SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 13. oktobra 2011*

V zadevi C-148/10,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo hof van beroep te Brussel (Belgija) z odločbo z dne 23. marca 2010, ki je prispela na Sodišče 29. marca 2010, v postopku

DHL International NV, nekdanja Express Line NV,

proti

Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik senata, J. Malenovský, sodnik, R. Silva de Lapuerta (poročevalka), sodnica, E. Juhász in D. Šváby, sodnika,

generalni pravobranilec: N. Jääskinen,
sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorka,

* Jezik postopka: nizozemščina.

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 17. marca 2011,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za DHL International NV, nekdanjo Express Line NV, F. Vandendriessche in J. Roets, odvetnika,

– za belgijsko vlado M. Jacobs, zastopnica, skupaj s F. Petillionom in J. Jansenom, odvetnikoma,

– za poljsko vlado M. Szpunar, zastopnik,

– za Evropsko komisijo L. Lozano Palacios in P. Van Nuffel, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 26. maja 2011

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago 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 storitve (UL,

posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 3, str. 71), zlasti njenega člena 19, te direktive, kakor je bila spremenjena z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2002/39/ES z dne 10. junija 2002 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 4, str. 316), te direktive, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. februarja 2008 (UL L 52, str. 3), in člena 49 PDEU.

2 Predlog je bil vložen v okviru spora med družbo DHL International NV, nekdanjo Express Line NV (v nadaljevanju: Express Line), in Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (belgijski inštitut za poštne storitve in telekomunikacije, v nadaljevanju: BIPT) glede prispevka za službo varuha pravic za poštni sektor, za plačilo katerega je bila zavezana družba Express Line.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodnih izjavah 10 in 35 Direktive 97/67 je navedeno:

„(10) ker je treba v skladu z načelom subsidiarnosti sprejeti vrsto splošnih načel na ravni Skupnosti, medtem ko je treba izbiro natančnih postopkov prepustiti državam članicam, ki morajo svobodno izbrati sistem, ki je najbolj prilagojen njihovim razmeram;

[…]

(35) ker potreba po izboljšanju kakovosti storitve pomeni, da morajo biti spori poravnani hitro in učinkovito; ker je poleg oblik sodnega uveljavljanja odškodnin, ki so na voljo po nacionalni zakonodaji ter zakonodaji Skupnosti, treba poskrbeti za pritožbeni postopek, ki bo pregleden, enostaven in poceni ter bo omogočal sodelovanje vsem zadevnim strankam“.

4 Člen 2, točke 1, 14 in 17, Direktive 97/67 določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje definicije:

1. poštne storitve: storitve, ki vključujejo sprejem, usmerjanje, prenos in dostavo poštnih pošiljk;

[…]

14. dovoljenja: pomenijo vsako dovoljenje, ki določa pravice in obveznosti v poštnem sektorju, in dovoljuje podjetjem izvajati poštne storitve in, kadar je to primerno, gradnjo in/ali obratovanje poštnega omrežja za izvajanje teh storitev v obliki ‚splošnega dovoljenja‘ ali ‚individualne licence‘ [posamična dovoljenja], kot je opredeljeno spodaj:

– ‚splošno dovoljenje‘ pomeni dovoljenje, ne glede na to, ali je urejeno s ‚skupinsko licenco‘ ali s splošnim zakonom in ne glede na to, ali takšni predpisi

zahtevajo registracijske ali deklaracijske postopke, in ne zahteva, da zadevno podjetje pridobi od regulativnega organa posebno odločbo, preden lahko začne uveljavljati pravice, ki izhajajo iz dovoljenja,

– ‚individualna licenca' [posamično dovoljenje] pomeni dovoljenje, ki ga dodeli državni regulativni organ in daje podjetju posebne pravice, ali podredi delovanje tega podjetja posebnim obveznostim, dopolnjujoč splošno dovoljenje, kadar je to primerno, ko podjetje ne sme uveljavljati pravic, dokler ne dobi odločbe od državnega regulativnega organa;

[…]

17. uporabniki: vsaka fizična ali pravna oseba, ki koristi univerzalne storitve kot pošiljatelj ali naslovnik".

5 V skladu s členi 3 in 4 Direktive 97/67 države članice imenujejo enega ali več izvajalcev univerzalne storitve, pri čemer te storitve vključujejo stalno izvajanje poštnih storitev predpisane kakovosti na vseh točkah dostopa na njihovem ozemlju po dostopnih cenah za vse uporabnike. Za neimenovane izvajalce lahko države članice v skladu s členom 9 Direktive 97/67 bodisi uvedejo splošna dovoljenja – za storitve, ki ne spadajo k univerzalni storitvi – bodisi postopke za odobritev, skupaj s posamičnimi dovoljenji – za storitve, ki so zajete z univerzalno storitvijo.

6 Poleg tega lahko v skladu s členom 7 Direktive 97/67 načeloma vsaka država članica do 31. decembra 2010 v obsegu, potrebnem za zagotovitev vzdrževanja univerzalne storitve, rezervira poštne storitve za enega ali več izvajalcev univerzalne storitve.

7 Člen 19 Direktive 97/67 določa:

„Države članice zagotovijo, da se predpišejo pregledni, enostavni in poceni postopki za obravnavo pritožb uporabnikov, še zlasti v primeru izgube, kraje, poškodbe ali neizpolnjevanja standardov kakovosti storitev.

