Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE,
predstavljeni 23. marca 2023 [1]

Zadeva 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
proti
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,
Presidenza del Consiglio dei ministri,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Ministero dello Sviluppo Economico,
ob udeležbi
Nexive SpA

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija))

„Predhodno odločanje – Poštne storitve v Evropski uniji – Financiranje regulativnega organa za poštni sektor – Potreba po javnem financiranju – Obveznost podjetij v tem sektorju, da prispevajo k stroškom delovanja regulativnega organa za poštni sektor – Finančno breme, ki ga nosijo izključno izvajalci poštnih storitev, brez razlikovanja med izvajalci univerzalne storitve in izvajalci hitrih kurirskih storitev“

[1] Jezik izvirnika: španščina.

1. V Italiji morajo zasebni gospodarski subjekti v poštnem sektorju kriti stroške nacionalnega regulativnega organa (v nadaljevanju: NRO) brez kakršnega koli javnega sofinanciranja. Ta obveznost velja tako za izvajalce hitrih kurirskih storitev kot za izvajalce univerzalne storitve.

2. V tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe se Sodišču, če povzamem, postavlja vprašanje, ali je nacionalna zakonodaja, uporabljena v obravnavanem sporu, združljiva z Direktivo 97/67/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/6/ES,[2] ter z načeloma sorazmernosti in prepovedi diskriminacije.

I. Zakonodaja

A. Pravo Unije – Direktiva 97/67 (kakor je bila spremenjena)

3. Člen 9 te direktive določa:

„1. Za storitve, ki so zunaj okvira univerzalne storitve, lahko države članice uvedejo splošna dovoljenja v obsegu, ki je potreben za zagotavljanje upoštevanja bistvenih zahtev.

2. Za storitve, ki so zajete v okviru univerzalne storitve, lahko države članice uvedejo postopke za odobritev, skupaj s posamičnimi dovoljenji, v obsegu, ki je potreben za zagotavljanje upoštevanja bistvenih zahtev ter za zagotovitev zagotavljanje univerzalne storitve.

Za podeljevanje dovoljenj:

[…]

– lahko, kjer je primerno, velja obveznost finančnega prispevanja k operativnim stroškom nacionalnega regulativnega organa iz člena 22,

[…]

Obveznosti in zahteve iz prve alinee in iz člena 3 se lahko naložijo samo imenovanim izvajalcem univerzalne storitve.

[…]

3. Postopki, obveznosti in zahteve iz odstavkov 1 in 2 so pregledni, dostopni, nediskriminacijski, sorazmerni, natančni in nedvoumni, vnaprej objavljeni in temeljijo na objektivnih merilih. […]“.

4. Člen 22 določa:

„1. Vsaka država članica imenuje enega ali več nacionalnih regulativnih organov za poštni sektor, ki so pravno ločeni in operativno neodvisni od izvajalcev poštnih storitev. […]

[…]

[2] Direktiva 97/67/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. decembra 1997 o skupnih pravilih za razvoj notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti in za izboljšanje kakovosti storitev (posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 3, str. 71), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. februarja 2008 o spremembi Direktive 97/67/ES glede popolnega oblikovanja notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti (UL 2008, L 52, str. 3) (v nadaljevanju: Direktiva 97/67).

2. Nacionalni regulativni organi imajo posebno nalogo, da zagotovijo upoštevanje obveznosti, ki izhajajo iz te direktive, zlasti z vzpostavitvijo postopkov nadzornih in regulativnih postopkov za zagotavljanje univerzalne storitve. Lahko so tudi zadolženi za zagotavljanje upoštevanja predpisov o konkurenci v poštnem sektorju.

[…]“

B. Nacionalno pravo

5. Direktiva 97/67 je bila v italijansko zakonodajo prenesena z zakonsko uredbo št. 261 z dne 22. julija 1999,[3] katere člen 2(1) je določal, da je „regulativni organ za poštni sektor […] ministrstvo za komunikacije“.

6. S členom 1 zakonske uredbe št. 58 z dne 31. marca 2011[4] je bil člen 2 zakonske uredbe št. 261 z dne 22. julija 1999 spremenjen, tako da določa:

– „Ustanovi se nacionalna agencija za regulacijo poštnega sektorja […], ki se imenuje za nacionalni regulativni organ za poštni sektor v smislu člena 22 Direktive 97/67/ES in njenih poznejših sprememb“ (odstavek 1);

– „Naloge […], ki jih je opravljalo ministrstvo za gospodarski razvoj […], se z ustreznimi človeškimi, finančnimi in funkcionalnimi viri prenesejo na agencijo“ (odstavek 12);

– „Stroški delovanja agencije se bodo krili: (a) s posebnim skladom, vključenim v proračun ministrstva za gospodarski razvoj, v katerega se dodelijo finančna sredstva iz odstavka 12; (b) s prispevkom, ki ne presega ene tisočinke prihodkov zadnjega proračunskega leta v zvezi s poštnim sektorjem in ga plačajo vsi gospodarski subjekti v tem sektorju […]“ (odstavek 14);

– [„]Ministrstvo za gospodarstvo in finance z odlokom določi višino finančnih sredstev iz odstavka 12[“] (odstavek 18).

7. Dejavnosti in pristojnosti nacionalne agencije za poštni sektor so bile z uredbo-zakonom št. 201 z dne 6. decembra 2011[5] prenesene na Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (regulativni organ za komunikacije; v nadaljevanju: AGCOM).[6] Veljavni predpisi o financiranju navedene agencije pa niso bili spremenjeni.

[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 (zakonska uredba št. 261 z dne 22. julija 1999 – Izvajanje Direktive 97/67/ES […]) (GURI št. 182 z dne 5. avgusta 1999).

[4] Decreto Legislativo n. 58 – Attuazione della direttiva 2008/6/CE che modifica la direttiva 97/67/CE, per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali della Comunità (zakonska uredba št. 58 – Izvajanje Direktive 2008/6/ES […]) z dne 31. marca 2011 (GURI št. 98, z dne 24. aprila 2011).

[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. 214, (uredba-zakon št. 201 z dne 6. decembra 2011 – Nujne določbe za rast, pravičnost in konsolidacijo javnih financ) (GURI št. 284 z dne 6. decembra 2011), ki je bila s spremembami preoblikovana v zakon št. 214 z dne 22. decembra 2011 (GURI št. 300 z dne 27. decembra 2011).

[6] AGCOM je bil ustanovljen s členom 1(1) legge n. 249, di Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (zakon št. 249 z dne 13. julija 1997 o ustanovitvi regulativnega organa za komunikacije ter regulaciji telekomunikacijskih in radiotelevizijskih sistemov (GURI št. 177 z dne 31. julija 1997).

