с всички необходими ресурси за изпълнението на тех[н]ите задачи от гледна точка на персонал, експертни знания и финансови средства“.

[34] *OCDE*. The Governance of Regulators — Being an independent Regulator. OCDE Publishing, Paris, 2016, p. 79, 80, достъпно на интернет адрес https://read.oecd-ilibrary.org/governance/being-an-independent-regulator_9789264255401-en#page4, и *OCDE*. Creando una cultura de independencia: Guía práctica contra influencias indebidas. Éditions OCDE, Paris, 2017, p. 27, 28, достъпно на интернет адрес https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/creando-una-cultura-de-independencia_9789264287877-es.

[35] *OCDE*. The Governance of Regulators — Equipping Agile and Autonomous Regulators. OCDE Publishing, Paris, 2022, достъпно на интернет адрес https://read.oecd-ilibrary.org/governance/equipping-agile-and-autonomous-regulators_7dcb34c8-en#page52, стр. 50: „Appropriate funding mechanisms should ensure that regulators receive sufficient funds for an effective and efficient execution of their activities, and should contain adequate safeguards that prevent undue influence in the work of regulators through the appropriation or restriction of funds“.

[36] Точка 78 от акта за преюдициално запитване.

[37] Икономическото блокиране на даден НРО, финансиран от вноски на частноправни субекти, е възможно, независимо от евентуалното принудително събиране на таксите, ако това събиране бъде парализирано поради дълги съдебни спорове. В този контекст, при отсъствието на други мерки, възпрепятстващите действия на операторите в пощенския сектор, които единствени финансират НРО, биха могли да затруднят или включително да възпрепятстват този НРО да изпълнява регулаторните и контролните си функции (вж. т. 78 от акта за преюдициално запитване).

60. Все пак горното, изглежда, е по-скоро конкретен (и непредвиден) проблем на италианската система на финансиране, отколкото структурен недостатък на възприетия модел. Този проблем би могъл да бъде решен чрез предоставянето на самия НРО на правомощия за събиране на вноските.

61. Като цяло считам, че член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире във връзка с член 22 от Директива 97/67 оставя на държавите членки свобода да изберат системата на финансиране на техните НРО в пощенския сектор. Когато избере изцяло частно финансиране чрез налагане на такси на пощенските оператори, съответната държава членка трябва да приеме необходимите мерки, така че задължително да гарантира независимостта и оперативността на НРО. Тези мерки трябва да бъдат достатъчно ефективни, така че да не допускат практики, блокиращи дейността на този орган.

62. Ако Съдът, обратно на предложеното от мен тълкуване, приеме, че понятието „оперативни разходи“ обхваща единствено разходите, произтичащи от регулаторните и контролните дейности на НРО, хоризонталните разходи на тези органи трябва да се поемат от съответната държава чрез публично финансиране, така че функционирането на НРО да бъде гарантирано.

Г. По третия преюдициален въпрос

63. Запитващата юрисдикция иска да установи дали принципите на пропорционалност и на недискриминация, както и член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире и член 22 от Директива 97/67 допускат система на финансиране на НРО, основана на такси, налагани на пощенските оператори:

— без да се отчита интензивността на регулаторните и контролните задачи, изпълнявани във връзка с различните видове пощенски услуги, и

— без за целта да се прави разграничение между доставчиците на универсалната услуга и доставчиците на експресни куриерски услуги.

64. Директива 97/67 не предвижда конкретни правила за изчисляване на таксите, налагани на пощенските оператори за финансирането на НРО. Както вече посочих, член 9, параграф 3 налага единствено изискване същите да бъдат определени въз основа на изчислителни методи, които са „прозрачни, достъпни, недискриминационни, пропорционални, точни и недвусмислени, предварително оповестени и основани на обективни критерии“.

1. Принцип на равно третиране

65. Принципът на равно третиране изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано [38].

[38] Решения от 12 ноември 2014 г., Guardian Industries и Guardian Europe/Комисия (C-580/12 P, EU:C:2014:2363, т. 51), от 4 май 2016 г., Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, т. 35), и от 7 март 2017 г., RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, т. 41).

66. Италианските оператори на експресни куриерски услуги считат, че задължението им за плащане на вноски в полза на НРО не трябва да бъде същото като на операторите на универсалната услуга, тъй като се намират в различно положение. Според тях НРО извършва регулаторни и контролни дейности, които в много по-голяма степен се отнасят до операторите на универсалната услуга.

