

ИЗВЕСТИЕ 98/С 39/02 НА КОМИСИЯТА

за прилагане на правилата за конкуренция в пощенския сектор и за преценка на някои държавни мерки, свързани с пощенските услуги

(Текст от значение за ЕИП)

ВЪВЕДЕНИЕ

След като Комисията предаде Зелена книга за развитието на единен пазар на пощенските услуги¹ и известие на Европейския парламент и Съвета, в което се изнасят резултатите от консултациите по Зелената книга, и мерките, препоръчвани от Комисията², се състоя обширна дискусия за бъдещата законодателна рамка на пощенския сектор на Общността. С резолюция от 7 февруари 1994 г. за развитието на пощенски услуги на Общността³ Съветът покани Комисията да предложи мерки, които да дефинират хармонизирана универсална услуга и абонатни пощенски услуги. През юли 1995 г. Комисията предложи пакет от мерки за пощенските услуги, състоящи се от предложение за директива на Европейския парламент и Съвета относно общите правила за развитието на пощенските услуги в Общността и подобряването на качеството на услугите⁴, както и проект на настоящото известие за прилагането на правилата на конкуренцията⁵.

Настоящото известие, което допълва хармонизиращите мерки, предложени от Комисията, взема за своя основа резултатите от тези разисквания, в съгласие с принципите, установени в резолюцията от 7 февруари 1994 г. В него са взети под внимание коментарите, получени по време на публичните консултации по проекта на настоящото известие, публикуван през декември 1995 г., резолюцията на Европейския парламент⁶ относно настоящия проект, приета на 12 декември 1996 г., както и разискванията върху предложената директива в Европейския парламент и в Съвета.

Комисията е на мнение, че понеже са основно средство за комуникация и търговия, пощенските услуги са от жизненоважно значение за всяка икономическа и социална дейност. Оформят се нови пощенски услуги и за да се насърчат инвестициите и създаването на нова заетост на работната ръка в

¹ COM (91) 476 окончателен.

² „Насоки за развитието на пощенските услуги на Общността“ (COM (93) 247 от 2 юни 1993 г.)

³ ОВ С 48, 16.2.1994 г., стр. 3.

⁴ ОВ С 322, 2.12.1995 г., стр. 22.

⁵ ОВ С 322, 2.12.1995 г., стр. 3.

⁶ ОВ С 20, 20.1.1997 г., стр. 159.

сектора, е необходима сигурност на пазарите. Както се приема от Съда на Европейските общности, правото на Общността, и по-специално правилата за конкуренцията от Договора за създаване на Европейската общност се прилагат и за пощенския сектор⁷. Съдът се произнесе, че „при публични предприятия, на които се дават специални или изключителни права, държавите-членки нямат право нито да въвеждат, нито да поддържат в сила мерки, противоречащи на правилата от Договора по отношение на конкуренцията“ и тези правила „трябва да бъдат тълкувани в съответствие с член 90, параграф 2, който посочва, че предприятията, на които е поверено управлението на услуги от общ икономически интерес, трябва да бъдат подчинени на правилата за конкуренцията, доколкото приложението на тези правила не пречи на изпълнението, юридически или фактически, на конкретните възложени им задачи.“ Ето защо Комисията често получава запитвания каква позиция възнамерява да вземе, с цел прилагането на правилата за конкуренцията, съдържащи се в Договора, с оглед поведението на пощенските оператори и държавните мерки, свързани с публични предприятия и предприятия, на които държавите-членки дават специални или изключителни права в пощенския сектор.

Настоящото известие показва как Комисията тълкува съответните разпоредби на Договора и установява ръководните принципи, според които Комисията възнамерява да прилага правилата за конкуренция от Договора в пощенския сектор при отделните случаи, като същевременно поддържа необходимите гаранции за осигуряване на универсална услуга и дава на предприятията и държавите-членки ясни насоки как да избегнат нарушаване на Договора. Настоящото известие не засяга тълкуването, което би дал Съдът на Европейските общности.

Нещо повече, настоящото известие очертава подхода, който Комисията възнамерява да приеме в прилагането на правилата за конкуренция в работата на пощенските оператори и при преценка на съвместимостта на държавните мерки, ограничаващи свободата да се предоставят услуги и/или да се поддържа конкуренция на пощенските пазари, с правилата за конкуренцията и другите правила на Договора. В допълнение, известието се занимава с въпроса за недискриминационния достъп до пощенската мрежа и гаранциите, необходими за осигуряване на лоялна конкуренция в този сектор.

Като се има предвид развитието на нови пощенски услуги от частни и публични оператори, някои държави-членки вече ревизираха, или ревизират в момента, пощенското си законодателство, за да ограничат монопола на своите пощенски организации относно онова, което се счита за важно за осъществяването на целите от обществен интерес. Същевременно Комисията се сблъсква с нарастващ брой оплаквания и случаи, нарушаващи правилата за конкуренцията,

⁷ По-специално в съединени дела C-48/90 и C-66/90: *Netherlands and Koninklijke PTT Nederland and PTT Post BV v. Commission* [1992] ECR I-565 и дело C-320/91: *Procureur du Roi v. Paul Corbeau* [1993] ECR I-2533.

по които трябва да вземе становище. На този етап именно едно известие е подходящият инструмент, насочващ държавите-членки и пощенските оператори, включително онези, които се ползват със специални или изключителни права, с цел да се гарантира правилното приложение на правилата за конкуренцията. Настоящото известие, макар да не претендира за изчерпателност, цели да даде необходимите насоки за правилното тълкуване, по-специално на членове 59, 85, 86, 90 и 92 от Договора при разглеждането на отделни случаи. Като издава настоящото известие, Комисията взема мерки да засили прозрачността и да улесни решенията за инвестиране на всички пощенски оператори, в интерес на потребителите на пощенските услуги в Европейския съюз.

Както обясни Комисията в съобщението си от 11 септември 1996 г. относно „Услугите от общ интерес в Европа“⁸ солидарността и равнопоставеността в системата на пазарната икономика са основни цели на Общността. Тези цели се допълват от услуги от общ интерес. Европейците започнаха да очакват висококачествени услуги на достъпни цени и много от тях дори гледат на услугите от общ интерес като на социални права.

Що се отнася, по специално до пощенския сектор, потребителите стават все по-настойтелни в упражняването на своите права и искания. Универсалната конкуренция заставя предприятията, които използват пощенски услуги, да търсят сделки на по-изгодни цени в сравнение с тези, от които се ползват техните конкуренти. Новите технологии, например факса и електронната поща, подлагат на огромен натиск традиционните пощенски услуги. Това развитие поражда тревога за бъдещето на тези услуги, подсилвана от тревоги за заетостта и икономическото и социално единство. Икономическото значение на тези услуги е значително. Оттук и значението на модернизацията и развитието на услугите, които са от общ интерес, тъй като те допринасят много за конкурентноспособността в Европа, за социалната солидарност и качеството на живота.

Целта на Общността е да подкрепя конкурентноспособността на европейската икономика в условията на разрастваща се конкуренция и да предостави на потребителите по-голям избор, по-добро качество и по-ниски цени, като същевременно подпомага, чрез политиките си, укрепването на икономическото и социалното единство между държавите-членки и намалява някои от неравенствата. В това отношение пощенските услуги играят ключова роля. Общността е поела задължението да насърчава онези техни функции, които са от общ икономически интерес, както тържествено се заявява в новия член 7г от Амстердамския договор, като същевременно подобрява тяхната ефикасност. Пазарните сили дават възможност за по-добро разпределение на ресурсите и по-голяма ефективност в предлагането на услугите, като главният печеливш в случая е потребителят, който получава по-добро качество на по-ниска цена. Но и тези механизми понякога са ограничени; като резултат потенциалните облаги могат и да не обхванат цялото население и целта на насърчаването на социалното и териториалното единство в ЕС може да не бъде постигната.

⁸ COM (96) 443 окончателен.

Публичните органи следователно трябва да гарантират, че общественият интерес е взет под внимание.

Традиционните структури на някои от услугите от общ икономически интерес, организирани на основата на национални монополи, очевидно застрашават европейската икономическа интеграция. Това включва пощенските монополи, дори когато съществуването им е оправдано, които могат да смутят гладкото функциониране на пазара, особено когато „отцепват“ конкретен пазарен сектор.

Същинското предизвикателство е да се гарантира гладко взаимодействие между изискванията на единния пазар в смисъл на свободно движение, икономическа устойчивост и динамизъм, свободна конкуренция и цели от общ интерес. Това взаимодействие трябва да ползва отделните граждани и цялото общество. Трудно се постига такова равновесие, тъй като ориентирите непрекъснато се променят: единният пазар продължава да се разширява и обществените услуги, които далеч не са фиксирани, непрекъснато трябва да се нагаждат към новите изисквания.