8. Člen 1(65) in (66) zakona št. 266 z dne 23. decembra 2005[7] je določal:

– „65. Od leta 2007 stroške delovanja […] Regulativnega organa za komunikacije […] krije zadevni sektor v delu, ki se ne krije s financiranjem iz državnega proračuna, na način, določen z veljavnimi predpisi, in v višini, ki jo s sklepom določi organ ob upoštevanju zakonsko določenih omejitev, ter se plačajo neposredno temu organu […]“.

– „66. Od njegove prve uporabe v letu 2006 je znesek prispevka, ki ga morajo plačati subjekti, ki delujejo v komunikacijskem sektorju […], določen na eno in pol tisočinke prihodkov, prijavljenih v zadnjem proračunu pred začetkom veljavnosti tega zakona. Za naslednja leta bo [AGCOM] v skladu z odstavkom 65 prilagodil morebitne spremembe zneska in načina obračunavanja dajatve, pri čemer bo ta znesek omejen na dve tisočinki prihodkov, prijavljenih v zadnjem proračunu pred sprejetjem odločbe.“

9. Sprememba financiranja AGCOM je bila uvedena s členom 65 uredbe-zakona št. 50 z dne 24. aprila 2017[8], in sicer:

„1. Od leta 2017 se stroški delovanja Regulativnega organa za komunikacije v zvezi s svojimi nalogami nacionalnega regulativnega organa za poštni sektor krijejo izključno v skladu s postopki iz člena 1(65) in (66), drugi stavek, zakona št. 266 z dne 23. decembra 2005, in sicer glede na prihodke, ki so jih ustvarili izvajalci v poštnem sektorju. Določbe člena 2 v odstavkih od 6 do 21 in člena 15(2a) zakonske uredbe št. 261 z dne 22. julija 1999 se razveljavijo“.

10. Ta sprememba je odpravila mešani javno-zasebni sistem financiranja regulativnega organa in uskladila prispevke izvajalcev v poštnem sektorju za AGCOM s prispevki drugih gospodarskih sektorjev pod njegovim nadzorom.

II. Dejansko stanje, spor in vprašanja za predhodno odločanje

11. AGCOM je v letih 2017 in 2018 izdal odločbe št. 182/17/CONS, št. 427/17/CONS in št. 528/18/CONS (v nadaljevanju: odločbe), s katerimi je določil znesek in način plačila prispevka, ki mu ga plačajo zasebni gospodarski subjekti v sektorju poštnih storitev za leta 2017, 2018 oziroma 2019. Natančneje, AGCOM je določil prispevek v višini 1,4 tisočinke (prihodkov, ki jih je prijavil vsak izvajalec) za leti 2017 in 2018 ter 1,35 tisočinke za leto 2019.

12. V odločbah:

– so bili kot zavezanci za plačilo prispevka opredeljeni izvajalci univerzalne storitve in drugi zasebni gospodarski subjekti v sektorju poštnih storitev, ki imajo dovoljenje;

– znesek prispevka je bil določen tako, da bi prispevek gospodarskih subjektov v celoti pokril stroške dejavnosti AGCOM v navedenem sektorju, brez vsakršnega javnega sofinanciranja.

[7] Legge n. 266, recante „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2006)“ (zakon št. 266 z dne 23 decembra 2005 – Določbe o določitvi letnega in večletnega državnega proračuna (zakon o financah za leto 2006)) (GURI št. 302 z dne 29. decembra 2005).

[8] Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 – Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo (GURI, splošna serija, št. 95 z dne 24. aprila 2017, redni dodatek št. 20), (uredba-zakon št. 50 z dne 24. aprila 2017 – Nujne določbe o finančnih zadevah, pobudah v korist območnih ustanov, nadaljnjih posegih za območja, ki so jih prizadeli potresi, in ukrepih za razvoj), convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, (s spremembami preoblikovana v zakon št. 96 z dne 21. junija 2017) (GURI št. 144 z dne 23. junija 2017).

13. Ti stroški so bili ovrednoteni ne samo glede na dejavnosti, ki so neposredno povezane z regulacijo trga poštnih storitev, ampak tudi storitve, ki so skupne različnim sektorjem AGCOM, kot so uporaba nepremičnin in tajniške dejavnosti. Posredni stroški, ki izhajajo iz skupnih storitev, so bili sorazmerno razdeljeni med različne trge v pristojnosti AGCOM.

14. Nekateri zasebni gospodarski subjekti, ki izvajajo hitre kurirske storitve in ki ne spadajo v okvir univerzalne storitve, so se zoper te odločbe pritožili pri Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij).

15. Zlasti so izpodbijali:

– da je bil z odločbami vzpostavljen sistem prispevkov, ki jih v celoti plačajo udeleženci na trgu, pri čemer je izključena vsakršna soudeležba države;

– da so bili stroški, ki bi se lahko financirali, višji od stroškov, povezanih z regulativnimi dejavnostmi AGCOM na trgu poštnih storitev;

– izenačitev izvajalcev hitrih kurirskih storitev z izvajalci univerzalne storitve.

16. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij) je tožbe zavrnilo na podlagi ugotovitve, če povzamem, da:

– nacionalna zakonodaja, ki se uporablja *ratione temporis*, ne nalaga nobene obveznosti državnega sofinanciranja dejavnosti AGCOM in navedenemu organu ne dovoljuje, da določi stopnjo prispevka, ki bi ga morala plačati država, ker v zakonu o letnem proračunu ni določbe v zvezi s tem;

– člen 9(2), drugi pododstavek, četrta alinea, Direktive 97/67 državam članicam omogoča, da krijejo stroške NRO s sredstvi udeležencev na trgu, ki ga regulira navedeni organ;

– se storitve iz člena 9(2) Direktive 97/67 ne nanašajo samo na univerzalno storitev;

– so upravičeni stroški tudi stroški, povezani s hitrimi kurirskimi storitvami, in posredni operativni stroški, razdeljeni v sorazmernih delih.