67. Ще припомня, че член 9, параграф 1 от Директива 97/67 позволява на държавите членки да въведат за предприятията от пощенския сектор общи разрешения за предоставянето на услугите, които попадат извън обхвата на универсалната услуга. Параграф 2, първа алинея от този член предвижда възможността държавите членки да въведат разрешителни процедури по отношение на услугите, които попадат в обхвата на универсалната услуга [39].

68. Съгласно съображение 18 от Директива 97/67 основната разлика между експресните куриерски услуги и универсалната пощенска услуга се състои в добавената стойност (под каквато и да е форма), предоставена от първите на клиентите и събрана от тях. Подобни престации представляват специфични услуги, отделими от услугата в общ интерес, които отговарят на особени потребности на икономическите оператори и изискват определени допълнителни престации, каквито не се предлагат в рамките на традиционната пощенска услуга [40].

69. Разликата между експресните куриерски услуги и универсалните пощенски услуги [41] обаче не поставя операторите на двата вида услуги в различно положение, що се отнася до задължението им да покриват разходите на НРО. Или с други думи, няма причина тази разлика да води до по-голяма или по-малка вноска за финансирането на НРО.

70. Регулаторните и контролните дейности на даден НРО се извършват по отношение на пощенския сектор в неговата цялост, във връзка както с универсалната услуга, така и с експресните куриерски услуги [42].

71. Методът за изчисляване на таксите за финансирането на НРО не съдържа дискриминационни елементи, тъй като се основава на процентен фактор, който е еднакъв за всички пощенски оператори и е приложим по отношение на приходите на всеки от тях. Съдът вече е потвърдил недискриминационния, обективен и прозрачен характер на този изчислителен метод във връзка с аналогични такси, налагани на съответните оператори за финансирането на НРО в други икономически сектори [43].

[39] Решение от 16 ноември 2016 г., DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, т. 20).

[40] Решения от 31 май 2018 г., Confetra и др. (C-259/16 и C-260/16, EU:C:2018:370, т. 38), и от 21 ноември 2019 г., Deutsche Post и др. (C-203/18 и C-374/18, EU:C:2019:999, т. 65).

[41] Пощенският сектор претърпя бързо развитие и е налице тенденция за сближаване на дейностите на доставчиците на универсалната услуга и тези на операторите на експресни куриерски услуги.

[42] С изменението на Директива 97/67 с Директива 2008/6 законодателят на Съюза е възнамерявал, видно от съображения 13 и 16 от последната директива, да завърши процеса на либерализация на пазара на пощенските услуги и да потвърди окончателната дата за изграждането на вътрешния пазар на пощенски услуги, като премахне не само последните пречки пред пълното отваряне на пазара за някои доставчици на универсалната услуга, но и всички останали пречки пред предоставянето на пощенски услуги. Вж. в този смисъл решение от 27 март 2019 г., Pawlak (C-545/17, EU:C:2019:260, т. 31).

[43] Решение от 21 юли 2011 г., Telefónica de España (C-284/10, EU:2011:513, т. 31 и 32): „Що се отнася до въпроса дали държавите членки имат право да определят, както е направено в разглежданото по главното производство законодателство, размера на тази такса въз основа на брутните приходи от стопанска дейност на задължените лица, следва да се приеме, […] че този критерий е обективен, прозрачен и недискриминационен. От друга страна, както подчертава Комисията в съдебното заседание, този определящ критерий не е напълно лишен от връзка с разходите, направени от компетентния национален орган. […] При тези условия Директива 97/13 не би могла да се противопостави на определянето от страна на държавите членки на размера на таксата на основание член 6 от същата директива въз основа на брутните приходи от стопанска дейност на задължените лица“.

2. Принцип на пропорционалност

72. Според Съда, за да се направи оценка на пропорционалността на национална правна уредба като тази, с която Директива 97/67 е транспонирана в Италия по отношение на разрешенията за предоставяне на пощенски услуги, „[…] запитващата юрисдикция има задачата да провери, при цялостна преценка на всички релевантни правни и фактически обстоятелства, дали подобна правна уредба е в състояние да гарантира осъществяването на преследваните цели и дали не надхвърля необходимото за постигането им […]“ [44].