Države članice sprejmejo ukrepe za zagotovitev, da ti postopki omogočajo pravično in pravočasno reševanje sporov s tem, da uvedejo, kadar je to utemeljeno, sistem za povračilo in/ali odškodnino.

Brez poseganja v druge možnosti pritožbe v okviru nacionalne zakonodaje ali zakonodaje Skupnosti države članice zagotovijo uporabnikom, da lahko individualno ali, kadar to dovoljuje državne zakonodaja, skupaj z organizacijami, ki predstavljajo interese uporabnikov in/ali potrošnikov, primere, v katerih njihove pritožbe glede izvajalca univerzalne storitve niso bile zadovoljivo rešene, posredujejo v reševanje pristojnemu državnemu organu.

V skladu s členom 16 države članice zagotovijo, da izvajalci univerzalne storitve objavljajo, skupaj z letnim poročilom o nadzoru njihovega izvajanja storitev, tudi podatke o številu pritožb in načinu njihove obravnavane."

8 V uvodni izjavi 28 Direktive 2002/39 je navedeno:

„Primerno bi bilo, da nacionalni regulativni organi uvajanje dovoljenj povežejo z zahtevo, da imajo uporabniki storitev od lastnikov dovoljenj na voljo pregledne, enostavne in cenovno ugodne postopke za obravnavo pritožb, ne glede na to, ali se nanašajo na storitve izvajalcev univerzalne storitve ali na storitve operaterjev, ki imajo pooblastila, vključno s posameznimi lastniki dovoljenj. Primerno bi bilo tudi, da so ti postopki na voljo uporabnikom vseh poštnih storitev, ne glede na to, ali so to univerzalne storitve ali ne. Taki postopki bi morali zajemati postopke za določanje odgovornosti v primeru izgube ali poškodbe poštnih pošiljk."

9 Člen 19 Direktive 97/67, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2002/39, določa:

„Države članice zagotovijo pripravo preglednih, enostavnih in cenovno ugodnih postopkov za obravnavo pritožb uporabnikov, zlasti v primerih izgube, kraje, poškodovanja ali neskladnosti s standardi kakovosti storitev (vključno s postopki za določanje odgovornosti, kadar je vključen več kot en izvajalec).

Države članice lahko določijo, da se to načelo uporablja tudi za prejemnike storitev, ki:

– ne sodijo v področje univerzalnih storitev, kot je določeno v členu 3, in

– sodijo v področje univerzalnih storitev, kot je določeno v členu 3, vendar teh storitev ne zagotavlja izvajalec univerzalnih storitev.

Države članice sprejmejo ukrepe za zagotovitev, da postopki iz prvega pododstavka omogočajo pravično in hitro reševanje sporov, s tem, da za upravičene primere predvidijo sistem povračil oziroma odškodnin.

Brez poseganja v druge možnosti pritožbe v okviru nacionalne zakonodaje ali zakonodaje Skupnosti države članice zagotovijo uporabnikom, da lahko individualno ali, kadar to dovoljuje državne zakonodaja, skupaj z organizacijami, ki predstavljajo interese uporabnikov in/ali potrošnikov, primere, v katerih njihove pritožbe glede izvajalca univerzalne storitve niso bile zadovoljivo rešene, posredujejo v reševanje pristojnemu državnemu organu.

V skladu s členom 16 države članice zagotovijo, da izvajalci univerzalne storitve objavljajo, skupaj z letnim poročilom o nadzoru njihovega izvajanja storitev, tudi podatke o številu pritožb in načinu njihove obravnavane."

10 V uvodni izjavi 42 Direktive 2008/6 je navedeno:

„(42) V skladu z obstoječimi predpisi na drugih področjih in z namenom povečati varstvo potrošnikov je primerno, da se uporaba minimalnih načel glede pritožbenih postopkov razširi in se ne uporabljajo samo za izvajalca(-e) univerzalne storitve. Za večjo učinkovitost postopkov obravnavanja pritožb je primerno, da se spodbuja uporaba postopkov izvensodnih poravnav, kot je to določeno v Priporočilu Komisije 98/257/ES z dne 30. marca 1998 o načelih, ki se uporabljajo za organe, pristojne za izvensodno reševanje potrošniških sporov [UL L 115, str. 31], in v Priporočilu Komisije 2001/310/ES z dne 4. aprila 2001 o načelih za izvensodna telesa, ki so vključena v sporazumno rešitev potrošniških sporov [UL L 109, str. 56]. Interesom potrošnikov bi koristilo tudi izboljšano

medsebojno usklajeno delovanje med izvajalci, ki izhaja iz dostopa do določenih elementov infrastrukture in storitev, ter zahteva o sodelovanju med nacionalnimi regulativnimi organi in organi za varstvo potrošnikov.

Da bi države članice zaščitile interes uporabnikov storitev v primeru kraje, izgube ali poškodovanja poštne pošiljke, bi morale uvesti, če je to utemeljeno, sistem za povračilo in/ali odškodnino."

11 Člen 2, točka 17, Direktive 97/67, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/6, določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje definicije:

[…]

17. uporabnik: vsaka fizična ali pravna oseba, ki uporablja poštne storitve kot pošiljatelj ali naslovnik".

12 Člen 19 Direktive 97/67, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/6, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da vsi izvajalci poštnih storitev omogočijo pregledne, enostavne in cenovno ugodne postopke za obravnavo pritožb poštnih uporabnikov, zlasti v primerih izgube, kraje, poškodovanja ali neskladnosti s standardi kakovosti storitev (vključno s postopki za določanje odgovornosti, kadar je vključen več kot

en izvajalec), brez poseganja v ustrezne mednarodne in nacionalne določbe o odškodninskih shemah.