17. Tožeče stranke so zoper prvostopenjsko sodbo vložile pritožbo pri Consiglio di Stato (državni svet, Italija), ki je Sodišču predložil naslednja vprašanja:

„1. Ali je treba člen 9(2), drugi pododstavek, četrta alinea, in tretji pododstavek ter člen 22 Direktive 97/67/ES […], kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/6/ES […], razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni zakonodaji, kakor izhaja iz italijanskega pravnega reda (iz člena 1(65) in (66) zakona št. 266 z dne 23. decembra 2005 in člena 65 uredbe-zakona št. 50 z dne 24. aprila 2017, ki je bila s spremembami preoblikovana v zakon št. 96 z dne 21. junija 2017), ki omogoča, da se izvajalcem v poštnem sektorju, tudi tistim, ki ne opravljajo storitev, ki spadajo v okvir univerzalne storitve, naloži izključna obveznost, da finančno prispevajo k operativnim stroškom regulativnega organa za poštni sektor, s čimer se dopušča možnost, da se izključi kakršna koli oblika javnega sofinanciranja iz državnega proračuna?

2. Ali je treba člen 9(2), drugi pododstavek, četrta alinea, in člen 22 Direktive 97/67/ES […], kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/6/ES […], razlagati tako, da lahko operativni stroški, ki jih lahko financirajo izvajalci poštnih storitev, vključujejo tudi stroške regulativnih dejavnosti v zvezi s poštnimi storitvami, ki ne spadajo v okvir univerzalne storitve, ter stroške upravnih struktur in struktur za oblikovanje politike (tako imenovane medsektorske strukture), katerih dejavnosti so, čeprav niso neposredno usmerjene v regulacijo trgov poštnih storitev, vseeno bistvenega pomena za izvajanje vseh institucionalnih pristojnosti organa, kar posledično omogoča, da se posredno in delno (sorazmerno) dodelijo sektorju poštnih storitev?

3. Ali načelo sorazmernosti, načelo prepovedi diskriminacije, člen 9(2), drugi pododstavek, četrta alinea, in tretji pododstavek ter člen 22 Direktive 97/67/ES […], kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/6/ES […], nasprotujejo nacionalni zakonodaji, kakršna je italijanska zakonodaja (iz člena 1(65) in (66) zakona št. 266 z dne 23. decembra 2005 in člena 65 uredbe-zakona št. 50 z dne 24. aprila 2017, ki je bila s spremembami preoblikovana v zakon št. 96 z dne 21. junija 2017), ki izvajalcem v poštnem sektorju nalaga obveznost prispevanja k financiranju regulativnega organa za poštni sektor, ne da bi obstajala možnost razlikovanja med položajem izvajalcev hitrih kurirskih storitev in položajem izvajalcev univerzalne storitve ter s tem možnost ovrednotenja različne intenzivnosti regulativne dejavnosti, ki jo izvaja nacionalni regulativni organ (NRO) v zvezi z različnimi vrstami poštnih storitev?“

III. Postopek pred Sodiščem

18. Sodno tajništvo Sodišča je predlog za sprejetje predhodne odločbe prejelo 31. marca 2022.

19. Družbe General Logistic System Enterprises Srl in General Logistic System Italy SpA, BRT SpA, Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali (A.I.C.A.D.I.) in drugi, belgijska, grška, italijanska, litovska, norveška in portugalska vlada ter Evropska komisija so predložile pisna stališča.

20. Presojeno je bilo, da izvedba obravnave ni nujna.

IV. Presoja

A. Uvodne ugotovitve

21. Direktiva 97/67, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/6, državam članicam dovoljuje, da za izdajo dovoljenj za izvajalce v poštnem sektorju, „kjer je primerno“, velja „obveznost finančnega prispevanja k operativnim stroškom [NRO]“.[9]

22. Generalni pravobranilec Mengozzi je že opozoril na težave pri razlagi člena 9(2) Direktive 97/67 zaradi njegovega nejasnega besedila.[10] Ta zadeva potrjuje njegovo trditev.

[9] Člen 9(2), drugi pododstavek, četrta alinea, Direktive 97/67. V skladu s členom 22(1) navedene direktive države članice imenujejo NRO.

[10] Sklepni predlogi generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi DHL Express (Avstrija) (C-2/15, EU:C:2016:168, točka 22).

23. Pri obravnavi vprašanj Consiglio di Stato (državni svet, Italija) menim, da je bolje začeti z drugim vprašanjem, da bi se pojasnilo, katere vrste odhodkov NRO za poštni sektor morajo financirati izvajalci v tem sektorju.[11] V nadaljevanju bom preučil, ali Direktiva 97/67 nujno nalaga minimalno financiranje NRO iz javnih sredstev. Nazadnje bom analiziral, ali morajo vsi izvajalci v poštnem sektorju prispevati glede na njihove prihodke, ali pa je treba razlikovati med izvajalci univerzalne storitve in izvajalci hitrih kurirskih storitev.

B. Drugo vprašanje za predhodno odločanje

24. Predložitveno sodišče želi izvedeti, ali člen 9(2), drugi pododstavek, četrta alinea, Direktive 97/67 v povezavi s členom 22 te direktive med operativne stroške NRO, ki so naloženi izvajalcem poštnih storitev, vključuje:

– Stroške dejavnosti pri urejanju poštnih storitev, ki so izključene iz univerzalne storitve.

– „[S]troške upravnih struktur in struktur za oblikovanje politike (tako imenovane medsektorske strukture), katerih dejavnosti so, čeprav niso neposredno usmerjene v regulacijo trgov poštnih storitev, vseeno bistvenega pomena za izvajanje vseh institucionalnih pristojnosti organa, kar posledično omogoča, da se posredno in delno (sorazmerno) dodelijo sektorju poštnih storitev."

1. Stroški dejavnosti NRO pri urejanju poštnih storitev, ki so izključene iz univerzalne storitve

25. V zvezi s to kategorijo se mi zdi sodna praksa Sodišča prepričljiva: „glede posebne obveznosti prispevanja k financiranju regulativnega organa, pristojnega za poštni sektor, ki je določena v členu 9(2), drugi pododstavek, četrta alinea, Direktive 97/67 […], je treba ugotoviti, da se dejavnosti, za katere so pristojni nacionalni regulativni organi, nanašajo na celotni poštni sektor in ne samo na storitve, ki sodijo v okvir univerzalne storitve".[12]

26. Tako določena obveznost je v skladu s funkcijami NRO za poštni sektor, katerih naloga je zagotavljanje izpolnjevanja obveznosti iz Direktive 97/67 in spoštovanja predpisov s področja konkurence v tem sektorju. Na ta način dajejo prednost vsem izvajalcem poštnih storitev, in ne le eni ali drugi kategoriji izvajalcev poštnih storitev.

27. Člen 9(2), drugi pododstavek, četrta alinea, Direktive 97/67 je treba torej razlagati tako, da lahko za vse izvajalce poštnih storitev v zameno za koristi, ki jim pripadajo zaradi delovanja NRO, „[velja] obveznost prispevanja k financiranju dejavnosti teh organov […]".[13]

28. Obveznost skratka zajema stroške, povezane z dejavnostmi NRO v zvezi z *vsemi* poštnimi storitvami, tako tistimi, ki so izključene iz univerzalne storitve, kot tistimi, ki so vanjo vključene.

