Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PAOLA MENGOZZIJA
od 16. ožujka 2016.[1]

Predmet C-2/15

DHL Express (Austria) GmbH
protiv
Post-Control-Kommission

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Verwaltungsgerichtshof (upravni sud, Austrija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Slobodno pružanje usluga – Poštanske usluge u Europskoj uniji – Propis države članice kojim se obvezuju svi pružatelji poštanskih usluga na sufinanciranje operativnog troška regulatornog tijela za poštanski sektor“

1. Ovlašćuje li Direktiva 97/67/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 1997. o zajedničkim pravilima za razvoj unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici i poboljšanje kvalitete usluga[2], kako je izmijenjena, zadnjoj verziji[3], Direktivom 2008/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. veljače 2008. o izmjeni Direktive 97/67/EZ u pogledu potpunog postizanja unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici[4] (u daljnjem tekstu: Direktiva 97/67), države članice da uvedu svim pružateljima poštanskih usluga obvezu sufinanciranja operativnog troška nacionalnog regulatornog tijela nadležnog za poštanski sektor? O tome je riječ u ovom zahtjevu za prethodnu odluku.

I – **Pravni okvir**

A – *Direktiva 2008/6*

2. U uvodnoj izjavi 27. Direktive 2008/6 navodi se da se „od pružatelja poštanskih usluga može zahtijevati da doprinose financiranju univerzalne usluge, kada je predviđen kompenzacijski fond. Kako bi se odredilo od kojih se poduzeća može zahtijevati da doprinose kompenzacijskom fondu, države članice trebale bi razmotriti je li moguće usluge koje nude takva poduzeća, sa stajališta korisnika smatrati uslugama koje su u okviru univerzalne usluge, s obzirom na to da su u velikoj mjeri međusobno zamjenjive s univerzalnom uslugom, uzimajući u obzir značajke usluga, uključujući značajke dodane vrijednosti, te njihove predviđene uporabe i cijene. Nije nužno da te usluge pokriju sve značajke univerzalne usluge kao što su dnevna dostava ili potpuna pokrivenost države”.

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — SL 1998., L 15, str. 14.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 53.

3 — Prije Direktive 2008/6, Direktiva 97/67 bila je također izmijenjena Direktivom 2002/39/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 10. lipnja 2002. (SL L 176, str. 21.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 32.) kao i Uredbom (EZ) br. 1882/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. rujna 2003 (SL L 284, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 96.).

4 — SL L 52, str. 3.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 9., str. 214.

3. Uvodna izjava 28. Direktive 2008/6 podsjeća da „kako bi se pri utvrđivanju doprinosa za troškove pružanja univerzalne usluge u državi članici poštovalo načelo proporcionalnosti, koje zahtijevaju ta poduzeća, države članice trebale bi koristiti transparentna i nediskriminacijska mjerila, kao što je na primjer udio tih poduzeća u aktivnostima koje spadaju u područje primjene univerzalne usluge u toj državi članici. Države članice mogu od izvođača, koji moraju doprinositi u kompenzacijski fond, zahtijevati uvođenje odgovarajućeg odvajanja računovodstva kako bi se osigurao rad fonda”.

4. Uvodna izjava 47. Direktive 2008/6 potvrđuje da „će uloga nacionalnih regulatornih tijela vjerojatno ostati odlučujuća, posebno u onim državama članicama u kojima još uvijek nije dovršen prijelaz na tržišno natjecanje. U skladu s načelom odvajanja regulatornih i operativnih funkcija, države članice bi morale jamčiti nezavisnost nacionalnih regulatornih tijela i tako osigurati nepristranost njihovih odluka. Taj zahtjev za nezavisnosti ne dovodi u pitanje institucionalnu autonomiju i ustavne obveze država članica niti načelo neutralnosti u vezi s pravilima u državama članicama o upravljanju sustavima vlasništva imovine iz članka 345. Ugovora. Nacionalna regulatorna tijela morala bi za izvršavanje svojih dužnosti imati na raspolaganju sva potrebna sredstva u pogledu osoblja, stručnosti i financijskih sredstava”.

B – *Direktiva 97/67*

5. Članak 2. Direktive 97/67 glasi kako slijedi:

„Za potrebe ove Direktive izraz:

1) ‚poštanske usluge’: usluge koje uključuju prikupljanje, razvrstavanje, prijevoz i dostavu poštanskih pošiljaka;

1a) ‚pružatelj poštanskih usluga’: poduzeće koje pruža jednu ili više poštanskih usluga;

[…]

13) ‚pružatelj univerzalne usluge’: državni ili privatni pružatelj poštanskih usluga koji pruža univerzalnu poštansku uslugu ili njezine dijelove u državi članici, čiji je identitet u skladu s člankom 4. prijavljen Komisiji;

14) ‚odobrenja’: sva odobrenja kojima se utvrđuju prava i obveze specifične za poštanski sektor, a kojima se poduzećima omogućuje pružanje poštanskih usluga te, prema potrebi, uspostava i/ili korištenje poštanskih mreža za pružanje tih usluga u obliku općeg ovlaštenja ili pojedinačne dozvole, kako je niže određeno:

— ‚opće ovlaštenje’: ovlaštenje, bez obzira na to je li uređeno ‚klasnom dozvolom’ ili općim zakonom, i bez obzira traži li takva regulativa postupak registracije ili prijave, a za koju dotično poduzeće ne treba pribaviti nikakvu izričitu odluku nacionalnog regulatornog tijela prije realizacije prava koja proistječu iz takvog ovlaštenja,

— ‚pojedinačna dozvola’: ovlaštenje koje izdaje nacionalno regulatorno tijelo koje pružatelju poštanskih usluga daje posebna prava, odnosno kojim se tomu poduzeću utvrđuju posebne obveze kojima se dopunjuje opća obveza, pri čemu to poduzeće nema pravo realizacije dotičnih prava dok ne dobije odluku nacionalnog regulatornog tijela;

[…]

18) ‚nacionalno regulatorno tijelo’: tijelo ili tijela u svakoj državi članici kojima dotična država članica povjerava, među ostalim i regulatornu funkciju iz djelokruga ove Direktive;

[…].”