Основната идея на универсалната услуга, изложена от Комисията⁹, е да се гарантира висококачествено обслужване за всички, на цени, които всеки може да си позволи. Универсалната услуга се определя според принципите на равенство, универсалност, приемственост и гъвкавост; както и според принципите на добросъвестната практика: прозрачност в методите на ръководство, в определянето на цените и финансирането и контрол от органи, независими от тези, действащи в областта на услугите. Тези критерии не винаги се изпълняват цялостно на национално равнище, но там, където са въведени чрез прилагането на концепцията за универсална европейска услуга, резултатите за развитието на услугите от общ интерес са положителни. Универсалната услуга отразява изискванията и конкретните характеристики на европейския обществен модел в политика, която съчетава динамичност на пазара, единство и солидарност.

Високото качество на пощенските услуги е от голямо значение както за индивидуалните потребители, така и за бизнес потребителите. Като се има предвид развитието на електронната търговия, в съвсем близко бъдеще значението им дори ще нарасне. В този смисъл пощенските услуги имат да играят съществена роля.

По отношение на пощенския сектор Директива 97/67/ЕС беше приета от Европейския парламент и от Съвета (наричана по-нататък „Пощенската директива“). Директивата цели да въведе общи правила за развитие на пощенския сектор и да подобри качеството на обслужването, както и постепенно и контролирано да разшири пазарите.

Целта на Пощенската директива е дългосрочно да запази пощенските услуги като универсални услуги. Тя налага на държавите-членки минимален хармонизиран стандарт на универсални услуги, включващ повсеместни

⁹ Виж бележка под линия 8.

висококачествени услуги с редовни гарантирани доставки, на цени, които всеки може да си позволи. Това включва събирането, транспорта, сортирането и доставянето на писма, каталози, пратки в известни ценови и тегловни граници. Това включва също препоръчаните и с обявена стойност (*valeur déclarée*) предмети, и се отнася както до националните, така и до международните пощенски услуги. Спазват се строго принципите на приемствеността, неприкосновеността, безпристрастността и равнопоставеността, както и на адаптивността.

За да се гарантира финансирането на универсалните услуги, препоръчително е един сектор да се запази за операторите на тези универсални услуги. Обхватът на този запазен сектор е хармонизиран в Пощенската директива. Според Пощенската директива държавите-членки могат да дават изключителни права за предоставянето на пощенски услуги само до степен, необходима за да се гарантира поддържането на универсалната услуга. Нещо повече, Пощенската директива установява максималния обхват, който държавите-членки имат право да запазят, за да постигнат целта си. Евентуалното допълнително финансиране, нужно за универсалната услуга, може да се осигури чрез включването на определени задължения в договора на търговския оператор: например може да се поиска финансова вноска в някой компенсационен фонд, администриран за тази цел от структура, независима от получателя или получателите, както е предвидено в член 9 от Пощенската директива.

Пощенската директива определя минималния общ стандарт на универсалната услуга и установява общи правила, свързани с резервираните услуги. Поради това тя предлага по-голяма правна сигурност по отношение на законността на някои изключителни и специални права в пощенския сектор. Налице са обаче държавни мерки, които не са предмет на директивата и които могат да влязат в конфликт с правилата от Договора, адресирани до държавите-членки. Независимостта на пощенските оператори също се подчинява на посочените в Договора правила на конкуренцията.

Член 90, параграф 2 от Договора предвижда, че доставчиците на услуги от общ интерес могат да бъдат изключени от правилата на Договора, ако прилагането на тези правила пречи на изпълнението на задачите от общ интерес, за които те са отговорни. Това изключване от правилата на Договора, обаче, е предмет на принципа на пропорционалност. Този принцип е предназначен да гарантира най-доброто съчетание между задължението да се доставят услуги от общ интерес, и начина, по който услугите се доставят на практика, така че използваните средства да са пропорционални на преследваните цели. Принципът е формулиран така, че да позволи гъвкаво и съобразено със ситуацията равновесие, вземащо предвид техническите и бюджетните ограничения, които могат да варират за различните сектори. То позволява и възможно най-добро взаимодействие между пазарната ефикасност и изискванията от общ интерес, като гарантира средствата, използвани за задоволяване на изискванията, да не пречат на гладкото функциониране на

единния европейски пазар и да не се отразяват на търговията в ущърб на интересите на Общността¹⁰.

Правилата на Договора, включително евентуалното изключение от член 90, параграф 2, могат да бъдат прилагани спрямо поведението на предприятията и държавните мерки само на индивидуална основа. Във всеки случай с цел засилване на правната сигурност по отношение на мерките, които не са предмет на Пощенската директива, изглежда желателно да се обяснят начинът, по който Комисията тълкува Договора, както и подходът, който тя има намерение да следва в бъдеще при прилагането на тези разпоредби. По-специално Комисията смята, че при спазване на разпоредбите на член 90, параграф 2 по отношение на предоставянето на универсалната услуга, прилагането на правилата на Договора ще насърчи конкурентноспособността на предприятията в пощенския сектор, ще облагодетелства потребителите и ще допринесе по положителен начин за изпълнението на целите от общ интерес.

Характерно за пощенския сектор в ЕС е, че държавите-членки са резервирали области, които да им гарантират универсална услуга, и които в момента се хармонизират чрез Пощенската директива, за да се ограничат ефектите от различието между държавите-членки. Според Договора, Комисията е длъжна да гарантира, че пощенските монополи съответстват на правилата на Договора и по-специално — на правилата за конкуренция, за да се осигури максимална полза и да се ограничи неблагоприятният ефект за потребителите. Като изпълнява тази цел, прилагайки правилата за конкуренция към сектора на индивидуална основа, Комисията ще гарантира, че монополът няма да се използва за разширяване на защитено господстващо положение в сферата на либерализираните дейности или за необоснована дискриминация в полза на големите потребители за сметка на дребните клиенти. Комисията също ще гарантира, че пощенските монополи, дадени в областта на презграничните услуги, няма да се използват за създаване или поддържане на незаконни ценови картели, нарушаващи интересите на предприятията и потребителите в ЕС.

Настоящото известие обяснява на участниците на пазара какви са практическите последици от приложимостта на правилата за конкуренция в пощенския сектор и евентуалното отклонение от принципите. То определя позицията, която Комисията би приела, в контекста на поддържане на специални и изключителни права, хармонизирани от Пощенската директива, при преценката на отделните случаи или позицията, която Комисията би поддържала пред Съда на Европейските общности по делата, по които той е сезиран от национални съдилища на основание член 177 от Договора.

1. ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В контекста на настоящото известие се прилагат следните определения¹¹:

¹⁰ Виж решение от 23 октомври 1997 г. в дела C-157/94 до C-160/94 „*Member State Obligations – Electricity*“ *Commission v. Netherlands* (157/94), *Italy* (158/94). Франция (154/94), Испания (160/94).

„пощенски услуги“: услугите, включващи събирането, сортирането, транспортирането и доставянето на пощенските пратки;

„публична пощенска мрежа“: системата на организация и ресурси от всякакъв вид, използвана от доставчика/доставчиците на универсалната услуга, по-специално с цел:

— събиране на пратките, предмет на задължението за универсална услуга, от местата за достъп на цялата територия,

— насочването и обработката на тези пощенски пратки от местата за достъп на пощенската мрежа до разпределителния център,

— разпределянето по адресите, указани върху пощенската пратка;

„места за достъп“: физически съоръжения, включително пощенски кутии, предоставени на обществеността по обществената пътна мрежа или в сградите на доставчика на универсалната услуга, в които пощенските пратки могат да бъдат оставени от потребителите в държане на публичната пощенска мрежа;

„събиране“: операцията по прибиране на пощенските пратки, оставени в местата за достъп;

„разпределяне“: процесът от сортирането в разпределителните центрове до доставянето на пощенските пратки на съответните адреси;

„пощенска пратка“: всяка пратка, адресирана ясно, която трябва да бъде пренесена от доставчика на универсалната услуга. Освен кореспондентските пратки тук се включват предмети като например каталози, книги, вестници, периодични издания и пощенски колетти, съдържащи стоки със или без търговска стойност;

„кореспондентска пратка“: писмено съобщение върху всякакъв вид физическо средство, която трябва да бъде пренесена и доставена на адреса, посочен от подателя върху самата пратка или върху нейната опаковка. Книги, каталози, вестници и периодични издания не се смятат за кореспондентски пратки;

„пряка пощенска реклама“: съобщение, състоящо се единствено от материали с цел реклама или маркетинг и характеризиращо се с еднакво съдържание, с изключение на името, адреса и идентификационния номер на получателя, както и други променливи данни, които не променят естеството на съобщението, което се разпраща до значителен брой лица и трябва да бъде пренесено и доставено на адреса, посочен от подателя върху самата пратка или върху нейната опаковка. Националният регулаторен орган трябва да даде тълкуване на термина „значителен брой лица“ във всяка държава-членка и да публикува подходящо определение. Сметките, фактурите, финансовите

¹¹ Определенията се тълкуват по смисъла на Пощенската директива и на всички промени в резултат на преразглеждане на тази директива.