[11] Določiti bo treba, ali naj bodo to vsi stroški, vključno s splošnimi (skupnimi) stroški, ali samo stroški, ki so strogo povezani z nalogami NRO v poštnem sektorju. Zato bo ključnega pomena razlaga nejasnega pojma „operativnih stroškov" iz Direktive 97/67.

[12] Sodba z dne 16. novembra 2016, DHL Express (Avstrija) (C-2/15, EU:C:2016:880, točka 29).

[13] Sodba z dne 16. novembra 2016, DHL Express (Avstrija) (C-2/15, EU:C:2016:880, točka 31), in sklepni predlogi generalnega pravobranilca P. Mengozzija v tej zadevi (EU:C:2016:168, točka 46).

2. Stroški upravnih struktur in struktur za oblikovanje politike

29. Manj jasen se mi zdi odgovor na vprašanje, ali *operativni stroški* iz člena 9(2), drugi pododstavek, četrta alinea, Direktive 97/67 vključujejo tako imenovane „stroške medsektorskih struktur in storitev“ (v nadaljevanju: medsektorski stroški)[14] NRO, ki jih navaja predložitveno sodišče.

30. V Direktivi 97/67 ni opredeljen pojem „operativni stroški“, glede katerega razlage imajo tisti, ki so intervenirali v tem postopku predhodnega odločanja, različna mnenja:

– Komisija meni, da ta kategorija vključuje medsektorske stroške, ki jih imajo NRO zaradi svojih upravnih in institucionalnih dejavnosti, ki so tesno povezane z regulativnimi dejavnostmi, ki jih morajo opravljati, in ki nastanejo pred njimi.

– Nasprotno pa družba BRT SpA meni, da bi zakonodajalec, če bi menil, da morajo izvajalci poštnih storitev nositi medsektorske stroške NRO, uporabil širši pojem od pojma „operativni stroški“. Meni, da beseda „operativni“ pomeni, da je namenjen konkretnemu delovanju in se nanaša na fazo praktičnega izvajanja.

31. Pregled različnih jezikovnih različic ne pomaga pri jezikovni razlagi, ki bi pojasnila določbo.[15] Zato je treba v skladu s sodno prakso Sodišča[16] uporabiti njeno sistematično in teleološko razlago.

32. Direktiva 97/67 sama po sebi tudi ne zagotavlja elementov za sistematično razlago, ki bi dodatno osvetlila pomen „operativnih stroškov“.[17]

33. Res pa je, da bi lahko druga pravila prava Unije v zvezi z elektronskimi komunikacijami (zlasti Direktiva 2002/21/ES[18] in Direktiva 2002/20/ES[19] ali njuni predhodniki) s sistematičnega vidika zagotovila koristne smernice za ta predlog za sprejetje predhodne odločbe.

34. Tako bi bilo, če bi ta druga pravila,[20] ki jih je Sodišče že razlagalo, uvedla podobne pojme, ki bi jih bilo mogoče prenesti na poštni sektor.[21]

[14] S pomenom, ki ga je temu izrazu dalo predložitveno sodišče.

[15] V francoski različici Direktive 97/67 so „operativni stroški“ prevedeni kot „coûts de fonctionnement“, v italijanski različici kot „costi operativi“, v nemški različici kot „betrieblichen Aufwendungen“, v angleški različici kot „operational costs“, v portugalski različici kot „custos de funcionamento“ in v romunski različici kot „costurile operaționale“.

[16] Sodba z dne 12. novembra 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956), točka 42.

[17] Nejasnost člena 9 Direktive 97/67 glede tega je v nasprotju s podrobno ureditvijo stroškov (neposrednih ali skupnih), ki jih morajo izvajalci univerzalne storitve upoštevati v svojih računovodskih sistemih (člen 14).

[18] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 349), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 o spremembi direktiv 2002/21/ES o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve, 2002/19/ES o dostopu do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter o njihovem medomrežnem povezovanju in 2002/20/ES o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (UL 2009, L 337, str. 37).

[19] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (Direktiva o odobritvi) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 337), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140.

[20] Direktivi 2002/20 in 2002/21 sta veljali v času dejanskega stanja v postopkih v glavni stvari, vendar sta bili 20. decembra 2020 razveljavljeni z Direktivo (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah (UL 2018, L 321, str. 36).

[21] Med poštnim sektorjem in sektorjem elektronskih komunikacij obstajajo nekatere podobnosti (v nekaterih državah članicah, na primer v Italiji, oba sektorja nadzoruje isti NRO), obstajajo pa tudi pomembne razlike. Zato je treba biti previden pri prenosu pravnih rešitev iz Direktiv iz enega sektorja v drugega.

35. Na področju elektronskih komunikacij je tako kot v poštnem sektorju določeno, da zasebni izvajalci financirajo ustrezne NRO. Direktiva 2002/20 v ta namen uporablja pojem „upravni stroški“ NRO. Ti organi morajo biti, tako kot organ za poštni sektor, nepristranski in neodvisni ter ustrezno financirani. [22]

36. Pravila, ki urejajo financiranje NRO za sektor elektronskih komunikacij, izrecno določajo, da so prispevki izvajalcev (pristojbine, ki jih morajo plačevati za vzdrževanje NRO) omejeni na kritje nekaterih *dejanskih upravnih stroškov*, povezanih zlasti z upravljanjem odobritvenega sistema ali za podeljevanje pravic uporabe. [23]

37. V skladu s členom 12(1) Direktive 2002/20 se podjetjem namreč naložijo upravne pristojbine za financiranje dejavnosti NRO, ki „skupaj pokrivajo samo upravne stroške, ki bodo nastali z upravljanjem, nadzorom in uveljavitvijo sheme splošnih odobritev in pravic uporabe ter posebnih obveznosti iz člena 6(2)“. [24]

38. Zato namen pristojbin za sektor elektronskih komunikacij ne more biti pokrivanje stroškov, ki se nanašajo na druge naloge od tistih, ki so navedene v tej določbi, zlasti pa ne pokrivanje drugih vrst upravnih stroškov, ki jih ima NRO. [25]

39. Po mnenju Sodišča iz člena 12(2) Direktive 2002/20 v povezavi z njeno uvodno izjavo 30 izhaja, da za pristojbine, naložene izvajalcem elektronskih komunikacijskih storitev, velja, da:

– Morajo kriti dejanske upravne stroške za dejavnosti, navedene v odstavku 1(a) tega člena, in morajo biti uravnotežene s temi stroški. Tako skupni prihodki, prejeti iz naslova zadevne pristojbine, ne morejo preseči vseh stroškov, povezanih s temi dejavnostmi. [26]

– Lahko krijejo stroške, povezane z vsemi dejavnostmi NRO iz navedenega člena, in ne le stroške, povezane z dejavnostjo *ex ante* urejanja trga. [27]

40. Tožeče stranke pred predložitvenim sodiščem, ki so predložile stališča, zagovarjajo prenos rešitve, sprejete za sektor elektronskih komunikacij s členom 12 Direktive 2002/20 in sodno prakso Sodišča, ki ga razlaga, na poštni sektor.