6. Članak 9. Direktive 97/67 glasi kako slijedi:

„1. Za usluge koje su izvan okvira univerzalne usluge, države članice mogu uvesti opće dozvole u mjeri potrebnoj da se osigura poštovanje bitnih zahtjeva.

2. Za usluge koje su u okviru univerzalne usluge, države članice mogu uvesti postupke ovlaštenja, zajedno s pojedinačnim dozvolama u mjeri potrebnoj da se osigura poštovanje bitnih zahtjeva te da se osigura pružanje univerzalne usluge.Izdavanje ovlaštenja može:

— ovisiti o obvezama univerzalne usluge,

— nametnuti, ako je to potrebno i utemeljeno, zahtjeve u vezi kvalitete, dostupnosti i izvođenja tih usluga,

— kada je potrebno, ovisiti o obvezama financijskog doprinosa mehanizmu dijeljenja iz članka 7., ako pružanje univerzalne usluge uzrokuje neto trošak i nepošten financijski teret za pružatelja(-e) univerzalne usluge, određene u skladu s člankom 4.,

— kada je potrebno, ovisiti o obvezama financijskog doprinosa za operativni trošak nacionalnog regulatornog tijela iz članka 22.,

— kada je potrebno, ovisiti ili nametnuti obvezu poštovanja uvjeta na radu koji su utvrđeni u nacionalnim zakonima.

Obveze i zahtjevi iz prve alineje i iz članka 3. mogu se nametnuti samo imenovanim pružateljima univerzalne usluge.

[…]

3. Postupci, obveze i zahtjevi iz stavaka 1. i 2. su transparentni, dostupni, nediskriminirajući, proporcionalni, točni i jednoznačni, objavljeni unaprijed i u skladu s objektivnim mjerilima. Države članice osiguravaju da je podnositelj molbe obaviješten o razlozima za potpuno ili djelomično odbijanje ili oduzimanje dozvole i o pokretanju žalbenog postupka.”

C – *Austrijsko pravo*

1. PMG

7. Članak 24. stavak 1. Bundesgesetza über die Regulierung des Postmarktes (savezni zakon koji se odnosi na regulaciju poštanskih usluga, u daljnjem tekstu: PMG) [5] predviđa da „svaka osoba ima pravo nuditi i pružati poštanske usluge pod uvjetima određenim sadašnjim saveznim zakonom”.

8. Članak 25. stavak 1. PMG-a propisuje da „pružatelji poštanskih usluga moraju prijaviti regulatornom tijelu planirano pružanje poštanske usluge, kao i promjene u pružanju te usluge i prestanak iste, prije početka, promjene ili prestanka pružanja te usluge. […]”.

9. Članak 26. stavak 1. PMG-a navodi da „profesionalna dostava pošiljaka do težine od 50 grama za račun trećih osoba mora biti predmet koncesije”.

5 — BGBl I br. 123/2009, u verziji objavljenoj u BGBl I, br. 111/2010

10. Člankom 37. stavkom 2. PMG-a propisano je da je „regulatorno tijelo u smislu ovog zakona i u smislu Direktive [97/67], što se tiče poslova obuhvaćenih člankom 40., Post-Control-Kommission te, što se tiče svih drugih poslova Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH)".

2. KOG

11. Članak 34. stavak 3. Bundesgesetza über die Einrichtung einer Kommunikationsbehörde Austria („KommAustria") und eines Bundeskommunikationssenates [savezni zakon o uspostavi nadležnog tijela „Austria" zaduženog za komunikacije („KommAustria") i saveznog vijeća za komunikacije, u daljnjem tekstu: KOG] [6] predviđa da će se „financijski doprinosi određivati i naplaćivati na osnovi odnosa između prihoda svakog dužnika i ukupnog prihoda specifičnog za sektor, čiji izračun će se temeljiti na ukupnom prihodu ostvarenom u zemlji pružanjem telekomunikacijskih usluga".

12. Članak 34.a KOG-a glasi kako slijedi:

„(1) Financiranje troškova društva RTR-GmbH u obavljanju poslova […] koji se odnose na sektor ‚pošta' osigurava se, s jedne strane, financijskim doprinosima, i, s druge strane, izvorima iz saveznog proračuna. Potpora na teret saveznog proračuna, u godišnjem iznosu od 200 000 eura, uplaćuje se društvu RTR-GmbH u dva jednaka dijela […]. Ukupni iznos ostalih troškova društva RTR-GmbH koji dolazi od financijskih doprinosa može iznositi najviše 550 000 eura po godini.

(2) Financijski doprinosi koji proizlaze iz ‚sektora pošta'. ‚Sektor pošta' obuhvaća pružatelje poštanskih usluga koji primjenom članka 25. (PMG-a) imaju obvezu prijavljivanja ili su primjenom članka 26. tog istog zakona ovlaštenici koncesije.

(3) Članak 34. stavci 3. do 15. primjenjuju se po analogiji, te se pojam ‚Telekom-Control-Kommission' zamjenjuje pojmom ‚Post-Kontrol-Kommission'."

II – **Glavni postupak i prethodna pitanja**

13. DHL Express (Austria) GmbH (u daljnjem tekstu: DHL Express), austrijski ogranak grupacije Deutsche Post DHL, je poduzeće koje djeluje u sektoru dostave poruka i hitne pošte te s tim u vezi osigurava između ostalog prikupljanje, razvrstavanje, prijevoz i dostavu paketa do 31,5 kg težine kao i tiskanih dokumenata – što su usluge povezane s brojnim uslugama s dodanom vrijednošću (koje se odnose, na primjer, na pakiranje i praćenje pošiljaka).