извлечения и други неидентични съобщения не се смятат за пряка пощенска реклама. Съобщение, включващо пряка пощенска реклама с други пратки в една и съща опаковка, не се смята за пряка пощенска реклама. Пряката пощенска реклама включва презгранична, както и национална пряка пощенска реклама;

„размяна на документи“: предоставянето на средства, включително предоставяне на помещения *ad hoc* и транспортни средства от трето лице, позволяващо разпределянето от самите заинтересовани чрез взаимната размяна на пощенски пратки между потребителите, абониращи за тази услуга;

„експресна пощенска услуга“: услуга, която освен с по-голямата бързина и надеждност при събирането, разпределянето и доставката, се характеризира и с някои от следните допълнителни улеснения: гаранция за доставка на определена дата; събиране от адреса на подателя; лична доставка на получателя; възможност за смяна на направлението и получателя в движение; уведомяване на подателя за получаването на пратката; проследяване и контрол върху пратките; персонализирана услуга за потребителите и извършване на услуги *à la carte (по избор)*, както и когато се поиска. По принцип потребителите са готови да платят по-висока цена за тази услуга;

„доставчик на универсална услуга“: публично или частно образувание, което предоставя универсалната пощенска услуга или части от нея, на територията на държава-членка, за чиято идентичност е уведомена Комисията;

„изключителни права“: правата, предоставени от държава-членка, които запазват извършването на пощенски услуги за едно предприятие по силата на законов, подзаконов или административен инструмент и му запазват правото да предоставя пощенска услуга или да поеме даден вид дейност в определен географски район;

„специални права“: правата, предоставени от държава-членка на ограничен брой предприятия по силата на законов, подзаконов или административен инструмент, който в определен географски район:

— ограничава, на дискреционна основа, до две или повече броя на предприятията, оправомощени да предоставят услуга или да предприемат дейност, по друг начин освен този, основаващ се на обективни, пропорционални и недискриминационни критерии, или

— определя по начин, различен от този, основаващ се на тези критерии, няколко конкурентни предприятия като предприятия, оправомощени да доставят дадена услуга или да извършват дадена дейност, или

— предоставя на едно или повече предприятия, по начин, различен от този, основаващ се на горепосочените критерии, правни или регулаторни предимства, които съществено засягат способността на всяко друго предприятие да доставя същата услуга или да извършва същата дейност в същия географски район при условия, които са в значителна степен сравними;

„крайни такси“: възнаграждението на доставчиците на универсалната услуга за разпределението на входящата презгранична поща, включваща пощенски пратки, идващи от друга държава-членка или от трета страна;

„посредник“: всеки икономически оператор, който посредничи между подателя и доставчика на универсалната услуга, като сортира, насочва и/или пресортира пощенските пратки, преди да ги насочи към публичната пощенска мрежа на същата или на друга държава;

„национален регулаторен орган“: орган или органи във всяка от държавите-членки, на който дадената държава-членка поверява между другото и регулаторните функции, попадащи в обхвата на Пощенската директива;

„основни изисквания“: общите неикономически причини, които могат да подтикнат държава-членка да постави условия върху доставката на пощенски услуги¹². Такива причини са: неприкосновеността на кореспонденцията, сигурността на мрежата по отношение на пренасянето на опасни стоки и, където има основание, защитата на данни, опазването на околната среда и регионалното планиране.

Защитата на данните може да включва защита на лични данни, тайна на пренасянната или складирана информация и защита на личния живот.

2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПАЗАРА И НА ПОЛОЖЕНИЕ НА ПАЗАРА НА ПОЩЕНСКИТЕ УСЛУГИ

а) Определение на географски пазар и на продуктов пазар

2.1. Членове 85 и 86 от Договора забраняват като несъвместимо с общия пазар всяко поведение на едно или повече предприятия, което може да се отрази неблагоприятно върху търговията на държавите-членки, и което е свързано с предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията и/или е свързано със злоупотреба с господстващо положение в рамките на общия пазар, или в съществена част от него. Териториите на държавите-членки съставляват отделни географски пазари по отношение на доставянето на националната поща и по отношение на националната доставка на презграничната поща, което се дължи главно на изключителните права на операторите, посочени в точка 4.2. и на ограниченията, наложени върху предоставянето на пощенски услуги. Всеки от географските пазари съставлява съществена част от общия пазар. За определянето на „съответния пазар“ няма значение от коя държава е изпратена презграничната поща, насочена към друга държава.

2.2. Що се отнася до продуктовете пазари, разликата във възприетите от отделните държави-членки практики показва, че в някои случаи се налага признаването на няколко отделни пазари. Разделението на различните

¹² Смисълът на тази важна фраза в контекста на конкурентното право на Общността е обяснен в параграф 5.3.

продуктови пазари се съотнася, между другото, и с дадените специални и изключителни права. Преценявайки отделните случаи на основата на различните пазарни и регулаторни ситуации в държавите-членки и на основата на хармонизираната рамка, предлагана от Пощенската директива, Комисията по принцип смята, че съществуват различни продуктови пазари: събиране, сортиране, пренасяне и доставка на пощата, както и пазар на пряката пощенска реклама и на презграничната поща. Комисията взема предвид факта, че тези пазари са изцяло или частично либерализирани в доста от държавите-членки. Когато разглежда отделните случаи, Комисията ще има предвид тези пазари.

2.3. Общата услуга, свързана с писмата, се отнася до доставката на кореспондентски пратки на адресите, посочени върху пратките.

Тя не включва случаите на самодоставка, т.е. предоставяне на пощенските услуги от физическо или юридическо лице (включително дъщерно дружество или клон), което е подател на пратката.

Не включва и — в съответствие с практиката в много държави-членки — пощенски пратки, които не се смятат за кореспондентски пратки, тъй като се състоят от идентични екземпляри на едно и също писмено съобщение и не са променени от допълнения, зачерквания или други указания, различни от името на получателя и от адреса. Такива предмети са списанията, вестниците, печатните периодични каталози, както и стоки или документи свързани със или допълващи такива пощенски пратки.

Пряката пощенска реклама е обхваната от определението на кореспондентски пратки. Но тя не съдържа персонализирани съобщения. Тя е предназначена за нуждите на конкретни оператори от търговски комуникационни услуги като допълнение към медийната реклама. Нещо повече, подателите на пряка пощенска реклама не винаги изискват същото кратко време за доставка, което се предполага при ценовите листи за писмата първа класа, изисквано от потребителите, които искат гореописаните пазарни услуги. Фактът, че и двата вида услуги не са винаги пряко взаимозаменяеми, посочва възможността за наличието на различни пазари.

2.4. Други различни пазари са например пазарът за експресна поща, пазарът за размяна на документи, пазарът за нови услуги (съвсем различни от конвенционалните услуги). Дейностите, съчетаващи новите телекомуникационни технологии с някои от елементите на пощенските услуги могат, макар и не винаги, да представляват нови услуги по смисъла на Пощенската директива и да отразяват гъвкавостта на традиционните услуги.

Размяната на документи се различава от пазара, посочен в точка 2.3, тъй като не включва събирането и доставката на получателя на пренасяните пощенски пратки. Тя включва само предоставянето на средства, включително предоставянето на помещения ad hoc и транспортни средства от трето лице, позволяващи самодоставка чрез взаимна размяна на пощенски пратки между потребителите, абонирани за тази услуга. Потребителите на размяната на документи всъщност съставляват затворена потребителска група.

Експресната пощенска услуга също се различава от пазара, посочен в точка 2.3, поради добавената стойност, в сравнение с основната пощенска услуги¹³. Освен по-голямата бързина и надеждност в събирането, пренасянето и доставката на пощенските пратки, експресната пощенска услуга се характеризира с това, че предлага някои или всички допълнителни услуги: гарантирана доставка на определена дата, събиране от адреса на подателя; лична доставка на получателя; възможност за смяна на направлението и получателя в движение; уведомяване на подателя за получаването на пратката; проследяване и наблюдение на пратките; персонализирано отношение към потребителите и предлагане на поредица услуги според нуждите на потребителя. По принцип потребителите са готови да заплатят по-висока цена за тази услуга. Резервираните услуги, както са определени съгласно Пощенската директива, могат да включват ускорена доставка на национални кореспондентски пратки, отговарящи на предписаните ценови и тегловни ограничения.