Države članice sprejmejo ukrepe za zagotovitev, da postopki iz prvega odstavka omogočajo pravično in pravočasno reševanje sporov, s tem da za upravičene primere predvidijo sistem povračil in/ali odškodnin.

Države članice prav tako spodbujajo razvoj neodvisnih sistemov za izvensodno reševanje sporov med izvajalci poštnih storitev in uporabniki.

2. Brez poseganja v druge možnosti pritožbe ali sredstva uveljavljanja odškodnin po nacionalni zakonodaji ali zakonodaji Skupnosti države članice zagotovijo uporabnikom, da lahko individualno ali, kadar to dovoljuje nacionalna zakonodaja, skupaj z organizacijami, ki zastopajo interese uporabnikov in/ali potrošnikov, primere, v katerih njihove pritožbe glede podjetij, ki izvajajo poštne storitve v okviru univerzalne storitve, niso bile zadovoljivo rešene, predložijo v reševanje pristojnemu nacionalnemu organu.

V skladu s členom 16 države članice zagotovijo, da izvajalci univerzalne storitve in, če je to primerno, podjetja, ki izvajajo storitve v okviru univerzalne storitve, objavljajo, skupaj z letnim poročilom o nadzoru njihovega izvajanja storitev, tudi podatke o številu pritožb in načinu njihove obravnavane."

Nacionalno pravo

13 Z zakonom z dne 21. marca 1991 o reformi nekaterih gospodarskih javnih podjetij (*Belgisch Staatsblad* z dne 27. marca 1991, str. 6155), kakor je bil spremenjen s kraljevim odlokom z dne 9. junija 1999 (*Belgisch Staatsblad* z dne 18. avgusta 1999, str. 30697), je bila med drugim Direktiva 97/67 prenesena v belgijski pravni red.

14 S tem zakonom je imenovan en izvajalec univerzalne storitve in v njem je zanj rezervirano opravljanje nekaterih poštnih storitev. Za izvajanje nerezervirane poštne storitve, ki spada v okvir univerzalne storitve, je treba pridobiti posamično dovoljenje. Nasprotno pa je eden od pogojev za izvajanje poštne storitve, ki ne spada v okvir univerzalne storitve, prijava dejavnosti pri BIPT.

15 Zakon, kakor je bil spremenjen z zakonom z dne 21. decembra 2006 o določbah za ustanovitev službe varuha pravic za poštni sektor in o spremembi zakona z dne 13. junija 2005 o elektronskih komunikacijah (*Belgisch Staatsblad* z dne 23. januarja 2007, str. 2965, v nadaljevanju: zakon iz leta 1991), v členu 43b določa:

„1. Pri [BIPT] je ustanovljena služba varuha pravic za poštni sektor, pristojna za zadeve v zvezi z uporabniki teh podjetij:

(1) [izvajalca univerzalne storitve];

(2) podjetij, ki ponujajo poštne storitve […] in morajo za to imeti dovoljenje; […];

(3) podjetij, ki ponujajo poštne storitve […] in morajo za to vložiti prijavo […]

Zadeve, ki se nanašajo na uporabnike, so zadeve, ki se nanašajo na interese uporabnikov, ki sami ne ponujajo poštnih storitev.

[…]

3. Služba varuha pravic za poštni sektor ima te naloge:

(1) preučiti vse pritožbe uporabnikov, ki se nanašajo na:

(a) dejavnosti [izvajalca univerzalne storitve], […]

(b) poštne dejavnosti podjetij iz odstavka 1, točki 2 in 3, tega člena.

(2) Poštne dejavnosti v smislu tega poglavja so:

[…]

(3) posredovati za olajšanje mirnega reševanja sporov med podjetji iz odstavka 1 tega člena in uporabniki;

(4) podati priporočilo podjetjem iz odstavka 1 tega člena, če mirna rešitev ni mogoča. Kopija priporočila se pošlje pritožniku;

(5) čim bolje usmerjati pravice in interese uporabnikov, ki se pisno ali ustno obrnejo nanjo;

(6) na predlog ministra, ki je pristojen za poštni sektor, ali ministra, ki je pristojen za varstvo potrošnikov, ali [BIPT] in telekomunikacij ali svetovalnega sveta za poštne storitve dajati mnenja v okviru svojih nalog;

(7) sodelovati:

(a) z drugimi neodvisnimi sektorskimi odbori za razreševanje sporov ali neodvisnimi varuhi pravic […];

(b) s tujimi varuhi pravic ali z organi z enakovrednimi nalogami, ki obravnavajo pritožbe, za katere je pristojna služba varuha pravic za poštni sektor.

Protokole o sodelovanju po potrebi sklepa minister, ki je pristojen za varstvo potrošnikov.

4. Pritožbe končnih uporabnikov so dopustne le, če je pritožnik vložil pritožbo na podlagi notranjega postopka zadevnega podjetja. Pritožbe končnih uporabnikov niso dopustne, če so vložene anonimno ali če službi varuha pravic za poštni sektor niso bile predložene pisno.

