Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PAOLA MENGOZZIJA,
predstavljeni 16. marca 2016 [1]

Zadeva C-2/15

DHL Express (Austria) GmbH
proti
Post-Control-Kommission(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo Verwaltungsgerichtshof (upravno sodišče, Avstrija))

„Predhodno odločanje — Svoboda opravljanja storitev — Poštne storitve v Evropski uniji — Zakonodaja države članice, v skladu s katero morajo vsi izvajalci poštnih storitev prispevati k operativnim stroškom regulativnega organa za poštni sektor“

1. Ali Direktiva 97/67/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. decembra 1997 o skupnih pravilih za razvoj notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti in za izboljšanje kakovosti storitve [2], kakor je bila nazadnje [3] spremenjena z Direktivo 2008/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. februarja 2008 [4] (v nadaljevanju: Direktiva 97/67), dovoljuje državam članicam, da od vseh izvajalcev poštnih storitev zahtevajo, naj prispevajo k financiranju nacionalnega regulativnega organa za poštni sektor? Za to vprašanje gre pri tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe.

I – **Pravni okvir**

A – *Direktiva 2008/6*

2. V uvodni izjavi 27 Direktive 2008/6 je navedeno, da se „[o]d izvajalcev poštnih storitev […] lahko zahteva, da prispevajo k financiranju univerzalne storitve, kadar je predviden kompenzacijski sklad. Pri določitvi podjetij, od katerih bi se lahko zahtevalo, da prispevajo v kompenzacijski sklad, bi morale države članice upoštevati, ali je mogoče storitve, ki jih nudijo takšna podjetja, z vidika uporabnika šteti za storitve, ki sodijo v okvir univerzalne storitve, saj so v zadostni meri medsebojno zamenljive z univerzalno storitvijo, ob upoštevanju značilnosti storitev, vključno z značilnostmi dodane vrednosti, ter njihove predvidene uporabe in določanja cen. Ni nujno, da te storitve vsebujejo vse značilnosti univerzalne storitve, kot sta dnevna dostava ali popolna pokritost države.“

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 3, str. 71.

3 — Direktiva 97/67 je bila, preden je bila spremenjena z Direktivo 2008/6, spremenjena tudi 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) in Uredbo (ES) št. 1882/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. septembra 2003 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 447).

4 — UL L 52, str. 3

3. V uvodni izjavi 28 Direktive 2008/6 je navedeno: „[d]a bi se pri določanju prispevka teh podjetij za stroške zagotavljanja univerzalne storitve v državi članici upoštevalo načelo sorazmernosti, bi morale države članice uporabiti pregledna in nediskriminacijska merila, kot je na primer delež teh podjetij pri dejavnostih, ki spadajo na področje univerzalne storitve v tej državi članici. Države članice lahko od izvajalcev, ki morajo prispevati v kompenzacijski sklad, zahtevajo uvedbo ustreznega ločenega računovodstva, da se zagotovi delovanje sklada.“

4. V uvodni izjavi 47 Direktive 2008/6 je navedeno, da bo „[v]loga nacionalnih regulativnih organov […] verjetno še naprej ostala odločilna, zlasti v tistih državah članicah, kjer prehod na konkurenčnost še ni končan. V skladu z načelom ločevanja regulativnih in operativnih funkcij bi morale države članice zagotoviti neodvisnost nacionalnih regulativnih organov in s tem tudi nepristranskost njihovih odločitev. Ta zahteva po neodvisnosti ne posega v institucionalno avtonomijo in ustavne obveznosti držav članic niti v načelo nevtralnosti v zvezi s predpisi v državah članicah o lastninskopravni ureditvi iz člena [345 PDEU]. Nacionalni regulativni organi bi morali imeti pri izvajanju svojih nalog na voljo vse potrebne vire glede zaposlovanja, strokovnega znanja in izkušenj ter finančnih sredstev.“

B – *Direktiva 97/67*

5. Člen 2 Direktive 97/67 določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje definicije:

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

1a. izvajalec poštnih storitev: podjetje, ki izvaja eno ali več poštnih storitev;

[…]

13. izvajalec univerzalne storitve: javni ali zasebni izvajalec poštnih storitev, ki zagotavlja univerzalno poštno storitev ali njene dele v državi članici, katerega identiteta je bila v skladu s členom 4 priglašena Komisiji;