2.5. Без да се засяга определението за резервирани услуги съгласно Пощенската директива, в обхвата на общата услуга, свързана с доставянето на писма, могат да се разпознаят различни дейности, отговарящи на определени нужди, които по принцип би трябвало да се смятат за различни пазари; пазарите за събиране и сортиране на пощата, пазарите за пренасяне на пощата и накрая доставянето на пощата (национална или презгранична). В това отношение трябва да правим разлика и между категориите потребители. Частните потребители очакват определени продукти или услуги да им бъдат доставяни като интегрирана услуга. Бизнес потребителите, обаче, от които идва по-голямата част от доходите на операторите, посочени в точка 4.2, активно се придържат към възможностите за алтернативни решения (по отношение на качеството на нивата на обслужване и/или произтичащите от това разходи). Алтернативните решения понякога се доставят от различни оператори или от под-оператори. Бизнес потребителите искат да уравновесят предимствата и недостатъците от самодоставката в сравнение с доставките на пощенския оператор. Съществуващите монополи ограничават външните доставки на тези индивидуални услуги, но от друга страна ограничения могат да се наложат и от пазарните условия. Пазарната реалност подкрепя становището, че събирането, сортирането, пренасянето и доставката на пощенските пратки представляват различни пазари¹⁴. От гледна точка на законодателството за конкуренцията разликата между четирите пазара може да се смята за значима.

Такъв е случаят с презграничната поща, при която събирането и пренасянето ще се извършват от пощенски оператор, различен от оператора, осигуряващ разпределянето. Такъв е и случаят с националната поща, тъй като повечето пощенски оператори позволяват на по-важните си потребители да предприемат сортиране на натрупана поща срещу отбивки в цената въз основа на публичните им тарифи. Натрупването и събирането на пощата и начинът на плащане при

¹³ Решения 90/16/ЕИО (ОВ L 10, 12.1.1990 г., стр. 47) и 90/456/ЕИО (ОВ L 233, 28.8.1990 г., стр. 19) на Комисията.

¹⁴ Виж известието на Общността относно определянето на съответния пазар за целите на прилагането на конкурентното право на Общността (ОВ С 372, 9.12.1997 г., стр. 5).

тези обстоятелства също варират. Често в наши дни пощенските помещения на големите предприятия се управляват от посредници, които подготвят и предварително сортират пощата, преди да я предадат на пощенския оператор за окончателно разпределение. Нещо повече, всички пощенски оператори позволяват един вид достъп „надолу“ до пощенската им мрежа, например позволяват и дори изискват (сортираната) поща да бъде оставяна на експедиращ или разпределителен център. Това в много случаи позволява по-висока надеждност (качество на услугата), като се заобикаля опасността от провал „нагоре“ в пощенската мрежа.

б) Господстващо положение

2.6. Тъй като в повечето държави-членки операторът, посочен в точка 4.2, поради дадените му изключителни права е единственият оператор, контролиращ публичната пощенска мрежа, обхващаща цялата територия на държавата-членка, той има господстващо положение по смисъла на член 86 от Договора на националния пазар за разпределяне на кореспондентските пратки. Под разпределяне се разбира услугата за потребителя, която позволява да се правят икономии в мащаба, и операторът, който предоставя тази услуга, е в повечето случаи господстващ на пазарите на събирането, сортирането и пренасянето на пощата. В допълнение предприятието, което предоставя събирането, особено ако то също оперира пощенски помещения, има изключителното предимство да се смята от потребителите за главното пощенско предприятие, тъй като е лесно отличимо и затова изборът на потребителите обяснимо пада върху него. Нещо повече, това господстващо положение също включва в повечето държави-членки услуги като препоръчана поща или специална доставка и/или някои сектори на пазара на колетите.

в) Задължения на господстващите пощенски оператори

2.7. Според буква б) от втора алинея от член 86 от Договора злоупотребата може да се изразява в ограничаването на изпълнението на съответната услуга в ущърб на потребителите. Там, където една държава-членка дава изключителни права на оператор, посочен в точка 4.2 за услуги, които този оператор не предлага или предлага при условия, които не задоволяват нуждите на потребителите по начина, по който ги задоволяват услугите на конкурентните икономически оператори, държавата-членка подтиква този оператор по силата на самото упражняване на изключителните права, които са му предоставени, да ограничи предоставянето на съответната услуга, тъй като активното упражняване на тези дейности от страна на частни предприятия в този случай е невъзможно. Такъв е особено случаят, при който мерките, взети в защита на пощенските услуги, ограничават предоставянето на други определени услуги на отделни или съседни пазари, например на пазара на експресната поща. Комисията е поискала от няколко държави-членки да отменят ограниченията, произтичащи от изключителните права по доставянето на експресна поща от международни куриери¹⁵.

¹⁵ Виж бележка под линия 13.

Друг тип възможна злоупотреба включва услуги, характеризиращи се със значителна неефективност и неизползване на съвременните постижения на техниката. Това ощетява потребителите, защото не им позволява да избират между алтернативни доставчици. Например един доклад, подготвен за Комисията¹⁶ през 1994 г. показва, че там, където не са работили в условия на конкуренция, публичните пощенски оператори в държавите-членки не са постигнали значителен напредък след 1990 г. в стандартизацията на мерките и теглилките. Докладът показва също, че някои от пощенските оператори са прибегвали до кръстосано субсидиране между резервирани и нерезервирани услуги (виж точки 3.1 и 3.4), което според проучването обяснява повечето случаи на различия в цените между държавите-членки през 1994 г., които различия се отразяват особено негативно на пребиваващите потребители, които нямат право на отстъпки, тъй като те използват резервирани услуги, за които е определена по-висока от необходимата цена.

Даденият пример илюстрира как при дадени специални или изключителни права пощенските оператори понякога си позволяват да влошат качеството на услугите¹⁷ и не вземат необходимите мерки за подобряването на това качество. Подобни случаи могат да подтикнат Комисията да действа според условията, обяснени в точка 8.3.

Що се отнася до презграничните пощенски услуги, гореспоменатото проучване показва, че качеството на тези услуги трябва да се подобри значително, за да се отговори на нуждите на потребителите и по-специално на пребиваващите потребители, които не могат да си позволят да използват куриерски или факсови услуги. Независими измервания, извършени през 1995 г. и 1996 г., показват подобрене на качеството на услугата от 1994 г. насам. Тези измервания обаче са били извършени само върху първокласна поща, а и най-новите изследвания отново показват слабо влошаване на качеството.

Повечето от публичните пощенски оператори на Общността са уведомили Комисията за наличието на споразумение за крайни такси, което споразумение следва да бъде преценено с оглед правилата на конкуренцията, установени от Договора. Страните по споразумението са обяснили, че целят да установят адекватна компенсация за доставянето на презграничната поща, която да

¹⁶ UFC – *Que Choisir*, Пощенските услуги в Европейския съюз, април 1994 г.

¹⁷ В много държави-членки потребителите са могли преди няколко десетилетия все още да разчитат на тази услуга да получават следобед стандартни писма, изпратени сутринта. Оттогава насам се наблюдава непрекъснат спад на качеството на тази услуга, и по-специално в броя на дневните обиколки на пощальоните, които бяха намалени от пет на една (или две в някои градове на Европейския съюз). Изключителните права на пощенските организации благоприятстваха спада на качеството, тъй като не разрешаваха на други предприятия да навлязат на пазара. Като последица пощенските организации не можаха да компенсират увеличението на заплатите и намаляването на работното време чрез въвеждане на съвременна технология, както това стана в предприятията в отрасли, открити за конкуренцията.

отразява възможно най-точно реалните разходи в това отношение и да подобри качеството на презграничните пощенски услуги.

2.8. Неоправданият отказ за доставка е също злоупотреба, забранена от член 86 от Договора. Подобно поведение би довело до ограничаване на услугите по смисъла на член 86, втора алинея , буква б) и, ако се прилага само към някои потребители, води до дискриминация, противоречаща на член 86, втора алинея, буква в), който постановява еквивалентните сделки да се извършват при равни условия. В повечето държави-членки операторите, посочени в точка 4.2, осигуряват достъп на посредници в различни места за достъп от пощенската си мрежа. Условията на достъп и по-специално прилаганите тарифи обаче са често поверителни и могат да спомогнат за създаването на дискриминационни условия и затова държавите-членки трябва да гарантират, че съответните им пощенски законодателства не насърчават пощенските оператори да прибягват към несправедливо разграничение по отношение на условията или да изключват определени предприятия.

2.9. Макар едно предприятие с господстващо положение да има право да защитава положението си, като се бори с конкурентите си, негова е и конкретната отговорност да не ограничава степента на конкуренция на пазара. Изключителните практики могат да бъдат насочвани срещу съществуващите съперници на пазара или предназначени да спрат достъп до пазара на новопоявили се оператори. Примерите за такова незаконно поведение включват: отказ от сделка като средство за елиминиране на конкурента от страна на предприятие, което е единственият или господстващ източник за доставката на даден продукт или контролира достъпа до важна технология или инфраструктура; хищническо ценообразуване и селективно намаляване на цените (виж раздел 3); изключващи споразумения за доставка; дискриминация като част от по-широк контекст на монополизиращо поведение, предназначено да изключи конкурентите; изключващи схеми за отбивки.