14. Odlukom od 23. travnja 2012. Post-Control-Kommission (povjerenstvo za nadzor poštanskih usluga, u daljnjem tekstu: PCK) zatražilo je od DHL Expressa, za razdoblje od 1. srpnja do 31. prosinca 2011., plaćanje doprinosa za financiranje društva RTR GmbH. U svojoj odluci PCK je ocijenio da je DHL Express obvezan sufinancirati aktivnosti regulatornog tijela poštanskog sektora. Naime, osim djelomičnog financiranja iz javnih izvora, austrijsko zakonodavstvo predviđa također i obvezu doprinosa za sve pružatelje poštanskih usluga, neovisno o tome jesu li zaduženi i za univerzalne usluge. PCK je stoga izračunao, na temelju procijenjenoga godišnjeg prihoda DHL Expressa za 2011. godinu njihov udio u ukupnom prihodu poštanskog sektora, te je potom utvrdio koji je udio u financiranju RTR-a koji mora snositi DHL Express.

6 — BGBl I br. 32/2001, u verziji objavljenoj u BGBl I, br. 50/2010

15. Društvo DHL Express podnijelo je protiv te odluke tužbu Verwaltungsgerichtshofu (upravni sud). Ono tvrdi da ne pruža uslugu koja bi bila dio univerzalne usluge u smislu Direktive 97/67 i da članak 9. stavak 2. izmijenjene direktive ograničava mogućnost država članica da uvedu pružateljima usluga u poštanskom sektoru obvezu sufinanciranja operativnog troška regulatornog tijela nadležnog za taj sektor samo na pružatelje onih usluga koje su obuhvaćene univerzalnom uslugom. Nacionalno zakonodavstvo koje bez razlike nameće svim pružateljima poštanskih usluga obvezu navedenog sufinanciranja bilo bi, stoga protivno toj direktivi.

16. Pod tim je uvjetima, suočen s teškoćom u tumačenju prava Unije, Verwaltungsgerichtshof (upravni sud) odlučio prekinuti postupak te, odlukom prispjelom tajništvu Suda 7. siječnja 2015., uputiti Sudu slijedeća prethodna pitanja:

„1. Protivi li se Direktiva 97/67/EZ u verziji Direktive 2008/6/EZ, osobito njezin članak 9., nacionalnom propisu prema kojem su pružatelji poštanskih usluga, neovisno o tome pružaju li univerzalne usluge ili ne, dužni sufinancirati operativni trošak nacionalnog regulatornog tijela?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje:

   a) Je li za obvezu financiranja dostatno ako dotični pružatelj usluga pruža poštanske usluge koje prema nacionalnom propisu treba kvalificirati kao univerzalne usluge, ali one prelaze obvezni minimalni niz univerzalnih usluga prema direktivi?

   b) Treba li prilikom izračuna udjela dotičnog poduzeća u doprinosima postupati na isti način kao prilikom izračuna doprinosa u kompenzacijski fond u skladu s člankom 7. stavkom 4. navedene direktive?

   c) Zahtijeva li obveza poštovanja načela nediskriminacije i proporcionalnosti iz članka 7. stavka 5. navedene direktive i ‚uzimanja u obzir zamjenjivosti s univerzalnom uslugom' iz uvodne izjave 27. Direktive 2008/6/EZ da se iz usluga s dodanom vrijednošću, dakle poštanskih usluga koje se ne mogu pripisati univerzalnoj usluzi, ali koje su povezane s univerzalnom uslugom, izdvajaju odgovarajući udjeli u prihodu te se prilikom izračuna udjela ne uzimaju u obzir?"

III – **Postupak pred Sudom**

17. U ovom zahtjevu za prethodnu odluku zaprimljena su pisana očitovanja tužitelja u glavnom postupku, tuženika u glavnom postupku, belgijske, španjolske, francuske, austrijske i norveške vlade te Europske komisije.

IV – **Pravna ocjena**

A – *Prvo prethodno pitanje*

18. Svojim prvim prethodnim pitanjem upućenim Sudu, sud koji je uputio zahtjev, u biti, želi utvrditi protivi li se Direktiva 97/67 tomu da države članice obvezuju sve pružatelje poštanskih usluga na sufinanciranje regulatornog tijela nadležnog za taj sektor.

1. Teza tužitelja u glavnom postupku

19. DHL Express, čiju argumentaciju podržava francuska vlada, tvrdi kako ni tekst ni sistematika članka 9. Direktive 97/67 ne nameću obvezu tumačenja članka 9. stavka 2. drugog podstavka četvrte alineje navedene direktive na način da bi države članice mogle uvesti takav doprinos samo onim poduzetnicima koji pružaju usluge koje su u okviru univerzalne usluge.