[…]

5. Služba varuha pravic za poštni sektor lahko v okviru pritožbe, ki je bila vložena nanjo, na kraju samem dostopa do knjig, dopisov, zapisnikov in na splošno do vseh dokumentov in zapisov zadevnega podjetja ali zadevnih podjetij, na katere se pritožba neposredno nanaša, razen do dokumentov, za katere velja varstvo tajnih podatkov. Od upravnih organov in zaposlenih v zadevnih podjetjih lahko zahteva kakršne koli obrazložitve ali informacije, poleg tega pa lahko opravi vsa preverjanja, ki so potrebna za preizkus.

Tako pridobljene informacije se obravnavajo zaupno, če bi njihovo razkritje lahko splošno škodilo podjetju.

Služba varuha pravic v okviru svojih pristojnosti ne prejema navodil od nobenega organa.

Preizkus pritožbe se ustavi, če o zadevi teče sodni postopek.

6. Če zadevno podjetje ne upošteva priporočil iz odstavka 3(4) tega člena, mora svojo odločitev obrazložiti v roku dvajsetih delovnih dni. Obrazložena odločitev se pošlje pritožniku in službi varuha pravic.

Po preteku zgoraj navedenega roka služba varuha pravic zadevnemu podjetju pošlje opomin. To podjetje mora nato, če ne upošteva priporočil iz odstavka 3(4) tega člena, svojo odločitev obrazložiti v roku nadaljnjih dvajsetih delovnih dni. Obrazložena odločitev se pošlje pritožniku in službi varuha pravic.

Z neupoštevanjem tega roka se zadevno podjetje zaveže, da bo mnenje uporabilo glede odškodnine, ki je v zvezi z zadevnim pritožnikom specifična in posebna.

7. Če služba varuha pravic za poštni sektor pritožbo uporabnika razglasi za dopustno, izvajalec postopek izterjave odloži za največ 4 mesece od vložitve pritožbe pri službi varuha pravic za poštni sektor, ali dokler ta služba ne poda priporočila, ali dokler se ne doseže mirna rešitev."

16 Člen 45 zakona iz leta 1991 financiranje službe varuha pravic za poštni sektor ureja tako, da uvaja letni „prispevek za varuha pravic", ki ga morajo podjetja, ki so navedena v členu 43b tega zakona in imajo promet nad 500.000 EUR, plačevati BIPT.

17 Višino prispevka, ki ga je treba plačati, vsako leto določi BIPT po formuli, pri kateri se v bistvu po eni strani upošteva promet, ki ga je zadevno podjetje ustvarilo v preteklem letu z dejavnostmi s področja pristojnosti službe varuha pravic, in po drugi strani število pritožb proti temu podjetju, ki jih je v preteklem letu obravnavala služba varuha pravic. Prispevki, ki niso plačani v določenem roku, se na podlagi zakona obrestujejo po zakonski obrestni meri, povečani za 2 %.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

18 Družba Express Line je sestavni del skupine podjetij DHL, ki ima sedež v Bonnu (Nemčija). Dejavnost te družbe so zlasti storitve hitre dostave, po njenih navedbah izvajanje storitev prevoza dokumentov, paketov, palet ali tovora z individualiziranim zračnim in cestnim prevozom.

19 Na začetku leta 2006 je BIPT družbo Express Line skupaj z več kurirskimi podjetji in podjetji za hitro dostavo pozval, naj zaprosijo za posamično dovoljenje ali naj v skladu z upoštevnimi določbami zakona iz leta 1991 o opravljanju storitev prijavijo storitve, za katere je BIPT štel, da so nerezervirane poštne storitve, ki spadajo v okvir univerzalne storitve, ali da so poštne storitve, ki ne spadajo v okvir univerzalne storitve.

20 Družba Express Line je 23. novembra 2006 v skladu z zakonom iz leta 1991 za nekatere od svojih storitev vložila prijavo v zvezi z opravljanjem poštnih storitev, ki ne spadajo v okvir univerzalne storitve. Vendar je to prijavo vložila z izrecnim pridržkom, da ne priznava opredelitve njenih storitev hitre dostave kot „poštnih storitev“.

21 BIPT je z dopisom z dne 11. julija 2007 družbo Express Line, prvič, obvestil, da je zanjo pristojna služba varuha pravic in da se šteje za zavezanca za plačilo prispevka za varuha pravic, in drugič, od nje zahteval, naj sporoči podatke za izračun prispevka, ki ga mora plačati.

22 Družba Express Line je v priporočenem dopisu vztrajala pri svojem stališču in izpodbijala to, da je zanjo pristojna služba varuha pravic za poštni sektor, zaradi česar naj bi bila zavezana k plačilu prispevka za financiranje te službe. Po njenem mnenju njene storitve hitre dostave niso poštne storitve, ampak podjetjem namenjene prevozne in logistične storitve z dodano vrednostjo.

23 BIPT je 13. novembra 2008 ugotovil, da je družba Express Line kršila zakon iz leta 1991, in jo pozval, naj sporoči informacije, potrebne za izračun prispevka za službo varuha pravic, za katerega je zavezana, sicer ji bo naložena upravna globa. Družba Express Line je zoper ta poziv vložila tožbo na predložitveno sodišče.