14. dovoljenja: vsako dovoljenje, ki določa pravice in obveznosti[,] značilne za poštni sektor, in dovoljuje podjetjem izvajanje poštnih storitev ter po potrebi gradnjo in/ali obratovanje njihovega omrežja za izvajanje teh storitev v obliki splošnega dovoljenja ali posamičnega dovoljenja, kot je opredeljeno spodaj:

    — ‚splošno dovoljenje‘: 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, za pridobitev tega dovoljenja pa zadevnemu izvajalcu poštnih storitev ni treba od nacionalnega regulativnega organa pridobiti izrecne odločitve, preden začne uveljavljati pravice, ki izhajajo iz dovoljenja,

    — ‚posamično dovoljenje‘: dovoljenje, ki ga dodeli nacionalni regulativni organ in daje izvajalcu poštnih storitev posebne pravice, ali podredi delovanje tega podjetja posebnim obveznostim, ki dopolnjujejo splošno dovoljenje, kadar je to primerno, ko izvajalec poštnih storitev ne sme uveljavljati ustreznih pravic, dokler ne prejme odločbe nacionalnega regulativnega organa;

[…]

18. državni regulativni organ: organ ali organi v vsaki državi članici, kateremu/-im država članica zaupa med drugim tudi regulativne funkcije, ki spadajo v področje te direktive;

[…]“

6. Člen 9 Direktive 97/67 določa:

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

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

— lahko veljajo obveznosti univerzalne storitve,

— se lahko naložijo, če je potrebno in utemeljeno, zahteve glede kakovosti, dostopnosti in izvajanja teh storitev,

— lahko, kjer je primerno, velja obveznost finančnega prispevanja k mehanizmu delitve iz člena 7, če zagotavljanje univerzalne storitve povzroča neto strošek in nepravično finančno breme za izvajalca ali izvajalce univerzalne storitve, določene v skladu s členom 4,

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

— lahko, kjer je primerno, velja, da je to odvisno od delovnih pogojev, ki jih določa nacionalna zakonodaja, ali določi obveznost spoštovanja teh pogojev.

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

[…]

3. Postopki, obveznosti in zahteve iz odstavkov 1 in 2 so pregledni, dostopni, nediskriminacijski, sorazmerni, natančni in nedvoumni, vnaprej objavljeni in temeljijo na objektivnih merilih. Države članice zagotovijo, da je prosilec obveščen o razlogih za popolno ali delno zavrnitev ali preklic dovoljenja in vzpostavijo pritožbeni postopek.“

C – *Avstrijsko pravo*

1. PMG

7. Člen 24(1) Bundesgesetz über die Regulierung des Postmarktes (zvezni zakon o ureditvi poštnega trga, v nadaljevanju: zakon PMG)[5] določa, da ima „[v]saka oseba […] pravico ponujati in opravljati poštne storitve pod pogoji iz tega zveznega zakona“.

8. Člen 25(1) zakona PMG določa, da morajo „[i]zvajalci poštnih storitev […] regulativnemu organu prijaviti načrtovano zagotavljanje poštne storitve ter spremembe in prenehanje njenega izvajanja pred začetkom, spremembo ali prenehanjem izvajanja […]“.

9. Člen 26(1) zakona PMG določa, da je „[z]a prenos pošiljk korespondence do 50 g v okviru poslovne dejavnosti, opravljen v imenu tretjih oseb, […] potrebna koncesija“.

5 — BGBl. I št. 123/2009 v različici, objavljeni v BGBl. I št. 111/2010.

10. Člen 37(2) zakona PMG določa, da je „[r]egulativni organ v smislu tega zakona in Direktive [97/67] za naloge iz člena 40 […] Post-Control-Kommission in za vse ostale naloge Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH)“.

2. KOG

11. Člen 34(3) Bundesgesetz über die Einrichtung einer Kommunikationsbehörde Austria („KommAustria“) und eines Bundeskommunikationssenates (zvezni zakon o ustanovitvi organa za komunikacije „Austria“ („KommAustria“) in zveznega sveta za komunikacije, v nadaljevanju: zakon KOG)[6] določa, da se „[f]inančni prispevki […] določijo in pobirajo na podlagi razmerja med prometom vsakega zavezanca in skupnim prometom v tej panogi, pri čemer izračun temelji na celotnem prometu, ustvarjenem v državi z izvajanjem telekomunikacijskih storitev“.