20. S doslovne točke gledišta, članak 9. Direktive 97/67 određuje uvjete kojima se uređuje pružanje poštanskih usluga i pristup mreži općenito. Njegov stavak 2. se posebno i isključivo bavi uslugama koje su u okviru univerzalne usluge. Članak 9. stavak 2. drugi podstavak Direktive 97/67 predviđa da izdavanje ovlaštenja može ovisiti o poštovanju brojnih obveza iz različitih alineja. Međutim, pojam „ovlaštenja" je pojam koji ukazuje na sustav koji se primjenjuje samo na poduzetnike zadužene za usluge koje su u okviru univerzalne usluge. Osim toga, sa sistematskog stajališta, potrebno je povući paralelu između obveze sufinanciranja operativnog troška regulatornog tijela nadležnog za poštanski sektor iz članka 9. stavka 2. drugog podstavka četvrte alineje Direktive 97/67 i obveze doprinosa financiranju kompenzacijskog fonda predviđene člankom 9. stavkom 2. drugim podstavkom trećim odjeljkom navedene direktive. Osobno područje primjene zadnje navedene obveze precizirano je uvodnim izjavama 27. i 28. Direktive 2008/6 iz kojih proizlazi da su obuhvaćeni samo poduzetnici koji pružaju usluge u okviru univerzalne usluge. To bi također bio i pristup kojeg se pridržava i sama Komisija. Prema tome, s obzirom na to da se članak 9. stavak 2. drugi podstavak treća alineja Direktive 97/67 odnosi se samo na poduzetnike koji pružaju usluge u okviru univerzalne usluge, do istoga bi se zaključka trebalo doći i u vezi s ostalim elementima sadržanima u članku 9. stavku 2. drugom podstavku, uključujući na taj način i obvezu sufinanciranja operativnog troška nacionalnog regulatornog tijela nadležnog za poštanski sektor. Članak 9. stavak 2. treći podstavak Direktive 97/67, sa svoje strane, potvrđuje da se drugi podstavak navedenog članka u stvarnosti odnosi na obveze koje se tiču poduzetnika koji pružaju usluge u okviru univerzalne usluge, bilo da su oni tako određeni [7] ili ne.

2. Analiza

21. Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da je potrebno, s obzirom na to da se doslovno tumačenje ne pokazuje osobito rasvjetljavajućim u smislu značenja odredbe prava Unije sadržane u određenoj direktivi, u cilju tumačenja navedene odredbe također uzeti u obzir kontekst, opću strukturu i svrhu direktive koje je ona dio [8].

22. Priznajem tužitelju u glavnom postupku da je članak 9. Direktive 97/67 odredba koja trpi zbog loše kvalitete pisanja te njezino tumačenje, ako se držimo teksta, dovodi u zabunu. Stoga se radi o stvarnoj radnji rekonstrukcije u koju se, prema mojem mišljenju, Sud mora upustiti, s obzirom na to da tekst članka 9. Direktive 97/67 nije – daleko od toga – sastavljen na način koji bi olakšao trenutačno razumijevanje.

23. Ovaj zadatak se pokazuje tim potrebniji, jer u ovom trenutku, i prema onomu što je navedeno u dopisima Komisije, osamnaest država članica obvezuje sve pružatelje poštanskih usluga na sufinanciranje njihova nacionalnog regulatornog tijela [9].

7 — U smislu članka 4. Direktive 97/67

8 — Vidjeti, osobito, presudu CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, t. 55. i navedenu sudsku praksu).

9 — I to neovisno o obliku toga doprinosa. Španjolska je vlada, što se toga tiče, izložila svoj vlastiti mehanizam u Kraljevini Španjolskoj. Zahtijevani doprinos ima stoga oblik poreza ili davanja koji se prikuplja u trenutku upisa ili obnove upisa u upisnik poduzeća koja se bave poštanskim uslugama.

24. U cilju otkrivanja stvarnog dosega članka 9. stavka 2. drugog podstavka četvrte alineje Direktive 97/67, kao prvo, započet ću ispitivanje navedene odredbe analizom njezina teksta, potom njezine sistematike, koju ću pokušati rasvijetliti vraćajući se nakratko na genezu te odredbe. Potom, kao drugo, moram podsjetiti koji su zadaci nacionalnog regulatornog tijela nadležnog za poštanski sektor te izložiti zašto sam i dalje uvjeren da je analogija koju tužitelj u glavnom postupku želi ustanoviti između načina financiranja toga tijela i kompenzacijskog fonda nedopuštena.

a) Doslovno, sustavno i povijesno tumačenje

25. Članak 9. Direktive 97/67 ugrađen je u poglavlje navedene direktive koje se bavi uvjetima koji upravljaju pružanjem poštanskih usluga i pristupom mreži. Navedeni članak podijeljen je na tri stavka.

26. Prvi stavak članka 9. Direktive 97/67 navodi da, u pogledu usluga koje nisu univerzalne usluge, države članice mogu uvesti „opća ovlaštenja". Članak 9. stavak 2. prvi podstavak navedene direktive predviđa da, u pogledu usluga koje su u okviru univerzalne usluge, države članice mogu uvesti „postupke ovlaštenja, zajedno s pojedinačnim dozvolama". Drugi podstavak navedenog stavka propisuje da dodjela „ovlaštenja" može podlijegati poštovanju različitih uvjeta, koji su navedeni u pet različitih alineja toga podstavka.

27. Na prvi pogled, s obzirom na to da je popis različitih uvjeta kojima dodjela „ovlaštenja" može podlijegati sadržan u drugom stavku članka 9. i da taj stavak, u svojem prvom podstavku, upućuje na „usluge koje su u okviru univerzalne usluge", može se zaključiti da se „obveza financijskog doprinosa za operativni trošak nacionalnog regulatornog tijela" iz članka 9. stavka 2. drugog podstavka četvrtog odjeljka Direktive 97/67 može nametnuti samo pružateljima usluga u okviru univerzalne usluge.

28. Međutim, zanimljivo je primijetiti da članak 9. stavak 2. drugi podstavak Direktive 97/67 upućuje na pojam „ovlaštenja" bez dodatnih detalja. Taj podstavak se ne može stoga iščitavati izolirano, već naprotiv, s obzirom na članak 2. točku 14. Direktive 97/67 koji definira pojam „ovlaštenja". Čitanje tog članka nas uči da se radi o generičkom pojmu, koji obuhvaća „sva odobrenja kojima se utvrđuju prava i obveze specifične za poštanski sektor, a kojima se poduzećima omogućuje pružanje poštanskih usluga te, prema potrebi, uspostava i/ili korištenje poštanskih mreža za pružanje tih usluga u obliku općeg ovlaštenja ili pojedinačne dozvole" [10]. Uvodna izjava 22. ili članak 9. stavak 3. Direktive 97/67 su drugi primjeri kako zakonodavac koristi pojam „ovlaštenje" [11] u njegovu generičkom smislu.