73. Що се отнася до това дали въпросната правна уредба е годна „да гарантира осъществяването на преследваната с нея цел“, следва да се посочи, че „национално законодателство е в състояние да гарантира осъществяването на изтъкнатата цел единствено ако действително отговаря на грижата за съгласуваното и систематичното ѝ постигане“ [45].

74. Целта на италианския модел в пощенския сектор (частно финансиране) е да се покриват разходите на НРО в посочения по-горе смисъл. Наложеното на всички оператори в сектора задължение за плащане на таксите поначало [46] е годно да гарантира изпълнението на присъщите на НРО функции.

75. Необходимо е да се припомни, че съгласно данните по делото таксата, установена с италианското законодателство, не е по-висока от налаганата на частните оператори в други държави членки за финансиране на техните НРО в пощенския сектор.

76. Това, за което се спори, е дали задължението всички пощенски оператори да правят вноски според приходите си, без разлика между операторите на универсалната услуга и тези на експресни куриерски услуги, надхвърля необходимото за постигане на подходящо финансиране на НРО.

77. Според мен спорната система не нарушава принципа на пропорционалност, доколкото дейността на НРО има за цел да гарантира либерализацията в пощенския сектор като цяло, и обхваща всички пощенски оператори.

78. В подкрепа на становището ми са следните два аргумента:

— от една страна, макар да е вярно, че дейността на доставчиците на универсалната услуга е обект на по-строга регулация, либерализацията на пощенския сектор ползва в по-голяма степен доставчиците на експресни куриерски услуги,

— от друга страна, както Съдът припомня във връзка с финансирането на НРО в сектора на електронните съобщения, не е нужно да е налице конкретна взаимовръзка между размера на налаганата на съответния оператор такса и действително извършените от НРО

[44] Решение от 31 май 2018 г., Confetra и др. (C-259/16 и C-260/16, EU:C:2018:370, т. 49).

[45] Решение от 31 май 2018 г., Confetra и др. (C-259/16 и C-260/16, EU:C:2018:370, т. 50).

[46] С нюансите, посочени в точки 60—62 от настоящото заключение.

разходи във връзка с този оператор[47]. Този извод може без проблеми да бъде отнесен към Директива 97/67.

V. Заключение

79. На основание изложеното предлагам на Съда да отговори на Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) по следния начин:

„Член 9, параграф 2, втора алинея, четвърто тире във връзка с член 22 от Директива 97/67/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 декември 1997 година относно общите правила за развитието на вътрешния пазар на пощенските услуги в Общността и за подобряването на качеството на услугата, изменена с Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 февруари 2008 година за изменение на Директива 97/67/ЕО с оглед пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенските услуги в Общността,

трябва да се тълкува в смисъл, че:

— понятието „оперативни разходи“ на националните регулаторни органи в пощенския сектор, които се финансират от доставчиците на пощенски услуги, обхваща както разходите, извършени във връзка с дейности по регулиране на пощенските услуги, независимо дали същите са включени, или не в универсалната услуга, така и хоризонталните разходи за административните структури и политическото ръководство на тези органи,

— национална правна уредба, която допуска на доставчиците на пощенски услуги да бъде наложено задължение за финансиране на оперативните разходи на националния регулаторен орган, без каквото и да било публично финансиране, е съвместима с правото на Съюза, при условие че съответната държава членка приеме необходимите мерки, за да гарантира независимостта на този орган и наличието на средства за осъществяване на неговите функции, и

— съвместима с правото на Съюза, и по-конкретно с принципите на пропорционалност и на недискриминация, е и система на финансиране на националния регулаторен орган на държава членка, при която на пощенските оператори се налагат такси, изчислявани като съответна хилядна част от приходите им, без да се отчита интензивността на регулаторните и контролните задачи, изпълнявани във връзка с различните видове пощенски услуги, и без за целта да се прави разграничение между доставчиците на универсалната услуга и операторите на експресни куриерски услуги“.

[47] Решение от 21 юли 2011 г., Telefónica de España (C-284/10, EU:2011:513, т. 28): „Директива 97/13 не би могла да се тълкува в смисъл, че трябва да е налице конкретна взаимовръзка между размера на налаганата на задължения оператор такса и действително извършените от споменатия компетентен национален орган разходи във връзка с този оператор през определен период, тъй като в Директива 97/13 няма нито една разпоредба, която да налага такава взаимовръзка“. Същото важи и за Директива 97/67.