12. Člen 34a zakona KOG določa:

„1. Stroški, ki jih nosi RTR-GmbH zaradi opravljanja nalog […], povezanih s ‚poštno‘ panogo, se po eni strani financirajo s finančnimi prispevki in po drugi strani iz zveznih proračunskih virov. Subvencija iz zveznega proračuna v letnem znesku 200.000 EUR se RTR-GmbH izplača v dveh enakih obrokih […] Skupni znesek drugih stroškov RTR-GmbH, ki se pokriva iz finančnih prispevkov, je lahko največ 550.000 EUR na leto.

2. Finančni prispevki prihajajo iz ‚poštne panoge‘. ‚Poštna panoga‘ vključuje izvajalce poštnih storitev, za katere velja obveznost prijave na podlagi člena 25 [zakona PMG] ali ki imajo koncesijo na podlagi člena 26 tega zakona.

3. Člen 34, od (3) do (15), se uporablja po analogiji, pri čemer se izraz ‚Telekom-Control-Kommission‘ nadomesti z izrazom ‚Post-Kontrol-Kommission‘.“

II – **Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje**

13. DHL Express (Austria) GmbH (v nadaljevanju: družba DHL Express), avstrijska podružnica skupine Deutsche Post DHL, deluje v sektorju kurirskih storitev in hitre pošte ter med drugim zagotavlja sprejem, usmerjanje, prenos in dostavo paketov do 31,5 kg ter pisnega materiala in dokumentov – kar je povezano s številnimi storitvami z dodano vrednostjo (na primer v zvezi z zagotavljanjem dostave ob določenem času, pakiranjem in spremljanjem pošiljk).

14. Post-Control-Kommission (komisija za nadzor poštnih storitev, v nadaljevanju: PCK) je z odločbo z dne 23. aprila 2012 od družbe DHL Express zahtevala prispevek za financiranje RTR GmbH za obdobje od 1. julija do 31. decembra 2011. PCK je v odločbi ocenila, da mora družba DHL Express finančno prispevati k dejavnostim regulativnega organa za poštni sektor. Avstrijska zakonodaja poleg delnega javnega financiranja namreč določa tudi obveznost prispevanja, ki velja za vse izvajalce poštnih storitev, ne glede na to ali izvajajo univerzalno storitev ali ne. PCK je tako na podlagi predvidenega letnega prometa družbe DHL Express za leto 2011 izračunala delež te družbe v skupnem prometu poštnega sektorja in nato določila delež financiranja RTR-GmbH, ki ga mora nositi družba DHL Express.

6 — BGBl. I št. 32/2001 v različici, objavljeni v BGBl. I št. 50/2010.

15. Družba DHL Express je proti tej odločbi vložila tožbo pri Verwaltungsgerichtshof (upravno sodišče). Trdi, da ne zagotavlja nobene storitve, ki je del univerzalne storitve v smislu Direktive 97/67 in da člen 9(2) te direktive možnost držav članic, da izvajalcem v poštnem sektorju naložijo, naj prispevajo k financiranju nacionalnega regulativnega organa za ta sektor, omejuje na izvajalce, ki zagotavljajo storitve v okviru univerzalne storitve. Zato naj bi bila nacionalna zakonodaja, ki vsem izvajalcem poštnih storitev brez razlikovanja nalaga, naj prispevajo k navedenemu financiranju, v nasprotju z navedeno direktivo.

16. Tako je v teh okoliščinah Verwaltungsgerichtshof (upravno sodišče), ki je naletelo na težavo, povezano z razlago prava Unije, prekinilo odločanje in Sodišču z odločbo, ki je v sodno tajništvo Sodišča prispela 7. januarja 2015, v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali Direktiva [97/67], kakor je bila spremenjena z Direktivo [2008/6], zlasti člen 9 navedene direktive, nasprotuje nacionalni ureditvi, ki za izvajalce poštnih storitev, ne glede na to, ali opravljajo univerzalne storitve, določa obveznost sofinanciranja operativnih stroškov nacionalnega regulativnega organa?