29. Stoga mi se doslovno tumačenje koje predlaže tužitelj u glavnom postupku čini pretjerano restriktivnim.

30. Ne može se stoga primijeniti argument, radi podupiranja teze DHL Expressa, iz članka 9. stavka 2. trećeg podstavka Direktive 97/67 na temelju kojega se „obveze i zahtjevi iz prvog odjeljka članka 9. stavka 2. drugog podstavka navedene direktive, kao i iz članka 3. mogu nametnuti samo imenovanim pružateljima univerzalnih usluga". Međutim, u pogledu sistematike članka 9. Direktive 97/67 koja se smatra cjelinom, ograničavanje drugih alineja članka 9. stavka 2. drugog podstavka navedene direktive nema smisla.

31. Vratimo se drugim odjeljcima u pitanju.

10 — Članak 2. točka 14. Direktive 97/67 nastavlja se definicijom dviju pojedinačnih kategorija „ovlaštenja" koja su opća ovlaštenja i pojedinačne dozvole (vidjeti točku 5.. ovoga mišljenja).

11 — Prema toj uvodnoj izjavi „budući da države članice trebaju moći odgovarajućim postupcima izdavanja ovlasti na svojem državnom području regulirati pružanje poštanskih usluga koje nisu rezervirane za pružatelje univerzalnih usluga […]".

32. Pitanje prvog odjeljka uređeno je člankom 9. stavkom 2. trećeg podstavka Direktive 97/67 koje ću navesti. Obveze univerzalne usluge mogu se, očigledno, nametnuti samo imenovanim pružateljima univerzalne usluge u smislu članka 4. stavka 2. te direktive.

33. Druga alineja predviđa mogućnost da se „ovlaštenja" kombiniraju sa zahtjevima koji se odnose na kvalitetu, dostupnost i izvođenje tih usluga. Ništa se ne protivi tomu da se ti uvjeti zahtijevaju od svih pružatelja poštanskih usluga. U tom pogledu ističem da članak 9. stavak 1. Direktive 97/67 propisuje da države članice mogu uvesti opća ovlaštenja – u pogledu usluga koje nisu univerzalne usluge – ako smatraju da je to potrebno „da bi se osiguralo poštovanje bitnih zahtjeva". Ti zahtjevi, definirani u članku 2. točki 19. Direktive 97/67, obuhvaćaju „opće neekonomske zahtjeve koji mogu potaknuti neku državu članicu da utvrdi uvjete za pružanje *poštanskih usluga*" [12], među kojima je i, na primjer, povjerljivost dopisivanja. Međutim, mogu u svakom slučaju priznati da obvezivanje, u općem ovlaštenju koje pokriva sektor, pružatelja poštanskih usluga – čak i ako nisu univerzalne – na poštivanje određenih standarda ili izvođenje navedenih usluga, može doprinijeti očuvanju i trajnosti bitnih zahtjeva.

34. Treća alineja odnosi se na mogućnost podvrgavanja „ovlaštenja" poštovanju obveze financiranja kompenzacijskog fonda čija je uspostava predviđena člankom 7. stavkom 4. Direktive 97/67. Kasnije ću se vratiti analizi te obveze, ali sam već sklon uzeti u obzir da, zbog veze koju je na *eksplicitan* način uspostavio [13] zakonodavac između te obveze i samih pružatelja usluga u okviru univerzalne usluge, tu alineju treba tumačiti tako da se ne odnosi, u načelu, na sve pružatelje poštanskih usluga.

35. Četvrta alineja je ona na koju se odnosi ovaj zahtjev za prethodnu odluku. Direktiva 97/67 ne sadržava niti jednu izričitu odredbu koja bi omogućila zaključak da je njezino područje primjene ograničeno samo na poduzetnike koji pružaju usluge u okviru univerzalne usluge.

36. Peta alineja odnosi se na mogućnost podvrgavanja dodjele „ovlaštenja" obvezi poštovanja uvjeta na radu koji su utvrđeni nacionalnim pravom. Donekle vjerujem da je takva mogućnost strogo ograničena samo na poduzetnike koji pružaju uslugu u okviru univerzalne usluge. Ponovno, usko tumačenje koje predlaže tužitelj u glavnom postupku dovodi do zaključka da države članice nemaju pravo zahtijevati od poduzetnika čija je aktivnost uređena općim ovlaštenjem – onim izdanim za pružanje poštanskih usluga koje nisu u okviru univerzalne usluge – da poštuju uvjete na radu koji su nacionalno određeni. Osim toga, kao i drugu alineju, petu alineju treba čitati u vezi s člankom 9. stavkom 1. i člankom 2. točkom 19. Direktive 97/67. Međutim, ova zadnja alineja izričito navodi, kao bitni zahtjev, „poštovanje uvjeta na radu".

37. Čitanje članka 9. stavka 2. drugog podstavka Direktive 97/67 u kojem se za države članice mogućnost uvjetovanja dodjela ovlaštenja poštovanjem obveza koje su ondje navedene nužno ne ograničava samo na pružatelje usluga u okviru univerzalne usluge – osim pod uvjetom izričito protivne odredbe – nije u suprotnosti s povijesnom analizom navedene odredbe.