24 V teh okoliščinah je hof van beroep te Brussel (pritožbeno sodišče v Bruslju) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba določbe Direktive 97/67 […], kakor je bila spremenjena z Direktivo 2002/39 […], zlasti člen 19 – vendar ne da bi se omejili le nanj – tudi ob upoštevanju sprememb, ki so bile uvedene z Direktivo 2008/6 […] in ki morajo biti v nacionalno pravo prenesene najpozneje do 31. decembra 2010, razumeti in razlagati

tako, da državam članicam ni dopuščeno, da bi zunanje obravnavanje pritožb kot obvezno določile za ponudnike neuniverzalnih poštnih storitev, ker:

(a) Direktiva za pritožbene postopke, ki veljajo za varstvo uporabnikov poštnih storitev, določa popolno uskladitev; ali ker

(b) to obveznost Direktiva 2002/39 […] določa zgolj za ponudnike univerzalnih storitev, od veljavnosti Direktive 2008/6 […] pa za vse ponudnike univerzalnih storitev, države članice pa smejo v skladu z besedilom člena 19(1), [tretji] pododstavek, Direktive [97/67, kakor je bila spremenjena z Direktivo] 2008/6 […], sprejetje neodvisnih sistemov za reševanje sporov med ponudniki drugih poštnih storitev od univerzalnih in končnimi uporabniki zgolj spodbujati, ne pa ga naložiti?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje, da Direktiva o poštnih storitvah kot taka ne nasprotuje temu, da države članice zunanje reševanje pritožb, kot je v členu 19(2), prvi pododstavek, [Direktive 97/67, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/6,] določeno za ponudnike univerzalnih poštnih storitev, kot obvezno določijo tudi za ponudnike neuniverzalnih poštnih storitev, ali je treba načelo svobode opravljanja storitev (člen 49 ES in naslednji, postali člen 56 PDEU in naslednji) razlagati tako, da so omejitve svobode opravljanja storitev, ki jih država članica za varstvo potrošnikov uvede iz nujnih razlogov v javnem interesu in s katerimi je zunanje reševanje pritožb, kot je v členu 19(2), prvi pododstavek, [Direktive 97/67, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/6,] določeno za ponudnike univerzalnih storitev, kot obvezno določeno tudi za ponudnike neuniverzalnih poštnih storitev, združljive s Pogodbo o delovanju Evropske unije, tudi če se pri uporabi zadevne ureditve obravnavanja pritožb ne razlikuje med pritožbami potrošnikov in pritožbami drugih končnih uporabnikov, čeprav so uporabniki teh

storitev (v obravnavanem primeru storitev hitre dostave in kurirskih storitev) večinoma profesionalni uporabniki?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Uvodne ugotovitve

25 Družba Express Line, prvič, meni, da bi moralo predložitveno sodišče na Sodišče nasloviti dodatno vprašanje, ki ga predložitveno sodišče ni želelo zastaviti, in sicer, ali je treba člen 2(1) Direktive 97/67 razlagati tako, da nasprotuje nacionalnim predpisom, v skladu s katerimi se za poštne storitve ne štejejo samo storitve, ki kumulativno vključujejo sprejem, usmerjanje, prenos in dostavo poštnih pošiljk, temveč tudi storitve, ki vključujejo le eno ali več teh dejavnosti.

26 Drugič, tožeča stranka v postopku v glavni stvari meni, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe postal brezpredmeten, ker je v postopku v glavni stvari umaknila tožbene predloge, ki so se nanašali na pravo Unije.

27 V zvezi s tem je treba opozoriti, da pri sodelovanju med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, kot ga določa člen 267 PDEU, le nacionalno sodišče, ki odloča v sporu in je pristojno za izdajo sodne odločbe, glede na posebnosti spora, ki poteka pred

njim, presoja tako nujnost sprejetja predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, kot upoštevnost vprašanj, ki jih postavi Sodišču (glej zlasti sodbe z dne 7. januarja 2003 v zadevi BIAO, C-306/99, Recueil, str. I-1, točka 88; z dne 14. decembra 2006 v zadevi Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, C-217/05, ZOdl., str. I-11987, točka 16, in z dne 2. aprila 2009 v zadevi Pedro IV Servicios, C-260/07, ZOdl., str. I-2437, točka 28).

28 Možnost določati vprašanja, ki jih je treba predložiti Sodišču, ima torej le nacionalno sodišče, stranke pa ne morejo spremeniti njihove vsebine. Poleg tega sprememba vsebine vprašanj za predhodno odločanje ali odgovor na dopolnilna vprašanja, ki jih tožeči stranki v glavni stvari navajata v stališčih, ne bi bila skladna z vlogo Sodišča na podlagi člena 267 PDEU in njegovo obveznostjo, da vladam držav članic in zainteresiranim strankam omogoči, da v skladu s členom 23 Statuta Sodišča Evropske unije predložijo izjave, glede na to, da so na podlagi te določbe zainteresirane stranke obveščene le o predložitvenih odločbah (glej sodbo z dne 15. oktobra 2009 v zadevi Hochtief in Linde-Kca-Dresden, C-138/08, ZOdl., str. I-9889, točki 21 in 22 in navedena sodna praksa).

29 Poleg tega Sodišče ne more odločati, če je postopek pred predložitvenim sodiščem končan (sodba z dne 16. julija 1992 v zadevi Lourenço Dias, C-343/90, Recueil, str. I-4673, točka 18), pa tudi člen 267 PDEU mu ne omogoča presoje trenutnega pomena postavljenega vprašanja v postopku pred nacionalnim sodiščem, tudi če je bilo notranje pravo, ki se uporablja v obravnavani zadevi, spremenjeno (sodba z dne 14. decembra 1971 v zadevi Politi, 43/71, Recueil, str. 1039, točka 3).