3. КРЪСТОСАНО СУБСИДИРАНЕ

а) Основни принципи

3.1. Кръстосаното субсидиране означава, че едно предприятие прехвърля или разпределя всички или част от разходите по своята дейност в един географски или продуктов пазар на друг географски или продуктов пазар. При дадени обстоятелства този процес в пощенския сектор, където почти всички оператори осигуряват резервирани и нерезервирани услуги, може да наруши конкуренцията и да доведе до това, че конкурентите ще бъдат елиминирани от предложения, станали възможни не чрез ефикасност (включително икономии в обхвата) и качество на работата, а именно поради кръстосаното субсидиране. От жизненоважно значение за развитието на пощенския сектор е такъв процес да се избягва, тъй като води до нелоялна конкуренция.

3.2. Кръстосаното субсидиране не нарушава конкуренцията, когато разходите по резервираните дейности се субсидират от доходите от други резервирани услуги, тъй като тези услуги не са застрашени от конкуренция. Прилагането на тази форма понякога се налага, за да могат операторите, посочени в точка 4.2, да изпълнят задълженията си да оказват услугата универсално при еднакви за

всички условия¹⁸. Например, недоходното доставяне на пощата в селските райони се субсидира чрез доходите от печелившите градски райони. Същото може да се каже за субсидирането на доставката на резервирани услуги чрез доходите от конкурентни дейности. Нещо повече, кръстосаното субсидиране на нерезервираните дейности само по себе си не е нарушение.

3.3. В противовес на това има вероятност когато се субсидират дейности, отворени за конкуренция, като се прехвърлят техните разходи на резервирани услуги, конкуренцията да се опорочи в нарушение на член 86. Може да се стигне до нарушение от страна на предприятие, заемащо господстващо положение в Общността. Нещо повече, потребителите на дейностите, обект на монопол, ще трябва да понесат разходи, които не са свързани с тези дейности. Независимо от това, предприятията с господстващо положение могат също да се конкурират с другите предприятия в цените или да подобряват паричните си потоци и да покриват само частично фиксираните им разходи, освен ако цените не са хищнически или не противоречат на съответните национални разпоредби или на тези на Общността.

б) Последници

3.4. В точка 2.7 „задължения на господстващите пощенски оператори“ споменахме кръстосаното субсидиране. Операторите, посочени в точка 4.2, не трябва да използват доходите от резервираните области, за да извършват кръстосано субсидиране на дейностите в областите, отворени за конкуренция. Такава практика може да предотврати, ограничи или наруши конкуренцията в нерезервираната област. В някои обосновани случаи обаче, посочени в член 90, параграф 2, кръстосаното субсидиране може да се смята за законно, например в случаите на културна поща¹⁹, ако се прилага по недискриминационен начин, или за конкретни услуги на социално, медицински и икономически слабите клиенти. При необходимост Комисията ще посочи какви други изключения от Договора са позволени. В други случаи, като се имат пред вид индикациите, посочени в точка 3.3, поради трудностите по разпределянето на общите разходи, ще трябва цената на конкурентните услуги, предложена от оператора, посочен в точка 4.2, да бъде по принцип поне равна на средните общи разходи за предоставяне на услугата. Това означава покриване на преките разходи, плюс съответна част от общите и косвените разходи на оператора. Обективните критерии като обеми, време, труд, използване, честота на използването, трябва да се прилагат в определянето на подходящата пропорция. Когато оборотът от услугите се използва като критерий при кръстосано субсидиране, трябва да се държи сметка за факта, че при такъв сценарий оборотът на съответната дейност се държи изкуствено нисък. Факторите, повлияни от търсенето, като доходи и печалба, също се влияят от техниките за елиминиране на конкуренцията. Ако

¹⁸ Виж Пощенска директива, позовавания 16 и 18, и глава 5.

¹⁹ Наричана от УРУ „творение на ума“, състоящ се от книги, вестници, периодични издания и списания.

услугите бяха предлагани систематично и селективно на цена под средната обща цена, Комисията би проучила въпроса, на индивидуална основа, на основание член 89, член 86 и член 90, параграф 1, или на основание член 92.

4. ПУБЛИЧНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ И СПЕЦИАЛНИТЕ ИЛИ ИЗКЛЮЧИТЕЛНИТЕ ПРАВА

4.1. Договорът задължава държавите-членки в отношенията си с публичните предприятия и предприятия, на които дават специални или изключителни права, да не въвеждат в действие и да не поддържат мерки, противоречащи на правилата на Договора (член 90, параграф 1). Изразът „предприятие“ включва всяко физическо лице или юридическо лице, извършващо икономическа дейност, независимо от правния му статут и начина му на финансиране. Събирането, сортирането, пренасянето и разпределянето на пощенските пратки е икономическа дейност и тези услуги обикновено се предоставят срещу възнаграждение.

Терминът „публични предприятия“ включва всяко предприятие, върху което публичните органи могат да упражняват директно или индиректно доминиращо влияние по силата на собствеността върху него, тяхното финансово участие в него или правилата, които го регулират²⁰. Доминиращо влияние от страна на публичните органи по-специално може да се предполага, когато публичните органи притежават, директно или индиректно, по-голямата част от вписания капитал на предприятието, контролират мнозинството от правата на глас, свързани с акциите, емитирани от предприятието или могат да назначават повече от половината от членовете на административния, управленския или надзорния орган. Органите, които са част от администрацията на държавата-членка и които организирано предоставят пощенски услуги за трети лица срещу заплащане, трябва да бъдат включени към понятието за такива предприятия. Предприятия, на които са предоставени специални или изключителни права, могат, съгласно член 90, параграф 1, да бъдат както публични, така и частни.

4.2. Националните правила за пощенските оператори, на които държавите-членки са дали специални или изключителни права да доставят известни пощенски услуги са „мярка“ по смисъла на член 90, параграф 1 от Договора и трябва да бъдат преценявани според условията на Договора, на които се позовава въпросният член.

В допълнение към задълженията на държавите-членки, произтичащи от член 90, параграф 1, публичните предприятия и предприятията, на които са дадени специални или изключителни права, са обект на членове 85 и 86.

4.3. В повечето държави-членки специалните и изключителните права се отнасят до услуги като събирането, пренасянето и разпределянето на определени пощенски пратки, както и начинът, по който тези услуги се доставят, например изключителното право да се монтират пощенски кутии по

²⁰ Директива 80/723/ЕИО на Комисията относно прозрачността на финансовите отношения между държавите-членки и публичните предприятия, ОВ L 195, 29.7.1980 г., стр. 35.

обществени пътни артерии или да се печатат марки с името на въпросната страна.

5. СВОБОДАТА ДА СЕ ДОСТАВЯТ УСЛУГИ

а) Основни принципи

5.1. Предоставянето на специални или изключителни права на един или повече оператори, посочени в точка 4.2, които да обработват пощата, включително събиране от обществени пунктове, транспортиране и разпределяне на известни категории пощенски пратки неизбежно ограничава доставката на такива услуги, както от предприятията, установени в други държави-членки, така и от предприятия, установени в съответните държави-членки. Това ограничение има презграничен характер, когато адресите или подателите на пощенските пратки, обработвани от тези предприятия, са установени в други държави-членки. В практиката ограниченията върху доставката на пощенски услуги по смисъла на член 59 от Договора²¹ означават забрана върху пренасянето на определени категории пощенски пратки за други държави-членки, включително чрез посредници, както и забрана на разпределянето на презграничната поща. Пощенската директива посочва обосноващите ограничения в доставката на пощенски услуги.

5.2. Член 66 във връзка с членове 55 и 56 от Договора, формулира изключенията от член 59. Тъй като те са изключения от един основен принцип, те трябва да бъдат тълкувани ограничително. Що се отнася до пощенските услуги, изключението съгласно член 55 се отнася само до пренасянето и разпределянето на специален вид поща, например поща, разменяна в рамките на съдебни или административни производства, която е свързана, макар и без да е задължително, с упражняването на публична власт, и по-специално тук попадат уведомленията, изпращани в рамките на този вид производства. Пренасянето и разпределянето на такива пощенски пратки на територията на държавата-членка следователно може да се подчинява на изискване за предоставено разрешение (виж точка 5.5), целящо да защити обществения интерес. Условието на другите дерогации от Договора, изброени в тези разпоредби, по принцип не засягат пощенските услуги. Сами по себе си такива услуги не могат да застрашат обществения ред и да засегнат общественото здраве.

5.3. Съдебната практика на Европейския съд позволява по принцип по-нататъшни дерогации на основата на задължителни изисквания, при положение че те изпълняват неикономически основни изисквания от общ интерес, прилагат се без дискриминация и са подходящи и пропорционални на преследваната цел. Що се отнася до пощенските услуги, основните изисквания, които Комисията би преценила като обосноваващи ограниченията върху свободата да се доставят пощенски услуги, са изискванията за защита на данните, които се подчиняват на

²¹ За общо обяснение на принципите, произлизащи от член 59, виж тълкувателно съобщение на Комисията относно свободното движение на услуги през границите (ОВ С 334, 9.12.1993 г., стр. 3).