[22] Iz člena 3(3) in (3a) Direktive 2002/21 v skladu s sodbo z dne 28. julija 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608, točka 36), izhaja, da „Direktiva [2002/21] zdaj od držav članic zahteva, da za to, da bi jamčile za neodvisnost in nepristranskost NRO, v bistvu zagotovijo, da imajo vsi ti organi na voljo *finančne in človeške vire, ki so potrebni za opravljanje nalog, ki so jim dodeljene* […]“. Moj poudarek.

[23] V skladu z uvodno izjavo 30 Direktive 2002/20 „se lahko [ponudnikom elektronskih komunikacijskih storitev] naložijo upravne pristojbine za financiranje dejavnosti nacionalnega regulativnega organa pri upravljanju odobritvenega sistema in za podeljevanje pravic uporabe. Take pristojbine naj bodo omejene na zneske za kritje dejanskih upravnih stroškov za te dejavnosti. […]“. V uvodni izjavi 31 je dodano, da „[s]istemi za upravne pristojbine naj ne izkrivljajo konkurence ali ustvarjajo ovir za vstop na trg“.

[24] Ti stroški lahko „vključujejo stroške mednarodnega sodelovanja, usklajevanja in standardizacije, analize trga, nadzorovanja izpolnjevanja in drugega tržnega nadzora in tudi stroške regulativnih dejavnosti, ki vključujejo pripravo in uveljavitev sekundarne zakonodaje in upravnih odločb, na primer odločb o dostopu in medsebojnem povezovanju“.

[25] Sodbi z dne 18. julija 2013, Vodafone Omnitel in drugi (od C-228/12 do C-232/12 in od C-254/12 do C-258/12, EU:C:2013:495, točke od 38 do 40 in 42), in z dne 28. julija 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608, točka 45).

[26] Sodbi z dne 18. julija 2013, Vodafone Omnitel in drugi (od C-228/12 do C-232/12 in od C-254/12 do C-258/12, EU:C:2013:495, točki 41 in 42), in z dne 28. julija 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608, točka 46).

[27] Sklep z dne 29. aprila 2020, BRT Italia in drugi (C-399/19, EU:C:2020:346, točka 43): „člen 12(1)(a) Direktive [2002/20 je treba] razlagati tako, da so stroški, ki se lahko krijejo s pristojbino, naloženo na podlagi te določbe podjetjem, ki zagotavljajo elektronsko komunikacijsko storitev ali omrežje, le stroški, povezani s tremi kategorijami dejavnosti NRO, ki so omenjene v tej določbi, vključno s funkcijami, ki se nanašajo na regulativne dejavnosti, nadzor, reševanje sporov in izrekanje sankcij, ne da bi bili omejeni na stroške, nastale z dejavnostjo *ex ante* urejanja trga“.

41. Predlog razlage je na prvi pogled morda všečen,[28] vendar ni ustrezen: kljub podobnosti zahtev glede neodvisnosti NRO za sektor elektronskih komunikacij in za poštni sektor se konkretna pravila o njihovem financiranju razlikujejo:

– S pristojbinami, naloženimi izvajalcem v sektorju elektronskih komunikacij, se financirajo, kakor sem pravkar navedel, nekateri *upravni stroški* iz člena 12 Direktive 2002/20, povezani z upravljanjem odobritev ali pravic uporabe, ne pa tudi druge vrste stroškov NRO, ki presegajo tiste, ki so navedeni v tem členu.

– Po drugi strani pa zakonodajalec Unije v členih 9(2), drugi pododstavek, četrta alinea, in 22 Direktive 97/67 ni omejil stroškov, ki jih morajo financirati zasebni izvajalci, na tiste, ki so zgolj upravne narave, še manj pa na tiste, ki so povezani z odobritvami ali pravicami uporabe.

42. Teleološka razlaga členov 9(2), drugi pododstavek, četrta alinea, in 22 Direktive 97/67 vodi do stališča, da te določbe NRO za poštni sektor omogočajo izvajanje njihovih splošnih nalog, to je zagotavljanja izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz Direktive 97/67.[29] V ta namen morajo imeti na voljo ustrezna sredstva za kritje medsektorskih stroškov svojega delovanja, brez katerih navedeni organi preprosto ne bi mogli delovati.

43. Zato ni razloga, da medsektorski stroški, ki jih imajo NRO za poštni sektor (torej skupni stroški, ki niso posebej namenjeni regulativni ali nadzorni dejavnosti) pri izvajanju svojih institucionalnih nalog, ne bi šteli za operativne stroške. V zvezi s tem se strinjam s Komisijo, ki poudarja tesno povezavo med to kategorijo stroškov, ki nastanejo pred katero koli drugo nalogo, naloženo NRO.

44. Nazadnje, kakor pravilno poudarja predložitveno sodišče, če NRO (kakršna je AGCOM) opravlja naloge na področjih, ki ne spadajo v poštni sektor, je treba posredne stroške sorazmerno razdeliti med vse vključene sektorje.

C. Prvo vprašanje za predhodno odločanje

45. Predložitveno sodišče želi izvedeti, ali Direktiva 97/67 nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero financiranje NRO za poštni sektor zagotavljajo izključno zasebni izvajalci storitev, pri čemer je izključena kakršna koli oblika javnega financiranja iz državnega proračuna.

46. Odgovor na to prvo vprašanje izhaja iz odgovora, ki sem ga predlagal za drugo vprašanje na podlagi členov 9(2), drugi pododstavek, četrta alinea, in 22 Direktive 97/67.

47. Če operativni stroški NRO za poštni sektor vključujejo stroške, ki neposredno izhajajo iz njihovih regulativnih in nadzornih dejavnosti, ter stroške, ki izhajajo iz njihove upravne strukture in strukture odločanja, bi morali zasebni izvajalci načeloma v celoti kriti financiranje samega NRO.