30 Ker v tej zadevi, prvič, predložitveno sodišče ni menilo, da je vprašanje o kumulativnosti ali alternativnosti dejavnosti, ki jih vključuje pojem „poštne storitve“ iz člena 2(1) Direktive 97/67, nujno ali upoštevno, Sodišče o tem ne more presojati.

31 Drugič, ker predložitveno sodišče poleg tega ni formalno umaknilo predloga za sprejetje predhodne odločbe, čeprav je tožeča stranka v postopku v glavni stvari to predlagala, postopek v glavni stvari pa ni bil končan, je treba ugotoviti, da je odgovor Sodišča na vprašanja, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, še naprej potreben za to, da bi lahko to sodišče izdalo sodbo.

Prvo vprašanje

32 V prvem vprašanju predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba Direktivo 97/67 glede na spremembe, ki so bile vnesene z direktivama 2002/39 in 2008/6, razlagati tako, da nasprotuje nacionalnim predpisom, na podlagi katerih je za izvajalce poštnih storitev, ki ne spadajo v okvir univerzalne storitve, zunanji postopek obravnave pritožb uporabnikov teh storitev obvezen.

33 Najprej je treba ugotoviti, da Direktiva 97/67 tako v prvotni različici kot v različici po spremembah na podlagi direktiv 2002/39 in 2008/6 v členu 19 določa dve vrsti postopkov za obravnavo pritožb uporabnikov poštnih storitev, to je notranji postopek pri izvajalcu storitev in zunanji postopek pri pristojnem nacionalnem organu.

34 Predložitveno sodišče je izrazilo dvome v zvezi z možnostjo, da bi bil za izvajalce poštnih storitev, ki ne spadajo v okvir univerzalne storitve, zunanji postopek obravnave pritožb uporabnikov teh storitev obvezen, saj po mnenju tega sodišča Direktiva 97/67 popolnoma usklajuje postopke obravnave pritožb in je taka obveznost po

spremembah na podlagi Direktive 2002/39 naložena le izvajalcu univerzalne storitve, po spremembah na podlagi Direktive 2008/6 pa vsem drugim izvajalcem poštnih storitev, ki spadajo v okvir univerzalne storitve.

35 Glede tega je treba na prvem mestu ugotoviti, da Direktiva 97/67 v nasprotju z mnenjem predložitvenega sodišča postopkov obravnave pritožb, ki jih določa, ne usklajuje popolnoma.

36 Prvič, kot izhaja iz uvodne izjave 10 Direktive 97/67, ta uvaja vrsto splošnih načel, ki so sprejeta na ravni Unije, medtem ko je izbira natančnih postopkov prepuščena državam članicam (sodba z dne 11. marca 2004 v zadevi Asempre in Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería, C-240/02, Recueil, str. I-2461, točka 30), ki morajo imeti možnost izbrati sistem, ki je najbolje prilagojen njihovim razmeram.

37 Drugič, nepopolnost usklajenosti je še toliko bolj očitna pri postopkih za obravnavo pritožb, ki jih določa Direktiva 97/67.

38 Tako je iz uvodne izjave 35 in člena 19 Direktive 97/67 v prvotni ter poznejših različicah razvidno, da so postopki obravnave pritožb, ki morajo biti pregledni, enostavni in cenovno ugodni, na eni strani namenjeni izboljšanju kakovosti storitev s hitrim, pravičnim in učinkovitim razreševanjem morebitnih sporov, na drugi strani pa dopolnjujejo pravna sredstva, ki jih zagotavljata nacionalno pravo in pravo Unije.

39 Na drugem mestu je treba zavrniti druge dvome, ki jih je predložitveno sodišče izrazilo v zvezi s skladnostjo zakona iz leta 1991 z Direktivo 97/67, saj prav tako niso v skladu z vsebino upoštevnih določb te direktive o postopkih obravnave pritožb, in sicer niti v prvotni različici niti v spremenjenih različicah te direktive.

40 Direktiva 97/67 je vseskozi ohranila komplementarnost teh postopkov glede na pravna sredstva, ki jih omogoča nacionalno pravo, in s tem široko polje proste presoje držav članic na tem področju. Čeprav so spremembe te direktive postopoma omejevale to polje proste presoje, je treba ugotoviti, da so omejitve in usmeritve, ki so bile tako postavljene, namenjene razširitvi uporabe postopkov obravnave pritožb na vse izvajalce poštnih storitev.

41 Tako morajo države članice v skladu s členoma 2, točka 17, in 19, prvi in tretji odstavek, Direktive 97/67 najprej zagotoviti, da izvajalec univerzalne storitve vzpostavi notranje in zunanje postopke obravnave pritožb, in to le za univerzalno storitev. Čeprav je torej obveznost držav članic omejena na te storitve in na omenjenega izvajalca, imajo te države članice kljub temu polje proste presoje, ki jim omogoča uvedbo drugih pravnih sredstev.

42 Z Direktivo 2002/39 je bil nato v ta člen 19 dodan zlasti nov odstavek, v skladu s katerim lahko države članice določijo, da se „načelo“ zagotovitve vzpostavitve postopkov obravnave pritožb uporablja tudi za prejemnike storitev, ki ne spadajo v okvir univerzalne storitve ali ki jih, čeprav spadajo v okvir univerzalne storitve, ne zagotavlja izvajalec univerzalne storitve.