мерките за сближаване, предприети в тази област, тайната на кореспонденцията, сигурността на мрежата по отношение на пренасянето на опасни стоки, както и, в случаите в които това е обосновано от условията на Договора, защитата на околната среда и регионалното планиране. Комисията не смята за целесъобразно да налага ограничения върху свободата да се доставят пощенски услуги с обосновка закрила на потребителя, тъй като това изискване от общ интерес се изпълнява от общото законодателство за лоялна търговия и закрила на потребителя. Свободата да се доставят пощенски услуги ползва потребителя, при положение че задълженията за универсалната услуга са ясно дефинирани на основата на Пощенската директива и могат да бъдат изпълнени.

5.4. Ето защо Комисията смята, че поддържането на каквито и да било специални или изключителни права, които ограничават презграничните пощенски услуги, трябва да бъде обосновано в светлината на членове 90 и 59 от Договора. Понастоящем специалните или изключителни права, чийто обхват не надхвърля резервираните услуги така, както са определени в Пощенската директива, са обосновани *prima facie* от член 90, параграф 2. Изходящата презгранична поща е либерализирана юридически и фактически в някои държави-членки, например Дания, Нидерландия, Финландия, Швеция и Великобритания.

б) Последници

Приемането на мерките, съдържащи се в Пощенската директива, изисква от държавите-членки да регулират пощенските услуги. Там, където държавите-членки ограничават пощенските услуги, за да гарантират универсални услуги и изпълнението на основните изисквания, съдържанието на тези правила трябва да отговаря на преследваната цел. Като общо правило, задълженията трябва да бъдат изпълнявани в рамките на лицензии по категории и на процедурите за деклариране, чрез които операторите на пощенските услуги съобщават името си, правния си статут и адреса, както и кратко описание на услугите, които предлагат на обществото. Индивидуалните лицензи трябва да се прилагат само за конкретни пощенски услуги, когато е доказано, че по-малко рестриктивните процедури не могат да гарантират тези цели. Държавите-членки могат да бъдат поканени, на индивидуална основа, да уведомят Комисията за приеманите от тях мерки, за да може Комисията да прецени тяхната пропорционалност.

6. МЕРКИ, ПРИЕТИ ОТ ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ

а) Основни принципи

Държавите-членки имат свободата да определят кои са услугите от обществен интерес, да дават специални или изключителни права, необходими за предоставянето на тези услуги, да регулират управлението им и, когато е необходимо, да ги финансират. Съгласно член 90, параграф 1 от Договора, обаче, държавите-членки не трябва, в случай на публични предприятия и предприятия, на които те са дали специални или изключителни права, да прилагат или да поддържат мерки, противоречащи на правилата на Договора и особено правилата за конкуренцията.

б) Последници

Управлението на мрежата за универсално събиране и разпределяне на пощата дава значителни предимства на оператора, посочен в точка 4.2, тъй като предлага не само резервирани или либерализирани услуги, включени в дефиницията за универсална услуга, но и други пощенски услуги, които не са универсални. Забраната в член 90, параграф 1 от Договора във връзка с член 86, буква б) засяга използването, без обективна обосновка, на господстващото положение на пазара с цел да се придобие пазарна мощ на свързани или съседни пазари, които са различни от първия пазар, като се предизвиква риск от премахване на конкуренцията на тези пазари. В страни, в които местното разпределение на кореспондентските пратки е либерализирано, както е случаят в Испания, и в които монополът е сведен до пренасянето и разпределянето между градовете, използването на господстващото положение за разширяване на монопола от новия пазар към стария би било несъвместимо с условията на Договора в отсъствието на конкретна обосновка, ако функционирането на услугите от общ икономически интерес не е било предварително застрашено. Комисията е на мнение, че би било подходящо държавите-членки да уведомяват Комисията, когато разширяват обхвата на специалните и изключителните права, както и за обосновката за такава стъпка.

6.3. Ограниченията, наложени върху доставянето на пощенски услуги, могат и да се отразят върху търговията между държавите-членки, тъй като пощенските услуги, предлагани от оператори, различни от операторите, посочени в точка 4.2, могат да работят и с поща от и за други държави-членки и ограниченията могат да попречат на презграничната дейност на операторите в други държави-членки.

6.4. Както е обяснено в точка 8, буква б), точка vii), държавите-членки трябва да следят условията за достъп и за упражняване на специални и изключителни права. Не е необходимо за тази цел да се създават нови органи, но държавите-членки не трябва да прехвърлят на своя оператор²², посочен в точка 4.2, или на орган, свързан (правно, административно и структурно) с този оператор, правото на надзор над дадените изключителни права и над общата дейност на пощенските оператори. На предприятие с господстващо положение не трябва да се разрешава да има такова предимство пред своите конкуренти. От съществена важност е, както теоретически, така и практически, надзорният орган за всички наблюдавани предприятия да е независим. Системата на функционираща конкуренция, изисквана от Договора, може да се гарантира единствено, ако се гарантират равни възможности за различните икономически оператори, включително неприкосновеност на сензитивната бизнес информация. Да се позволи на един оператор да проверява декларациите на конкурентите си или да се позволи на предприятие да получи правото да надзирава дейността на конкурентите си или да бъде ангажирано в предоставянето на лицензи, означава, че му се дава търговска информация за конкурентите и възможността да влияе върху дейността на тези конкуренти.

7. ПОЩЕНСКИТЕ ОПЕРАТОРИ И ДЪРЖАВНАТА ПОМОЩ

²² Виж по-специално дело C-18/88 *RTT v. GB-Inno-BM* [1991] ECR I-5981, параграфи 25—28.

а) Принципи

Макар известен брой оператори, посочени в точка 4.2, да са силно печеливши, мнозинството като че ли оперират в условията на финансов дефицит или се намират на границата на рентабилността, въпреки че информацията за фактическото им финансово състояние е ограничена, доколкото твърде малко оператори публикуват редовно информация според критерии, позволяващи счетоводна проверка. Въпреки това някои пощенски услуги се финансират директно чрез субсидии или косвено чрез освобождаване от данъци, дори ако няма прозрачност по отношение на същинския им оборот.

Договорът натоварва Комисията с прилагането на член 92, който постановява, че всяка държавна помощ, влияеща върху търговията между държавите-членки на Общността, е несъвместима с правилата на общия пазар, освен при обстоятелства, в които се предоставя или може да бъде предоставено освобождаване. Без да се засяга член 90, параграф 2, членове 92 и 93 са приложими към пощенските услуги²³.

По силата на член 93, параграф 3 от държавите-членки се изисква да уведомят Комисията, с цел да получат нейното одобрение, за всички планове за даване на помощ или за изменение на съществуващите правила за помощ. Нещо повече, Комисията трябва да контролира помощта, която вече е оторизирана или която е предоставена преди влизането в сила на Договора или преди приемането на съответната държава-членка.

Всички универсални доставчици на услуги попадат понастоящем в приложното поле на Директива 80/723/ЕИО на Комисията от 25 юни 1980 г. относно прозрачността на финансовите отношения между държавите-членки и публичните предприятия²⁴, последно изменена с чрез Директива 93/84/ЕИО²⁵. В допълнение към общото изискване за прозрачност на сметките на операторите, посочени в точка 4.2, което е разгледано в точка 8, буква б), точка vi), държавите-членки трябва да гарантират, че финансовите отношения между тях и тези оператори отговарят на изискванията на Директивата относно прозрачността, така че следното да бъде ясно демонстрирано:

а) обществените средства са предоставени директно, включително освобождаването от данъци или намаляването им;

²³ Дело C-387/92 *Banco de Credito Industrial v. Ayuntamiento Valencia* [1994] ECR I-877.

²⁴ ОВ L 195, 29.7.1980 г., стр. 35

²⁵ ОВ L 254, 12.10.1993 г., стр. 16.

б) обществените средства са предоставени чрез други публични предприятия или финансови институции;

в) действителното използване на тези обществени средства.

По-специално, Комисията смята, че обществените средства се състоят от:

а) компенсация за оперативните загуби;

б) вноски в капитала;

в) невъзвръщаеми вноски или заеми при привилегировани условия;

г) предоставянето на финансови предимства чрез необлагане на печалбата или несъбиране на вземания;

д) отказ от обичайната възвращаемост на използваните обществени средства;

е) компенсация за финансовите затруднения, причинени от публичните органи.

б) Прилагане на членове 90 и 92

Комисията бе приканена да проучи някои данъчни облекчения, дадени на един пощенски оператор въз основа на член 92 във връзка с член 90 от Договора. Целта на Комисията беше да провери дали това привилегировано данъчно третиране може да се използва за кръстосано субсидиране на операциите на дадения оператор в секторите, отворени за конкуренция. По това време пощенският оператор не разполагаше с аналитична система за отчет на разходите, която да помогне на Комисията да установи разликите между резервирани и конкурентни дейности. Поради това Комисията, въз основа на резултатите от направените в това отношение проучвания, изчисли допълнителните разходи, произтичащи от задължението за универсална услуга, понесени от този оператор, и сравни тези разходи с данъчните облекчения. Комисията стигна до заключението, че разходите надхвърлят сумата на облекченията и поради това реши, че анализираната данъчна система не може да доведе до кръстосано субсидиране на операциите на оператора в конкурентни области²⁶.