48. Na vprašanje predložitvenega sodišča (ali se lahko vse stroške NRO naloži zasebnim izvajalcem, brez javnega financiranja?) je zato mogoče odgovoriti pritrdilno.

[28] Druge vidike sodne prakse Sodišča o NRO za elektronske komunikacije je sicer mogoče brez težav uporabiti za poštni sektor. Glej točki 72 in 79 teh sklepnih predlogov.

[29] Zlasti vzpostavitev postopkov nadzornih in regulativnih postopkov za zagotavljanje univerzalne storitve, kot tudi zagotavljanje upoštevanja predpisov o konkurenci v poštnem sektorju (člen 22(2) Direktive 97/67).

49. Na ta odgovor ne vpliva to, da je v členu 9(2), drugi pododstavek, četrta alinea, Direktive 97/67 uporabljen izraz „kjer je primerno“, ki se nanaša na mehanizem financiranja NRO. S takim izrazom se spoštuje izbira različnih formul, ki jo Direktiva 97/67 prepušča državam članicam. [30]

50. Zato je treba pojasniti obseg obveznosti „finančnega prispevanja“ iz člena 9(2), drugi pododstavek, četrta alinea, Direktive 97/67.

51. Ta izraz bi lahko spodbudil ozko razlago: izvajalci bi bili dolžni prispevati le za kritje *dela* operativnih stroškov NRO, in *ne vseh* teh stroškov.

52. Ker jezikovna razlaga ni odločilna, je treba ponovno uporabiti sistematično in teleološko razlago člena 9(2), drugi pododstavek, četrta alinea, Direktive 97/67.

53. Ob predpostavki, da pojem operativnih stroškov vključuje vse stroške, ki jih imajo NRO za poštni sektor pri opravljanju svojih nalog, je mogoče trditi, da države članice ohranijo možnost izbire med:

– izključno zasebnim sistemom financiranja s pristojbinami, naloženimi izvajalcem poštnih storitev;

– sistemom javnega financiranja iz državnih proračunov;

– mešanim sistemom javnega (iz državnega proračuna) in zasebnega (prispevki izvajalcev poštnih storitev) sofinanciranja. Nič ne bi preprečevalo, da bi se v tem modelu medsektorski stroški krili z javnim financiranjem, regulativne in nadzorne stroške pa bi krili zasebni izvajalci.

54. Po podatkih, ki jih je na podlagi nedavne študije [31] predložila Komisija, se je petnajst držav članic odločilo za popolnoma zasebni sistem financiranja, šest za javni sistem, pet pa za mešani sistem (v štirih od njih večino sredstev zagotavljajo izvajalci poštnih storitev).

55. Menim, da člen 9 Direktive 97/67 ne nalaga niti ne preprečuje izbire med enim ali drugim modelom financiranja NRO. Odstavek 3 tega člena določa le, da morajo biti elementi sprejetega sistema „pregledni, dostopni, nediskriminatorni, sorazmerni, natančni in nedvoumni, vnaprej objavljeni in temeljiti na objektivnih merilih“, pri čemer je treba varovati neodvisnost in delovanje teh organov.

56. Ponavljam, državi članici nič ne preprečuje uvedbe javnega ali mešanega sistema: oboje je v skladu z namenom Direktive 97/67, ki določa obstoj NRO, neodvisnih od izvajalcev v poštnem sektorju, [32] da bi se zagotovilo, da ustrezno opravljajo svoje regulativne in nadzorne funkcije. Zdi se mi, da sta oba sistema združljiva s členom 9(2), drugi pododstavek, četrta alinea, Direktive 97/67, saj ohranjata neodvisnost NRO od izvajalcev v poštnem sektorju in njihovo pravilno delovanje.

[30] Tako kot pri vseh drugih oblikah dajatev je tudi pri pristojbinah za kritje stroškov opravljanja javnih funkcij nedvomno prisotna politična presoja. Ne zdi se, da bi pristojbina, ki temelji na prihodkih izvajalcev poštnih storitev, kakršno je odobrila Italija v višini ene tisočinke njihovih prihodkov, vplivala na konkurenčnost izvajalcev v sektorju ali ogrožala njihov obstoj.

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

[32] V uvodni izjavi 47 Direktive 2008/6 je poudarjena neodvisnost in avtonomija NRO: „[…] V skladu z načelom ločevanja regulativnih in operativnih funkcij bi morale države članice zagotoviti neodvisnost nacionalnih regulativnih organov in s tem tudi nepristranskost njihovih odločitev. […]“.

57. Enako velja za združljivost izključno zasebnih sistemov financiranja (kakršen je italijanski), če ti zagotavljajo, prvič, neodvisnost NRO, in drugič, da ima navedeni NRO v praksi potrebna sredstva za izvajanje svojih nalog.[33]

58. V resnici vir financiranja NRO ne določa nujno njegove neodvisnosti.[34] Zagotoviti je treba, da ima na voljo potrebna finančna sredstva, da se bo lahko sam NRO izognil neprimernemu vplivu glavnih udeležencev na trgu in drugih javnih organov.[35]

59. Res je, da je možnost, da se NRO „blokira“ delovanje, večja, če je njegovo financiranje odvisno izključno od prispevkov izvajalcev v poštnem sektorju. Italijanski primer, kakor ugotavlja predložitveno sodišče,[36] naj bi bil tipičen primer: po navedbah samega AGCOM, odkar je leta 2012 postal italijanski NRO za poštni sektor, mu od zasebnih izvajalcev poštnih storitev ni uspelo pobrati nobenih prispevkov, in je moral svoje regulativne in nadzorne funkcije opravljati s finančnimi sredstvi iz drugih sektorjev ali iz svojih rezerv. AGCOM navaja, da zaradi nemožnosti pobiranja prispevkov od izvajalcev ne bo mogel opravljati svojih nalog v italijanskem poštnem sektorju.[37]

60. Vendar se zdi, da je ta okoliščina posledica konkretne (in nenadne) patologije italijanskega finančnega sistema, in ne strukturne pomanjkljivosti sprejetega modela. Rešitev za to je v okrepitvi pooblastil samega NRO za pobiranje prispevkov.

61. Skratka, menim, da člen 9(2), drugi pododstavek, četrta alinea, v povezavi s členom 22 Direktive 97/67 državam članicam prepušča prosto izbiro sistema financiranja njihovih NRO za poštni sektor. Kadar se država članica odloči za izključno zasebno financiranje s pristojbinami, naloženimi izvajalcem poštnih storitev, mora sprejeti potrebne ukrepe, da v vsakem primeru zagotovi neodvisnost in operativnost NRO. Ti ukrepi morajo biti dovolj učinkoviti, da preprečijo ravnanja, ki bi blokirala njegovo dejavnost.