43 Ker prvotna različica besedila tretjega odstavka člena 19 v bistvu ni bila spremenjena, sta obveznost in polje proste presoje držav članic, ki sta omenjena v točki 41 te sodbe, v tistih dveh različicah ostala enaka. Vendar je bil, kot izhaja iz uvodne izjave 28 Direktive 2002/39, namen sprememb, vnesenih v člen 19 Direktive 97/67, spodbuditi države članice, da v korist uporabnikov razširijo notranje postopke obravnave pritožb na vse poštne storitve, ne glede na to, ali gre za univerzalno storitev, in ne glede na to, ali je izvajalec teh storitev izvajalec univerzalne storitve ali imetnik dovoljenja.

44 Nazadnje, z Direktivo 2008/6 sta bila spremenjena zlasti člen 2, točka 17, in člen 19, prvi odstavek, Direktive 97/67, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2002/39, tako da je bilo določeno, da morajo vsi izvajalci poštnih storitev vzpostaviti notranje postopke za obravnavo pritožb uporabnikov, ti pa so odslej opredeljeni kot vsaka fizična ali pravna oseba, ki uporablja poštne storitve.

45 Člen 19(1), tretji pododstavek, Direktive 97/67, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/6, je nova določba, po kateri morajo države članice spodbujati razvoj neodvisnih sistemov za izvensodno reševanje sporov med izvajalci poštnih storitev in uporabniki. Člen 19(2), prvi pododstavek, te direktive poleg tega vsebuje novo obveznost, saj zunanji postopek obravnave pritožb uporabnikov razširja na podjetja, ki zagotavljajo poštne storitve, ki spadajo v okvir univerzalne storitve.

46 Kot je razvidno iz uvodne izjave 42 Direktive 2008/6, je namen teh sprememb, da se uporaba minimalnih načel glede pritožbenih postopkov ne omejuje samo na izvajalce univerzalne storitve.

47 Iz tega izhaja, da Direktiva 97/67 tako v prvotni različici kot v spremenjenih različicah postopke za obravnavo pritožb, ki jih določa, šteje za minimalni standard, ki dopolnjuje pravna sredstva, zagotovljena z nacionalnim pravom in pravom Unije, in da imajo države članice torej polje proste presoje za določitev natančnih postopkov in za izbiro sistema, ki je najbolje prilagojen njihovim razmeram, pri čemer morajo upoštevati omejitev in usmeritve iz te direktive.

48 Take omejitve in usmeritve vključujejo najprej obveznost zagotovitve, da izvajalec univerzalne storitve ali več njih vzpostavijo notranje in zunanje postopke obravnave pritožb, kar je obveznost, ki je že bila določena v prvotni različici Direktive 97/67.

49 Direktiva 97/67 je nato določila obveznost zagotovitve, da vsi izvajalci poštnih storitev uvedejo notranje postopke in da podjetja, ki izvajajo poštne storitve, ki spadajo v okvir univerzalne poštne storitve, uvedejo zunanje postopke, kar je obveznost, ki je bila z Direktivo 2008/6 uvedena kot dopolnitev usmeritve, ki je bila določena že v Direktivi 2002/39.

50 Nazadnje, iz Direktive 97/67 izhaja obveznost spodbujanja razvoja neodvisnih sistemov za izvensodno reševanje sporov med izvajalci poštnih storitev in uporabniki, kar je obveznost, ki je bila uvedena z Direktivo 2008/6.

51 Zato nacionalni predpisi, kot je zakon iz leta 1991, na podlagi katerih je za izvajalce poštnih storitev, ki ne spadajo v okvir univerzalne storitve, zunanji postopek obravnave pritožb uporabnikov teh storitev obvezen, ne le, da niso v nasprotju z Direktivo 97/67 – niti z njeno prvotno različico niti s spremenjenima različicama – temveč se z njimi tudi zagotavlja izpolnitev obveznosti spodbujanja razvoja neodvisnih sistemov

za izvensodno reševanje sporov med izvajalci poštnih storitev in uporabniki, ki jo ta direktiva določa od spremembe z Direktivo 2008/6.

52 Zato je treba na prvo postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba Direktivo 97/67 v prvotni različici ter v različicah po spremembi z direktivama 2002/39 in 2008/6 razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalnim predpisom, na podlagi katerih je za izvajalce poštnih storitev, ki ne spadajo v okvir univerzalne storitve, zunanji postopek obravnave pritožb uporabnikov teh storitev obvezen.

Drugo vprašanje

53 Predložitveno sodišče v drugem vprašanju v bistvu sprašuje, ali je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da nasprotuje nacionalnim predpisom, na podlagi katerih je za izvajalce poštnih storitev, ki ne spadajo v okvir univerzalne storitve, zunanji postopek obravnave pritožb uporabnikov teh storitev obvezen.

54 Najprej je treba ugotoviti, da čeprav je Express Line družba belgijskega prava, vendarle spada v skupino podjetij DHL s sedežem v Nemčiji. Poleg tega iz odločbe predložitvenega sodišča in iz dejanskega stanja v postopku v glavni stvari ni razvidno, da bi predmet spora v postopku v glavni stvari lahko bilo opravljanje posamične storitve med dvema ali več državami članicami.

55 V teh okoliščinah svoboščina, na katero se nanaša postopek v glavni stvari, ni svoboda opravljanja storitev, temveč svoboda ustanavljanja. Zato je treba drugo zastavljeno vprašanje razumeti tako, da se z njim sprašuje, ali je treba člen 49 PDEU razlagati tako, da nasprotuje nacionalnim predpisom, kot je zakon iz leta 1991, na podlagi katerega je za izvajalce poštnih storitev, ki ne spadajo v okvir univerzalne storitve, zunanji postopek obravnave pritožb uporabnikov teh storitev obvezen.