2. V primeru pritrdilnega odgovora na prvo vprašanje:

   (a) Ali za obveznost financiranja zadošča, če zadevni izvajalec opravlja poštne storitve, ki se na podlagi nacionalne zakonodaje štejejo za univerzalne storitve, vendar presegajo minimalni obseg univerzalnih storitev na podlagi te direktive?

   (b) Ali je treba pri izračunu deleža finančnega prispevka podjetja postopati na enak način kot pri izračunu finančnih prispevkov v kompenzacijski sklad na podlagi člena 7(4) navedene direktive?

   (c) Ali v tem primeru spoštovanje načel nediskriminacije in sorazmernosti v smislu člena 7(5) navedene direktive in ‚upoštevanja zamenljivosti z [univerzalno storitvijo]‘ v smislu [uvodne izjave 27] Direktive [2008/6] zahteva, da se deleži, ki odpadejo na storitve z dodano vrednostjo, to je poštne storitve, ki so zunaj okvira univerzalne storitve, vendar so z njo povezane, izvzamejo iz izračuna in ne upoštevajo pri izračunu deleža?“

III – **Postopek pred Sodiščem**

17. Pisna stališča v zvezi s tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe so predložile tožeča stranka v postopku v glavni stvari, tožena stranka v postopku v glavni stvari, avstrijska, belgijska, španska, francoska in norveška vlada ter Evropska komisija.

IV – **Pravna analiza**

A – *Prvo vprašanje za predhodno odločanje*

18. Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem za predhodno odločanje, naslovljenim na Sodišče, v bistvu ugotoviti, ali Direktiva 97/67 nasprotuje temu, da države članice od vseh izvajalcev v poštnem sektorju zahtevajo, naj prispevajo k financiranju regulativnega organa za ta sektor.

1. Trditev tožeče stranke v postopku v glavni stvari

19. Družba DHL Express, ki jo podpira francoska vlada, trdi, da besedilo in sistematika člena 9 Direktive 97/67 zahtevata, da se člen 9(2), drugi pododstavek, četrta alinea, navedene direktive razlaga tako, da lahko države članice tak prispevek naložijo samo podjetjem, ki opravljajo storitve v okviru univerzalne storitve.

20. Z jezikovnega vidika člen 9 Direktive 97/67 določa splošne pogoje, ki urejajo zagotavljanje poštnih storitev in dostop do poštnega omrežja. Njegov odstavek 2 naj bi bil posebej in izključno namenjen storitvam, ki so zajete v okviru univerzalne storitve. Člen 9(2), drugi pododstavek, Direktive 97/67 določa, da za podeljevanje dovoljenj lahko veljajo obveznosti, naštete v različnih alineah. Vendar pa naj bi izraz „dovoljenja“ napotoval na ureditev, ki velja samo za podjetja, ki zagotavljajo storitve v okviru univerzalne storitve. Poleg tega je treba z vidika sistematike narediti vzporednico med obveznostjo prispevanja k financiranju regulativnega organa za poštni sektor iz člena 9(2), drugi pododstavek, četrta alinea, Direktive 97/67 in obveznostjo finančnega prispevanja v kompenzacijski sklad iz člena 9(2), drugi pododstavek, tretja alinea, navedene direktive. Osebno področje uporabe slednje je pojasnjeno v uvodnih izjavah 27 in 28 Direktive 2008/6, iz katerih naj bi bilo razvidno, da se nanaša samo na podjetja, ki zagotavljajo storitve v okviru univerzalne storitve. Tak naj bi bil tudi pristop Komisije. Ker se člen 9(2), drugi pododstavek, tretja alinea, Direktive 97/67 nanaša samo na podjetja, ki zagotavljajo storitve v okviru univerzalne storitve, bi zato morala enaka ugotovitev veljati za druge dele člena 9(2), drugi pododstavek, in torej tudi za obveznost prispevanja k financiranju regulativnega organa za poštni sektor. Člen 9(2), tretji pododstavek, Direktive 97/67 pa naj bi potrjeval, da je drugi pododstavek navedenega člena res namenjen obveznostim, ki lahko zadevajo podjetja, ki zagotavljajo storitve v okviru univerzalne storitve, ne glede na to, ali so imenovana [7] ali ne.