38. Komisija je u svojim podnescima dostavila određeni broj podataka o uvjetima pod kojima je Vijeće Europske unije željelo, na inicijativu Irske, uvesti članak 9. stavak 2. drugi podstavak četvrtu alineju Direktive 97/67. Zajedno s Komisijom, sklon sam smatrati da je zakonodavac Europske unije želio otvoriti opciju dodatnog financiranja za države članice i da fakultativna narav navedenih opcija govori u prilog znatno širem tumačenju s njima povezanih odredbi. Također ističem da je u izvornoj direktivi, odnosno Direktivi 97/67 u njenoj prvotnoj verziji, zakonodavac već razmatrao pojam „ovlaštenje" u svojem generičkom smislu, dok izmjene koje su uvedene Direktivom 2008/6 nisu imale utjecaja na prvotnu definiciju pojma „ovlaštenje" [14].

12 — Kurziv dodan mojim isticanjem. Pozivanje na pružanje poštanskih usluga općenito je važno.

13 — Vidjeti, osobito, uvodnu izjavu 27. Direktive 2008/6. O izostanku relevantnosti analogije između načina financiranja fondova i načina financiranja nacionalnog regulatornog tijela, vidjeti točke 49. i dalje ovog mišljenja.

14 — Vidjeti članak 2. točku 14. Direktive 97/67 u njezinoj izvornoj inačici.

39. Osim elemenata koji se odnose na taj dopis, o sustavu i genezi članka 9. Direktive 97/67, analiza zadataka nacionalnih tijela koja reguliraju poštanski sektor pokazuje da uloga koju im je namijenio zakonodavac nije ograničena samo na poštanske usluge u okviru univerzalne usluge.

b) Zadaci povjereni nacionalnim regulatornim tijelima

40. Članak 9. stavak 2. drugi podstavak četvrte alineje Direktive 97/67 omogućuje državama članicama da koriste mogućnost obvezivanja pružatelja poštanskih usluga da sufinanciraju nacionalno regulatorno tijelo. Članak 22. stavak 1. Direktive 97/67 predviđa da države članice određuju „jedno ili više nacionalnih regulatornih tijela *za poštanski sektor*" [15]. Članak 22. stavak 2. navedene direktive navodi još i njihove zadatke. Prema toj odredbi, navedena tijela imaju „posebno za zadaću osigurati poštovanje obveza koje proizlaze iz ove Direktive, posebno uspostavljanjem nadzornih i regulatornih postupaka za pružanje univerzalne usluge" [16]. Međutim, taj zadatak u vezi s univerzalnom uslugom nije isključiv, s obzirom na to da članak 22. stavak 2. Direktive 97/67 nadalje navodi da nacionalna regulatorna tijela „mogu biti zadužena i za osiguranje poštovanja propisa o tržišnom natjecanju u poštanskom sektoru". Ta tijela također imaju važnu ulogu što se tiče prikupljanja podataka u svrhu provjere ili u statističke svrhe [17]. Međutim, ponovno, obveza pružatelja poštanskih usluga da te podatke dostavljaju nacionalnim regulatornim tijelima nije ograničena samo na pružatelje usluga u okviru univerzalne usluge [18], kao što je već navedeno u obrazloženju Direktive 2008/6 [19].

41. Osim toga, iako je uloga regulatornih tijela osigurati poštovanje obveza koje proizlaze iz te direktive, korisno je podsjetiti da članak 1. Direktive 97/67, koji određuje cilj i područje primjene te direktive, osobito predviđa, u svojoj prvoj alineji, da se tom direktivom određuju zajednička pravila o pružanju poštanskih usluga, općenito navedeno.

42. Također treba podsjetiti da Direktiva 2008/6, kojom je značajno izmijenjena Direktiva 97/67, označava promjenu paradigme u zajedničkom konceptu poštanskog sektora. Usvajajući Direktivu 2008/6, zakonodavac Unije namjerava „označiti posljednju etapu prije potpunog otvaranja tržišta ukidanjem svih ekskluzivnih ili posebnih prava koja su još na snazi za određene pružatelje univerzalne usluge i svih drugih prepreka pružanju poštanskih usluga" [20]. Time se završava s jednim monopolističkim konceptom kako bi se postupno otvorio prostor otvorenoj konkurenciji [21].

43. Nacionalna regulatorna tijela se moraju pridružiti promjeni te paradigme. Prema uvodnoj izjavi 47. Direktive 2008/6, uloga tih tijela vjerojatno će ostati „odlučujuća, posebno u onim državama članicama u kojima još uvijek nije dovršen prijelaz na tržišno natjecanje. […] Nacionalna regulatorna tijela morala bi za izvršavanje svojih dužnosti imati na raspolaganju sva potrebna sredstva u pogledu osoblja, stručnosti i financijskih sredstava" [22]. Ta sredstva mogu stoga iziskivati sudjelovanje svih pružatelja poštanskih usluga u financiranju aktivnosti navedenih tijela.

15 — Kurziv dodan mojim isticanjem

16 — Kurziv dodan mojim isticanjem

17 — Vidjeti članak 22.a Direktive 97/67.

18 — Pročitati, na primjer, članak 22.a stavak 2. Direktive 97/67 kako je izmijenjena.

19 — U točki III. stavku 2. podstavku viii. obrazloženja Zajedničkog stajališta Vijeća (EZ) br. 19/2007 koje je Vijeće donijelo 8. studenog 2007. (SL C 307E, str. 22.), ono je podsjetilo da „je zadatak nacionalnih regulatornih tijela nadzirati *poštanska tržišta*, što uključuje i prikupljanje relevantnih informacija od *svih igrača* na tržištu" (kurziv dodan mojim isticanjem).

20 — Vidjeti točku II. obrazloženja Zajedničkog stajališta Vijeća (EZ) br. 19/2007.