56 Po mnenju predložitvenega sodišča je obveznost uporabe takega postopka omejitev svobode ustanavljanja za izvajalce poštnih storitev, ki ne spadajo med univerzalne storitve, iz drugih držav članic kot Kraljevine Belgije, ki želijo izvrševati svobodo ustanavljanja v tej državi članici. Čeprav je mogoče to omejitev upravičiti z nujnimi razlogi v splošnem interesu, ki se nanašajo na varstvo potrošnikov, naj člen 49 PDEU ne bi omogočal določitve obveznosti tega postopka za spore glede poštnih storitev, kot so storitve hitre dostave, kjer gre v veliki večini za poslovne uporabnike.

57 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da – kot je bilo spomnjeno v točki 35 te sodbe – Direktiva 97/67 postopkov obravnave pritožb uporabnikov poštnih storitev ne usklajuje popolnoma in da imajo zato države članice v zvezi s tem ob upoštevanju omejitev, ki izhajajo iz prava Unije, neko polje proste presoje.

58 V zvezi s pravico do ustanavljanja za državljane ene države članice na ozemlju druge države članice je treba spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso ta pravica zajema pravico začeti in opravljati dejavnost kot samozaposlena oseba ter pravico do ustanovitve in vodenja podjetij pod pogoji, ki jih za svoje državljane določa zakonodaja

države (glej sodbo z dne 1. oktobra 2009 v zadevi Gaz de France – Berliner Investissement, C-247/08, ZOdl., str. I-9225, točka 54 in navedena sodna praksa).

59 Za družbe, ki so ustanovljene v skladu z zakonodajo države članice in ki imajo registriran sedež, glavno upravo ali glavni kraj poslovanja v Evropski uniji, ta svoboda v skladu s členom 54 PDEU zajema pravico do opravljanja dejavnosti v zadevni državi članici prek hčerinske družbe, podružnice ali agencije (glej zlasti sodbe z dne 21. septembra 1999 v zadevi Saint-Gobain ZN, C-307/97, Recueil, str. I-6161, točka 35; z dne 12. septembra 2006 v zadevi Cadbury Schweppes in Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, ZOdl., str. I-7995, točka 41, in z dne 13. marca 2007 v zadevi Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, ZOdl., str. I-2107, točka 36).

60 Sodišče je že velikokrat spomnilo, da člen 49 PDEU nasprotuje vsakemu nacionalnemu ukrepu, ki bi – tudi če se uporabi brez razlikovanja glede na državljanstvo – državljanom Unije lahko oviral uresničevanje svobode ustanavljanja, ki je zagotovljena s Pogodbo, ali zmanjšal privlačnost tega uresničevanja, in da se taki omejevalni učinki lahko pojavijo takrat, kadar lahko nacionalna ureditev družbo odvrne od ustanavljanja podrejenih subjektov, kot je stalna poslovna enota, v drugih državah članicah in od izvajanja dejavnosti prek takih subjektov (sodba z dne 11. marca 2010 v zadevi Attanasio Group, C-384/08, ZOdl., str. I-2055, točki 43 in 44 in navedena sodna praksa).

61 V obravnavani zadevi zadevna omejitev v ničemer ne omejuje svobode ustanavljanja.

62 Prvič, ta ukrep se namreč uporablja brez razlikovanja glede na državljanstvo za vse izvajalce poštnih storitev, ki ne spadajo v okvir univerzalne poštne storitve, s sedežem v Belgiji. Drugič, kot je navedel generalni pravobranilec v točki 77 sklepnih predlogov, gospodarski subjekti ne morejo zahtevati, naj država članica nima struktur pravnega

varstva interesov njihovih strank, ki bi ponujale izvensodne načine reševanja sporov. Nazadnje, skoraj vse države članice so zunanje sisteme obravnavanja pritožb razširile na izvajalce poštnih storitev, ki ne spadajo v okvir univerzalne storitve.

63 V teh okoliščinah ni mogoče veljavno trditi, da lahko samo dejstvo, da je za izvajalce poštnih storitev, ki ne spadajo v okvir univerzalne storitve, zunanji postopek obravnave pritožb uporabnikov teh storitev obvezen, državljanom Unije ovira uresničevanje svobode ustanavljanja, ki je zagotovljena s Pogodbo, ali zmanjša privlačnost tega uresničevanja.

64 Zato je treba na drugo zastavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 49 PDEU razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalnim predpisom, na podlagi katerih je za izvajalce poštnih storitev, ki ne spadajo v okvir univerzalne storitve, zunanji postopek obravnave pritožb uporabnikov teh storitev obvezen.

Stroški

65 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

1. **Direktivo 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 storitve tako v prvotni različici kot v različicah na podlagi sprememb z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2002/39/ES z dne 10. junija 2002 in z Direktivo 2008/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. februarja 2008 je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalnim predpisom, na podlagi katerih je za izvajalce poštnih storitev, ki ne spadajo v okvir univerzalne storitve, zunanji postopek obravnave pritožb uporabnikov teh storitev obvezen.**

2. **Člen 49 PDEU je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalnim predpisom, na podlagi katerih je za izvajalce poštnih storitev, ki ne spadajo v okvir univerzalne storitve, zunanji postopek obravnave pritožb uporabnikov teh storitev obvezen.**

Podpisi