62. Če bi Sodišče v nasprotju z razlago, ki sem jo predlagal, ugotovilo, da pojem operativnih stroškov zajema le stroške, ki izhajajo iz regulativnih in nadzornih dejavnosti NRO, bi morala njihove medsektorske stroške kriti država z javnim financiranjem, da bi bilo zagotovljeno delovanje NRO.

[33] V uvodni izjavi 47 Direktive 2008/6 je navedeno, da „[bi morali imeti] [n]acionalni regulativni organi […] pri izvajanju svojih nalog na voljo vse potrebne vire glede zaposlovanja, strokovnega znanja in izkušenj ter finančnih sredstev“.

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

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

[36] Točka 78 predloga za sprejetje predhodne odločbe.

[37] Do ekonomske blokade NRO, ki se financira iz zasebnih prispevkov, lahko pride, čeprav pristojbine pobira z izvršbami, če izterjavo ohromijo dolgotrajni sodni postopki. V tem okviru bi lahko obstruktivni odnos izvajalcev v poštnem sektorju, ki so edini financerji NRO, ob odsotnosti drugih ukrepov oviral ali celo preprečil, da bi NRO izvajal svoje regulativne in nadzorne funkcije (glej točko 78 predložitvenega sklepa).

D. Tretje vprašanje za predhodno odločanje

63. Predložitveno sodišče želi izvedeti, ali načeli sorazmernosti in prepovedi diskriminacije ter člen 9(2), drugi pododstavek, četrta alinea, in tretji pododstavek ter člen 22 Direktive 97/67 dopuščajo sistem financiranja NRO, ki temelji na pristojbinah, naloženih izvajalcem poštnih storitev:

– brez upoštevanja intenzivnosti regulativnih in nadzornih nalog, ki se izvajajo v zvezi z različnimi vrstami poštnih storitev; in

– brez razlikovanja v ta namen med izvajalci univerzalne storitve in izvajalci hitrih kurirskih storitev.

64. Direktiva 97/67 ne določa posebne metode za izračun pristojbin, ki se zaračunavajo izvajalcem poštnih storitev za financiranje NRO. Kakor sem že poudaril, člen 9(3) te direktive zahteva le, da se določijo elementi za izračun, ki so „pregledni, dostopni, nediskriminatorni, sorazmerni, natančni in nedvoumni, vnaprej objavljeni in [ki] temeljijo na objektivnih merilih“.

1. Načelo enakosti

65. Enakost zahteva, da se primerljive okoliščine ne obravnavajo različno in da se različne okoliščine ne obravnavajo enako, razen če takšno obravnavanje ni objektivno utemeljeno. [38]

66. Italijanski izvajalci hitrih kurirskih storitev menijo, da se jim ne bi smeli zaračunavati prispevki za NRO na enak način kakor izvajalcem univerzalne storitve, ker so v drugačnem položaju. Po njihovem mnenju NRO izvaja veliko širše dejavnosti regulacije in nadzora izvajalcev univerzalne storitve.

67. Naj spomnim, da člen 9(1) navedene Direktive 97/67 državam članicam omogoča, da za podjetja, ki so dejavna v poštnem sektorju, uvedejo splošna dovoljenja za storitve, ki so zunaj okvira univerzalne storitve. Na podlagi odstavka 2, prvi pododstavek, tega člena lahko države članice za storitve, ki so zajete v okviru univerzalne storitve, uvedejo postopke za odobritev. [39]

68. V skladu z uvodno izjavo 18 Direktive 97/67 je bistvena razlika med ekspresno/kurirsko pošto in univerzalnimi poštnimi storitvami v dodani vrednosti (v kakršnikoli obliki) opravljenih ekspresnih/kurirskih storitev, ki jo ta za uporabnike predstavlja. Take storitve ustrezajo posebnim storitvam, ločenim od storitev v javnem interesu, ki ustrezajo posebnim potrebam gospodarskih subjektov in zahtevajo nekatere dodatne storitve, ki jih tradicionalna poštna služba ne opravlja. [40]

69. Vendar zaradi razlike med hitrimi kurirskimi storitvami in univerzalnimi poštnimi storitvami [41] izvajalci obeh kategorij niso v različnih položajih, kar se tiče njihove obveznosti, da krijejo stroške NRO. Drugače povedano, te razlike ne pomenijo nujno večjega ali manjšega prispevka k financiranju NRO.

[38] Sodbe z dne 12. novembra 2014, Guardian Industries in Guardian Europe proti Komisiji (C-580/12 P, EU:C:2014:2363, točka 51); z dne 4. maja 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, točka 35), in z dne 7. marca 2017, RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, točka 41).

[39] Sodba z dne 16. novembra 2016, DHL Express (Avstrija) (C-2/15, EU:C:2016:880, točka 20).

[40] Sodbi z dne 31. maja 2018, Confetra in drugi (C-259/16 in C-260/16, EU:C:2018:370, točka 38), in z dne 21. novembra 2019, Deutsche Post in drugi (C-203/18 in C-374/18, EU:C:2019:999, točka 65).

[41] Razvoj poštnega sektorja poteka hitro, dejavnosti izvajalcev univerzalne storitve in izvajalcev hitrih kurirskih storitev pa se zbližujejo.

70. Regulativna in nadzorna dejavnost NRO se izvaja v zvezi s celotnim poštnim sektorjem, tako glede univerzalne storitve kot glede hitrih kurirskih storitev. [42]

71. Metoda izračuna pristojbin za financiranje NRO ne vsebuje diskriminatornih elementov, saj temelji na odstotnem faktorju, ki je enak za vse izvajalce poštnih storitev in se uporablja za prihodke, ki jih ustvari vsak od njih. Sodišče je že potrdilo nediskriminatorno, objektivno in pregledno naravo te metode izračuna v zvezi s podobnimi dajatvami, ki se ustreznim izvajalcem naložijo za financiranje NRO za druge gospodarske sektorje. [43]

2. Načelo sorazmernosti

72. Po mnenju Sodišča mora predložitveno sodišče za oceno sorazmernosti nacionalne ureditve, kakršna je ta, s katero je Italija prenesla Direktivo 97/67 glede dovoljenj za opravljanje poštnih storitev, „[…] – s celovito presojo vseh upoštevnih pravnih in dejanskih okoliščin – preveriti, ali takšna zakonodaja lahko zagotovi uresničevanje zastavljenih ciljev in ali ne presega tistega, kar je potrebno za njihovo doseganje […]“. [44]

73. Glede ustreznosti te zakonodaje, „da zagotovi uresničitev cilja, ki mu sledi, je treba opozoriti, da je […] nacionalna ureditev primerna, da zagotovi uresničitev zatrjevanega cilja, samo če dejansko zagotavlja, da se ta cilj doseže dosledno in sistematično.“ [45]

74. Cilj italijanskega modela za poštni sektor (zasebno financiranje) je kritje operativnih stroškov NRO v zgoraj navedenem smislu. Obveznost plačila pristojbin za vse izvajalce v sektorju je načeloma [46] primerna za zagotavljanje izvajanja funkcij NRO.