Добре е да се отбележи, че при вземане на решението си Комисията покани заинтересованата държава-членка да се увери, че пощенският оператор е приел аналитична система за отчитане на разходите и изиска годишен доклад, който да позволи извършване на контрол за спазване на законодателството на Общността.

Първоинстанционният съд подкрепи решението на Комисията и постанови, че данъчните облекчения за този пощенски оператор представляват държавна

²⁶ Дело NN 135/92, ОВ С 262, 7.10.1995 г., стр.11.

помощ, която се ползва от освобождаването от забраната, формулирана в член 92, параграф 1, въз основа на член 90, параграф 2²⁷.

8. УСЛУГА ОТ ОБЩ ИКОНОМИЧЕСКИ ИНТЕРЕС

а) Основни принципи

8.1. Член 90, параграф 2 от Договора позволява изключение от прилагането на правилата на Договора там, където приложението на тези правила пречи правно или фактически на изпълнението на конкретна задача, дадена на операторите, посочени в точка 4.2, за доставянето на услуга от общ икономически интерес. Без да се засягат правата на държавите-членки да определят конкретните си изисквания към услугите от общ интерес, тази задача се състои главно в доставката и поддържането на универсална публична пощенска услуга, която гарантира достъпни, съответстващи на разходите и прозрачни тарифи, национален достъп до публичната пощенска мрежа на разумни разстояния и при адекватни работни часове, включително събирането на пощенските пратки от достъпни пощенски кутии или други пунктове на събиране по цялата територия и навременното доставяне на такива пратки на посочените адреси, както и свързаните с това услуги, наложени от мерки с регулаторен характер на тези оператори за универсална доставка при указано качество. Универсалната услуга трябва да се развива в отговор на социалната, икономическата и техническата среда и според изискванията на потребителите.

Общият интерес налага в Общността да има истински интегрирана публична пощенска мрежа, която да позволява ефикасно циркулиране на информацията и по този начин да насърчава от една страна конкурентноспособността на европейската индустрия и развитието на търговията, както и по-голямата кохезия между районите и държавите-членки, а от друга — подобряването на социалните контакти между гражданите на Съюза. Дефинирането на резервираните области трябва да взема предвид финансовите ресурси, необходими за създаването на услуга от общ икономически интерес.

8.2. Финансовите ресурси за поддържането и подобряването на публичната мрежа все още идват главно от дейностите, посочени в точка 2.3. В момента, при липса на хармонизиране на равнището на Общността, повечето държави-членки определят границите на монопола спрямо тежестта на пощенската пратка. Някои от държавите-членки прилагат комбинирана граница от тегло и цена, а една от държавите-членки прилага единствено като граница цената. Информацията, събрана от Комисията за доходите от пощенските потоци в държавите-членки води до извода, че поддържането на специални или изключителни права при този пазар би могло, ако няма извънредни обстоятелства, да гарантира задоволително подобряването и поддържането на публична пощенска мрежа.

²⁷ Дело T-106/95 *FFSA v. Commission* [1997] ECR II-229.

Услугата, за която държавите-членки могат да резервират изключителни или специални права, до степенята, необходима им да поддържат универсалната услуга, е хармонизирана с Пощенската директива. Доколкото държавите-членки дават специални или изключителни права за тази услуга, услугата трябва да се смята за отделен продуктов пазар при преценката на индивидуалните случаи, особено по отношение на пряката пощенска реклама, разпределението на входящата презгранична поща, изходящата презгранична поща, както и при събирането, сортирането и пренасянето на пощата. Комисията ще вземе пред вид факта, че тези пазари са цялостно или частично либерализирани в редица държави-членки.

8.3. При прилагането на правилата за конкуренция и другите релевантни правила на Договора относно пощенския сектор, Комисията, на основата на подадено оплакване или по собствена инициатива, ще вземе предвид хармонизираната дефиниция, формулирана в Пощенската директива, когато преценява дали обхватът на резервираната област е оправдан съгласно член 90, параграф 2. Отправната точка ще бъде презумпцията че, доколкото попадат в границите на резервирана област, както е определена тя в Пощенската директива, специалните или изключителните права ще бъдат *prima facie*, обосновани съгласно член 90, параграф 2. Тази презумпция обаче може да бъде оборена, ако фактите в даден случай покажат, че ограничението не отговаря на условията на член 90, параграф 2²⁸.

8.4. Пазарът на пряката пощенска реклама все още се развива с темпове, различни за различните държави-членки, което на този етап затруднява Комисията в усилията ѝ да дефинира общите задължения на държавите-членки по отношение на тази услуга. Двата главни проблема, свързани с пазара на пряката пощенска реклама, са потенциалните злоупотреби на потребителите с тарифирането и либерализирането му (резервираните предмети се доставят от алтернативни оператори, сякаш не са резервирани пощенски пратки на пряката пощенска реклама), така че да заобиколят резервираните услуги, посочени в точка 8.2. Данните от държавите-членки, които не ограничават услугата пряка пощенска реклама, като Испания, Италия, Нидерландия, Австрия, Швеция и Финландия, са все още непълни и не позволяват да се направят категорични общи заключения. Като се има пред вид тази несигурност, се смята за добре временно да се продължи с разглеждането на всеки случай сам за себе си. Ако конкретните обстоятелства наложат и без да се засяга точка 8.3, държавите-членки могат да поддържат някои от съществуващите ограничения относно пряката пощенска реклама или да въведат лицензии, за да избегнат изкуствено смущение на трафика и значителна дестабилизация на приходите.

²⁸ Във връзка с границите за прилагането на изключението, посочено в член 90, параграф 2, вж позицията, приета от Съда на Европейските общности в следните дела: дело C-179/90 *Merci convenzionali porto di Genova v. Siderurgica Gabriell* [1991] ECR I-1979, дело C-41/90 *Klaus Höfner и Fritz Elser v. Macrotón* [1991] ECR I-5889.

8.5. Що се отнася до разпределянето на входящата презгранична поща, системата на крайните такси, получавани от пощенския оператор на държавата-членка на доставянето на празгранична поща от оператора на държавата-членка на произхода, в момента се преразглежда, за да се пригледят крайните такси, които в много случаи са твърде ниски, към действителните разходи по доставянето.

Без да се засяга точка 8.3, държавите-членки могат да поддържат известни съществуващи ограничения относно разпределянето на входяща презгранична поща²⁹, за да избегнат изкуствено пренасочване на трафика, което ще увеличи дела на презграничната поща в трафика на Общността. Подобни ограничения могат да включват само пощенски пратки, попадащи в резервираната област от услуги. При преценка на положението в рамките на отделните случаи Комисията ще вземе пред вид съответните конкретни обстоятелства в държавите-членки.

8.6. Събирането, сортирането и пренасянето на пощенските пратки вече е открито или все повече се открива за трети лица от пощенските оператори в редица държави-членки. Като се има предвид, че отражението на такова отваряне може да варира според положението в отделните държави-членки, някои от държавите-членки могат, ако конкретните обстоятелства го наложат и без да се засяга точка 8.3, да поддържат някои от съществуващите ограничения спрямо събирането, сортирането и пренасянето на пощенски пратки от посредници³⁰, така че да позволят необходимото реструктуриране на оператора, посочен в точка 4.2. Такива ограничения обаче по принцип трябва да се прилагат само към пощенски пратки, обхванати от съществуващите монополи, не трябва да ограничават вече приетото от съответните държави-членки и трябва да бъдат съвместими с принципа на недискриминационен достъп до пощенската мрежа, както е установен в точка 8, буква б), точка vii).

б) Условия за прилагането на член 90, параграф 2 към пощенския сектор

Следните условия трябва да се прилагат по отношение на изключенията по член 90, параграф 2:

и) Либерализиране на другите пощенски услуги

Освен онези услуги, които трябва да бъдат резервирани и които са разрешени от Пощенската директива като резервирани, държавите-членки трябва да оттеглят всички специални или изключителни права за доставянето на пощенски услуги,

²⁹ Това може по-специално да се отнася до поща от една държава, която е предадена от търговски дружества до друга държава, където да бъде въведена в публичната пощенска мрежа чрез пощенски оператор на тази друга държава.

³⁰ Дори в монополна ситуация подателите имат свободата да използват особени услуги, предоставяни от посредник, като например (пред)сортиране преди депозиране при пощенския оператор.

доколкото изпълнението на конкретната задача, дадена на операторите, посочени в точка 4.2 за предоставяне на услуга от общ икономически интерес не се затруднява нито от правна, нито от фактическа гледна точка, с изключение на пощата, свързана с работата на упражняването на публичната власт; държавите-членки трябва да вземат всички необходими мерки, за да гарантират правото на всички икономически оператори да доставят пощенски услуги.