21 — Ta promjena paradigme je osobito prikazana u uvodnoj izjavi 23. Direktive 2008/6 prema kojoj se „Direktivom 97/67 utvrđuje povlaštenost pružanja univerzalne usluge imenovanjem pružatelja univerzalne usluge. Veće tržišno natjecanje i izbor znači da bi države članice trebale imati veću fleksibilnost pri utvrđivanju najučinkovitijih i najprimjerenijih mehanizama kojima se jamči univerzalna usluga, u isto vrijeme uzimajući u obzir načela nepristranosti, transparentnosti, nediskriminacije, proporcionalnosti i najmanjeg narušavanja tržišta, koje je potrebno kako bi se osiguralo slobodno pružanje poštanskih usluga na unutarnjem tržištu. Države članice mogu primjenjivati jedan ili kombinaciju sljedećih mehanizama: pružanje univerzalne usluge od strane tržišnih sila, imenovanje jednog ili nekoliko poduzeća za određivanje različitih elementa univerzalne usluge ili pokrivanje različnih dijelova državnog područja i javne nabave usluga. […]"

22 — Izvješće Komisije Vijeću i Europskom parlamentu o provedbi poštanske direktive [COM(2008) 884 *final* od 22. prosinca 2008.] je potvrdilo da su nacionalna regulatorna tijela „neophodna za ostvarenje unutarnjeg tržišta poštanskih usluga" (vidjeti str. 6. navedenog izvješća).

44. Uloga nacionalnih regulatornih tijela, kako ju je zamislio zakonodavac Unije, stoga prekoračuje samu univerzalnu uslugu. Prema Direktivi 97/67 navedena tijela moraju skrbiti o općem interesu u poštanskom sektoru, osobito provjeravajući ponašaju li se igrači na tržištu tijekom otvaranja na način koji je u skladu sa zahtjevima navedene direktive.

45. Osim toga, treba također priznati da je zakonodavac Unije ostavio značajan diskrecijski prostor državama članicama što se tiče definicije zadataka i dodjeljivanja nadležnosti nacionalnim regulatornim tijelima. Nadalje, Komisija je istaknula u svom izvješću Vijeću i Europskom parlamentu o provedbi poštanske direktive da se „zadaci, resursi i ovlasti [nacionalnih regulatornih tijela] značajno razlikuju između država članica te nije neutemeljeno pitati se imaju li sva [nacionalna regulatorna tijela] sredstva potrebna za (učinkovito) obavljanje svojih zadataka” [23].

46. Budući da je zakonodavac Unije osmislio uloge i zadatke prenesene na nacionalna regulatorna tijela kako bi od njega imali koristi svi akteri poštanskog sektora, bilo bi nelogično, čak i nepotrebno diskriminirajuće, kao što tvrde norveška vlada i Komisija, tumačiti članak 9. stavak 2. drugi podstavak četvrtu alineju Direktive 97/67 na način da samo poduzetnici koji pružaju usluge u okviru univerzalne usluge mogu podlijegati obvezi sufinanciranja aktivnosti tih tijela.

47. Naposljetku, je li potrebno podsjetiti da, iako, kao što podsjeća DHL Express na temelju sudske prakse Corbeau [24], usluge hitne pošte i dostave poruka predstavljaju posebne usluge čije karakteristike ih bitno razlikuju od univerzalnih poštanskih usluga, ipak ostaje činjenica da je Sud pravilno smatrao da te usluge hitne pošte i dostave poruka pripadaju u poštanski sektor? Pod tim uvjetima, sufinanciranje nacionalnog regulatornog tijela koje se može zahtijevati od svih pružatelja poštanskih usluga mora stoga biti nametnuto i poduzetnicima hitne pošte i dostave poruka.

48. Prethodna razmatranja vezana uz ulogu i zadatke prenesene nacionalnim regulatornim tijelima dovode me, na kraju, u dvojbu oko relevantnosti argumenata koje su iznijeli DHL Express i francuska vlada što se tiče analogije koju treba održati između načina financiranja navedenih tijela i načina financiranja kompenzacijskih fondova.

c) Nemogućnost analogije s načinom financiranja kompenzacijskih fondova

49. Međutim, u toj perspektivi promjene paradigme, Direktivom 2008/6 željelo se postupno prestati s ekskluzivnim ili posebnim pravima koja su mogli koristiti imenovani pružatelji univerzalne usluge [25] kako bi se radije uvela obveza solidarnosti u obliku mehanizma za nadoknadu troškova ili podjelu neto troška obveza univerzalne usluge [26].

50. Kada se radi o mehanizmu za podjelu troška koji je dotična država članica uvela, ona ima mogućnost „osnovati kompenzacijski fond koji se može financirati od pružatelja usluga i/ili korisnika, a kojim upravlja tijelo koje je neovisno od jednog ili više korisnika […]. Države članice mogu izdati dozvolu pružateljima usluge u skladu s člankom 9. stavkom 2. koji ovise o bilo kojoj obvezi financijskog doprinosa u taj fond ili obvezi poštovanja općih obveza univerzalne usluge. […]” [27]. Uvodna izjava 27. Direktive 2008/6 ipak navodi da bi „kako bi se odredilo od kojeg se poduzeća može zahtijevati da doprinosi kompenzacijskom fondu, države članice trebale […] razmotriti je li moguće

23 — COM(2008) 884 *final*

24 — Presuda Corbeau (C-320/91, EU:C:1993:198)

25 — Vidjeti članak 7. stavak 1. Direktive 97/67.

26 — Vidjeti članak 7. stavak 3. Direktive 97/67.

27 — Članak 7. stavak 4. Direktive 97/67

usluge koje nude takva poduzeća sa stajališta korisnika, smatrati uslugama koje su u okviru univerzalne usluge, s obzirom na to da su u velikoj mjeri međusobno zamjenjive s univerzalnom uslugom, uzimajući u obzir značajke usluga, uključujući značajke dodane vrijednosti, te njihove predviđene uporabe i cijene. Nije nužno da te usluge pokriju sve značajke univerzalne usluge […]".