75. Spomniti je treba, da glede na informacije v spisu pristojbina, ki jo določa italijanska zakonodaja, ni višja od pristojbin, ki jih druge države članice nalagajo zasebnim izvajalcem za financiranje svojih NRO za poštni sektor.

76. Sporno je vprašanje, ali obveznost, da vsi izvajalci poštnih storitev prispevajo glede na njihove prihodke, brez razlikovanja med izvajalci univerzalne storitve in izvajalci hitrih kurirskih storitev, presega tisto, kar je potrebno za zagotovitev ustreznega financiranja NRO.

77. Menim, da se z zadevnim sistemom ne krši načelo sorazmernosti, saj je delovanje NRO namenjeno zagotavljanju liberalizacije celotnega poštnega sektorja in se nanaša na vse izvajalce poštnih storitev.

[42] S spremembo Direktive 97/67, ki je bila izvedena z Direktivo 2008/6, je zakonodajalec Unije v skladu z uvodnima izjavama 13 in 16 zadnjenavedene direktive želel dokončati proces liberalizacije trga poštnih storitev in potrditi zadnji rok za popolno oblikovanje notranjega trga poštnih storitev z odpravo ne le zadnjih ovir k popolnemu odprtju trga za nekatere izvajalce univerzalnih storitev, temveč tudi vse ostale ovire za izvajanje poštnih storitev. V tem smislu glej sodbo z dne 27. marca 2019, Pawlak (C-545/17, EU:C:2019:260, točka 31).

[43] Sodba z dne 21. julija 2011, Telefónica de España (C-284/10, EU:2011:513, točki 31 in 32): „Glede vprašanja, ali imajo države članice pravico, da tako kot zakonodaja iz postopka v glavni stvari določijo znesek te dajatve na podlagi bruto dohodkov iz dejavnosti subjektov, zavezanih za plačilo, je treba […] ugotoviti […] da gre za objektivno, pregledno in nediskriminatorno merilo. Na drugi strani pa to merilo določanja – kot je Komisija poudarila na obravnavi – ni brez povezave s stroški, ki nastanejo pristojnemu nacionalnemu organu […]. V takih okoliščinah Direktiva 97/13 ne more nasprotovati temu, da države članice določijo znesek dajatve iz člena 6 te direktive na podlagi bruto dohodkov iz dejavnosti subjektov, zavezanih za plačilo“.

[44] Sodba z dne 31. maja 2018, Confetra in drugi (C-259/16 in C-260/16, EU:C:2018:370, točka 49).

[45] Sodba z dne 31. maja 2018, Confetra in drugi (C-259/16 in C-260/16, EU:C:2018:370, točka 50).

[46] Z nekaj odstopanji, navedenimi v točkah od 60 do 62 teh sklepnih predlogov.

78. Moje prepričanje utrjujeta ta argumenta:

– Na eni strani je res, da je dejavnost izvajalcev univerzalne poštne storitve bolj regulirana, res pa je tudi, da je liberalizacija poštnega sektorja bolj naklonjena izvajalcem hitrih kurirskih storitev.

– Na drugi strani pa – kot je Sodišče spomnilo v zvezi s financiranjem NRO za sektor elektronskih komunikacij – ni nujno, da obstaja jasna povezava med zneskom dajatve, naložene izvajalcu, in stroški, ki jih je NRO dejansko imel v zvezi s tem izvajalcem.[47] To razlogovanje je mogoče zlahka prenesti na Direktivo 97/67.

V. Predlog

79. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj Consiglio di Stato (državni svet, Italija) odgovori tako:

Člen 9(2), drugi pododstavek, četrta alinea, v povezavi s členom 22 Direktive 97/67/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. decembra 1997 o skupnih pravilih za razvoj notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti in za izboljšanje kakovosti storitev, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. februarja 2008 o spremembi Direktive 97/67/ES glede popolnega oblikovanja notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti,

je treba razlagati tako, da

– pojem operativnih stroškov nacionalnih regulativnih organov za poštni sektor, ki jih lahko financirajo izvajalci poštnih storitev, zajema tako stroške, ki nastanejo pri regulativnih dejavnostih v zvezi s poštnimi storitvami, ki so vključene v univerzalno storitev, in tistimi, ki so iz univerzalne storitve izključene, kot tudi medsektorske stroške, ki izhajajo iz upravnih struktur in struktur za oblikovanje politike navedenih organov;

– nacionalna ureditev, ki dovoljuje naložitev obveznosti prispevanja k financiranju operativnih stroškov nacionalnega regulativnega organa izvajalcem poštnih storitev, ob izključitvi kakršne koli oblike javnega financiranja, je združljiva s pravom Unije, če država članica sprejme potrebne ukrepe za zagotovitev neodvisnosti navedenega organa in razpoložljivosti sredstev za izvajanje njegovih nalog; in

– sistem financiranja nacionalnega regulativnega organa države članice, ki izvajalcem poštnih storitev nalaga pristojbine, izračunane v obliki tisočink njihovih prihodkov, brez upoštevanja intenzivnosti regulativnih in nadzornih nalog, ki se izvajajo v zvezi z različnimi vrstami poštnih storitev, ter brez razlikovanja v ta namen med izvajalci univerzalne poštne storitve in izvajalci hitrih kurirskih storitev, je prav tako združljiv s pravom Unije, zlasti z načeloma sorazmernosti in prepovedi diskriminacije.

[47] Sodba z dne 21. julija 2011, Telefónica de España (C-284/10, EU:2011:513), točka 28: „Direktive 97/13 ni mogoče razlagati tako, da mora obstajati jasna povezava med zneskom dajatve, naložene zavezancu za plačilo, in stroški, ki so navedenemu pristojnemu nacionalnemu organu dejansko nastali v zvezi s tem zavezancem v določenem obdobju, saj nobena določba Direktive 97/13 ne vsebuje take obveznosti“. Enako velja za Direktivo 97/67.