Това не пречи на държавите-членки да направят, където е необходимо, предоставянето на такива услуги в зависимост от процедури за деклариране или лицензии по категории и, където е необходимо, от процедури за индивидуално лицензиране, насочени към прилагането на основните изисквания и към защитата на универсалната услуга. В тези случаи държавите-членки трябва да гарантират, че условията при такива процедури са прозрачни, обективни и недискриминационни и че, в случай на отказ, е налице ефективна процедура на обжалване пред съд.

ii) Липса на по-малко рестриктивни средства за гарантиране на услугите от общ икономически интерес

Изключителните права могат да бъдат давани или поддържани само когато са необходими за гарантиране на функционирането на задачите от общ икономически интерес. В много области навлизането на нови предприятия на пазара може, въз основа на конкретните им умения и опит, да допринесе за осъществяването на услугите от общ икономически интерес.

Ако операторът, посочен в точка 4.2, не доставя в задоволителна степен всички елементи на универсалната услуга, изисквани от Пощенската директива (като например, възможността за всеки гражданин в съответната държава-членка и особено живеещите в отдалечени райони, да има достъп до вестници, списания и книги), дори и при наличието на полза от универсална пощенска мрежа и от специални или изключителни права, съответната държавата-членка трябва да вземе мерки³¹. Вместо да разширява вече дадените права, държавата-членка трябва да създаде възможността услугите да се доставят от конкурентите и за тази цел може да предвиди задължения за тези конкуренти, в допълнение към основните изисквания. Всички тези задължения трябва да бъдат обективни, недискриминационни и прозрачни.

iii) Пропорционалност

Освен това държавите-членки следва да гарантират, че обхватът на всички предоставени специални или изключителни права, е пропорционален на общия икономически интерес, който се преследва посредством тези права. Забраната на самодоставката, а именно предоставянето на пощенски услуги от физическото или юридическото лице (включително дъщерно дружество), което е подател на пощата или събирането и транспортирането на такива

³¹ Съгласно член 3 от Пощенската директива държавите-членки трябва да гарантират, че потребителите се ползват с правото на универсална услуга.

пратки от трето лице, действащо от негово име, би била например непропорционална на целта за гарантиране на достатъчни ресурси за публичната пощенска мрежа. Държавите-членки също така могат да коригират обхвата на тези специални или изключителни права в съответствие с нуждите и условията, съгласно които се предоставят пощенските услуги, и като вземат предвид всяка държавна помощ, предоставена на оператора, посочен в точка 4.2.

iv) Мониторинг от страна на независим регулаторен орган

Мониторингът по изпълнението на задачите за публични услуги от страна на операторите, посочени в точка 4.2, както и на открития достъп до публична пощенска мрежа и, когато е необходимо, предоставянето на лицензии или контролът на декларациите, както и наблюдението от икономическите оператори на специалните или изключителни права на операторите, посочени в точка 4.2, следва да бъдат осигурени от орган или органи, независим/и от последния³².

Този орган следва по-специално да гарантира: договорите за предоставянето на резервирани услуги да са напълно прозрачни, поотделно фактурирани и разграничени от нерезервираните услуги, като отпечатване, етикетирание и поставяне в пликове; тези условия за услуги, които отчасти са резервирани и отчасти либерализирани, да са отделени; резервираният елемент да е открит за всички пощенски потребители, независимо нерезервираният компонент е закупен или не.

v) Ефективен мониторинг на резервирани услуги

Задачите, изключени от обхвата на конкуренция, следва да бъдат предмет на ефективен мониторинг от страна на държавите-членки на основата на оповестените цели на услугата и нивата на изпълнение, и следва да са предмет на редовно докладване пред обществото по отношение на тяхното изпълнение.

vi) Прозрачност на счетоводството

Всеки оператор, посочен в точка 4.2, използва една единствена пощенска мрежа, за да се конкурира на различни пазари. Дискриминацията по отношение на цени

³² Виж по-специално членове 9 и 22 от Пощенската директива

и услуги между или в рамките на категориите потребители може лесно да бъде практикувана от страна на оператори, експлоатиращи универсална пощенска мрежа, като се имат предвид непреките разходи, които не могат да бъдат напълно и точно приписани към конкретна услуга. Следователно е изключително трудно да се определи кръстосаното субсидиране, което те извършват, както между различните етапи от обработка на пощенските пратки в публичната пощенска мрежа, така и между резервираните услуги и предоставените услуги в условията на конкуренция. Освен това, определен брой оператори предлагат преференциални тарифи за културни пратки, които очевидно не покриват средната стойност на общите разходи. Държавите-членки са задължени по силата на членове 5 и 90 да гарантират, че са се съобразили със законодателството на Общността. Комисията смята, че най-подходящият начин за изпълнение на това задължение за държавите-членки би било да изискват от операторите, посочени в точка 4.2, да водят отделни финансови отчети, които да идентифицират поотделно, *inter alia*, разходите и приходите, свързани с услугите, предоставяни по силата на техните изключителни права и онези, предоставяни в условията на конкуренция, и да направят възможно извършването на задълбочена и изчерпателна оценка на условията, приложими в различните места за достъп от публичната пощенска мрежа. Услугите, съставени от елементи, които попадат в рамките на резервираните или конкурентните услуги, следва също така да се разграничават по разходи, направени за всеки отделен елемент. Вътрешните счетоводни системи следва да оперират въз основа на последователно прилагани и обективно оправдани принципи за аналитично счетоводство на разходите. Финансовите сметки следва да бъдат изготвени и одитирани от независим одитор, който може да бъде назначен от националния регулаторен орган, и да бъдат публикувани в съответствие със съответното законодателство на Общността и съответното национално законодателство, приложимо към търговските организации.

vii) Недискриминационен достъп до пощенската мрежа

Операторите следва да предоставят универсалната пощенска услуга, като осигуряват недискриминационен достъп до потребители или посредници на подходящите обществени места за достъп, в съответствие с нуждите на тези потребители. Условията за достъп, включително договори (когато се предлагат) следва да бъдат прозрачни, публикувани по подходящ начин и предложени на недискриминационна основа.

Преференциалните тарифи изглежда, че се предлагат от някои оператори по отношение на определени групи потребители по непрозрачен начин. Държавите-членки следва да наблюдават условията за достъп до мрежата с цел гарантиране, че не съществува дискриминация нито в условията на използване, нито по отношение на таксите, които трябва да бъдат платени. По-специално следва да се гарантира, че посредниците, включително оператори от други държави-членки, могат да изберат измежду наличните места за достъп до публичната пощенска мрежа и да получат достъп в рамките на разумен период при цени, основани на разходите, които вземат предвид актуалните услуги, които се изискват.

Задължението за предоставяне на недискриминационен достъп до публичната пощенска мрежа не означава, че от държавите-членки се изисква да гарантират достъп за кореспондентски пратки от тяхната територия, които са били изпратени от търговски дружества в друга държава, в нарушение на пощенския монопол, и които трябва да бъдат въведени в публичната пощенска мрежа чрез пощенски оператор на тази друга държава с единствената цел да се извлече полза от по-ниските пощенски тарифи. Други икономически причини, като например производствени разходи, добавена стойност или ниво на предлаганите услуги в други държави-членки, не са считани за злоупотреба. Измамата може да подлежи на санкции от независим регулаторен орган.

Понастоящем презграничен достъп до пощенските мрежи е временно отхвърлен или такъв е позволен само, при определени условия, за пощенски пратки, чиито производствен процес включва презгранично предаване на данни, преди на тези пощенски пратки да им бъде дадена физическа форма. Тези случаи обикновено са наречени нефизическа обратна поща. При настоящите обстоятелства, може да има икономически проблем за пощенския оператор, който доставя пощата, в резултат на равнището на крайните такси, прилагани между пощенските оператори. Операторите търсят да разрешат този проблем чрез въвеждане на подходяща система за крайни такси.

Комисията може да изисква държави-членки, в съответствие с първия параграф на член 5 от Договора, да информират Комисията за условията за достъп, които се прилагат и за причините за тях. Комисията не трябва да оповестява информация, която е придобита в резултат на такива искания, доколкото тя е предмет на задължението за професионална тайна.

9. ПРЕРАЗГЛЕЖДАНЕ

Настоящото известие е прието на равнището на Общността, за да улесни оценката на определено поведение на предприятия и определени държавни мерки, отнасящи се до пощенските услуги. Подходящо е, след определен период на развитие, вероятно до края на 2000 г., Комисията да направи оценка на пощенския сектор с оглед на правилата на Договора, за да установи дали е необходима промяна на становищата, изложени в настоящото известие въз основа на социални, икономически и технологични съображения и въз основа на опита от практиката в пощенския сектор. В надлежен срок Комисията ще направи глобална оценка на ситуацията в пощенския сектор в светлината на целите на настоящото известие.