51. Time je, suprotno od onoga što se odnosi na financiranje aktivnosti nacionalnih regulatornih tijela, uspostavljena eksplicitna veza između kompenzacijskih fondova i poduzeća koja pružaju uslugu u okviru univerzalne usluge. To je objašnjeno činjenicom da su ciljevi uvođenja kompenzacijskog fonda bitno različiti od ciljeva uvođenja i obavljanja uloge i zadataka nacionalnih regulatornih tijela.

52. Naime, kao što mu i samo ime navodi, cilj kompenzacijskog fonda je kompenzirati gospodarsku neravnotežu koja može nastati, odnosno „isplatiti pružatelju univerzalnih usluga naknadu za pružanje usluga koje predstavljaju nepravedno financijsko opterećenje"[28]. Logički, obveza naknade mora stoga biti ograničena samo na pružatelje usluga koje su u okviru, ili mogu biti u okviru, univerzalne usluge[29] s obzirom na to da su, suprotno onomu što sam poviše dokazao što se tiče nacionalnih regulatornih tijela, koristi od kompenzacijskog fonda ograničene na univerzalne usluge.

53. Stoga, obveza doprinosa financiranju kompenzacijskog fonda nije usporediva s obvezom sufinanciranja nacionalnog regulatornog tijela i ono što vrijedi za jedno ne mora nužno vrijediti i za drugo. Protivno onomu što tvrdi tužitelj u glavnom postupku, između njih ipak nije moguća analogija.

d) Završna napomena

54. Iz moje analize proizlazi da se ništa u članku 9. Direktive 97/67 ne protivi tomu da država članica uvede svim pružateljima poštanskih usluga, neovisno o činjenici pružaju li ili ne usluge koje su u okviru univerzalne usluge, obvezu sufinanciranja aktivnosti nacionalnog regulatornog tijela nadležnog za poštanske usluge.

55. Ako Sud ne bude potpuno uvjeren prethodnim argumentima, želio bih dodatno formulirati zadnju napomenu.

56. Čak i ako se članak 9. stavak 2. drugi podstavak Direktive 97/67 u cijelosti tumači na način da se odnosi samo na usluge u okviru univerzalne usluge, to naprotiv ne znači da države članice ne mogu podvrgnuti pružatelje poštanskih usluga koji nisu u okviru univerzalne usluge obvezi sufinanciranja aktivnosti nacionalnih regulatornih tijela.

57. Objasnit ću navedenu napomenu.

58. Situacija pružatelja usluga koje nisu u okviru univerzalne usluge i dalje je uređena člankom 9. stavkom 1. Direktive 97/67. S obzirom na to kako je Sud odlučivao u pogledu postupaka rješavanja prigovora koje ona propisuje[30], Direktiva 97/67 nije na cjelovit način harmonizirala uvjete pod kojima se mogu izdavati opća ovlaštenja tim pružateljima. Budući da članak 9. stavak 1. Direktive 97/67 ne govori ništa o tome, na margini prosudbe država članica je da odluče hoće li svi pružatelji poštanskih usluga sudjelovati u financiranju aktivnosti nacionalnog regulatornog tijela. Bilo bi, uostalom, teško to im predbaciti, uzimajući u obzir tekst uvodne izjave 47. Direktive 2008/6[31].

28 — Uvodna izjava 23. u preambuli Direktive 97/67. Članak 9. stavak 2. drugi podstavak treća alineja Direktive 97/67 predviđa mogućnost da se dodjela ovlaštenja uvjetuje obvezom sudjelovanja u kompenzacijskom fondu „ako pružanje univerzalne usluge uzrokuje neto trošak i nepošten financijski teret za pružatelje univerzalne usluge, određene […]".

29 — Odnosno na pružatelje „nerezervirane usluge koje spadaju u opseg univerzalnih usluga", korištenjem terminologije Direktive 97/67 u izvornoj inačici (vidjeti osobito članak 9. stavak 2. navedene direktive).

30 — Vidjeti presudu DHL International (C-148/10, EU:C:2011:654, t. 35. i 36. i navedenu sudsku praksu).

31 — Vidjeti točke 4. i 43. ovog mišljenja.

e) Zaključak analize

59. U pogledu svih prethodnih razmatranja, iz moje analize proizlazi da se članak 9. Direktive 97/67 ne protivi nacionalnom propisu koji obvezuje pružatelje poštanskih usluga na sufinanciranje nacionalnog regulatornog tijela neovisno o činjenici pružaju li oni ili ne usluge koje su u okviru univerzalne usluge.

B – *Drugo pitanje*

60. Budući da je sud koji je uputio zahtjev postavio svoje drugo pitanje Sudu samo u slučaju da je odgovor na prvo pitanje potvrdan, i uzimajući u obzir odgovor koji predlažem dati na prvo pitanje, nema potrebe da Sud zauzima stav o drugom pitanju.

V – **Zaključak**

61. U pogledu prethodnih razmatranja, predlažem da Sud na prvo prethodno pitanje koje mu je uputio Verwaltungsgericht (upravni sud) odgovori na sljedeći način: Direktiva 97/67/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 1997. o zajedničkim pravilima za razvoj unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici i poboljšanje kvalitete usluga, kako je izmijenjena, u zadnjoj verziji, Direktivom 2008/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. veljače 2008. o izmjeni Direktive 97/67/EZ u pogledu potpunog postizanja unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici, osobito njezin članak 9., se ne protivi nacionalnom propisu koji obvezuje pružatelje poštanskih usluga na sufinanciranje nacionalnog regulatornog tijela neovisno o činjenici pružaju li oni ili ne usluge koje su u okviru univerzalne usluge.