2. Analiza

21. Iz ustaljene sodne prakse Sodišča je razvidno, da je treba, kadar z dobesedno razlago ni mogoče jasno ugotoviti, kaj pomeni določba prava Unije, ki jo vsebuje direktiva, za razlago navedene določbe upoštevati tudi njen okvir ter splošno sistematiko in namen direktive, katere del je. [8]

22. Rade volje pritrdim tožeči stranki v postopku v glavni stvari, da je besedilo člena 9 Direktive 97/67 res klavrne kakovosti in da njegova razlaga zgolj na podlagi besedila vodi v zmedo. Zato bo Sodišče po mojem mnenju moralo narediti pravo rekonstrukcijo člena 9 Direktive 97/67, saj njegovo besedilo ni napisano tako – daleč od tega – da bi omogočalo takojšnje razumevanje.

23. Ta naloga je še toliko nujnejša, ker trenutno po pisanjih Komisije 18 držav članic od vseh izvajalcev poštnih storitev zahteva, naj prispevajo k financiranju njihovih nacionalnih regulativnih organov. [9]

24. Za določitev dejanskega obsega člena 9(2), drugi pododstavek, četrta alinea, Direktive 97/67 bom presojo te določbe najprej začel z dobesedno in nadaljeval s sistematično analizo, ki jo bom poskušal pojasniti s kratkim pregledom razvoja te določbe. Nato bom moral spomniti, kaj so naloge nacionalnega regulativnega organa za poštni sektor, in navesti, zakaj ostajam prepričan, da analogija, ki jo je tožeča stranka v postopku v glavni stvari poskušala vzpostaviti med načini financiranja navedenega organa in kompenzacijskega sklada, ni dopustna.

7 — V smislu člena 4 Direktive 97/67.

8 — Glej zlasti sodbo CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, točka 55 in navedena sodna praksa).

9 — In to ne glede na obliko prispevka. Španska vlada je sama predstavila mehanizem, ki se uporablja v Kraljevini Španiji. Zahtevani prispevek tako postane dajatev ali pristojbina, ki se zaračuna ob vpisu ali podaljšanju vpisa v register podjetij, ki zagotavljajo poštne storitve.

a) Dobesedna, sistematična in zgodovinska razlaga

25. Člen 9 Direktive 97/67 spada v poglavje navedene direktive o pogojih, ki urejajo zagotavljanje poštnih storitev in dostop do poštnega omrežja. Navedeni člen je razdeljen na tri odstavke.

26. Odstavek 1 člena 9 Direktive 97/67 določa, da za storitve, ki so zunaj okvira univerzalne storitve, lahko države članice uvedejo „splošna dovoljenja“. Člen 9(2), prvi pododstavek, navedene direktive določa, da za storitve, ki so zajete v okviru univerzalne storitve, lahko države članice uvedejo „postopke za odobritev, skupaj s posamičnimi dovoljenji“. Drugi pododstavek navedenega odstavka določa, da za podeljevanje „dovoljenj“ lahko veljajo različni pogoji, našteti v petih alineah tega pododstavka.

27. Ker je seznam različnih pogojev, ki lahko veljajo za podeljevanje „dovoljenj“, naveden v odstavku 2 člena 9 in ker se ta odstavek v prvem pododstavku sklicuje na „storitve, ki so zajete v okviru univerzalne storitve“, bi na prvi pogled iz tega lahko sklepali, da se „obveznost finančnega prispevanja k operativnim stroškom nacionalnega regulativnega organa“ iz člena 9(2), drugi pododstavek, četrta alinea, Direktive 97/67 lahko naloži samo izvajalcem storitev v okviru univerzalne storitve.

28. Vendar je zanimiva ugotovitev, da se člen 9(2), drugi pododstavek, Direktive 97/67 sklicuje na pojem „dovoljenja“ brez dodatnega pojasnila. Tega pododstavka torej ni mogoče razlagati ločeno, temveč, nasprotno, ob upoštevanju člena 2, točka 14, Direktive 97/67, v katerem je opredeljen pojem „dovoljenja“. Vendar iz tega člena razberemo, da gre za splošen izraz, ki pomeni „vsako dovoljenje, ki določa pravice in obveznosti[,] značilne za poštni sektor, in dovoljuje podjetjem izvajanje poštnih storitev ter po potrebi gradnjo in/ali obratovanje njihovega omrežja za izvajanje teh storitev v obliki splošnega dovoljenja ali posamičnega dovoljenja“.[10] Uvodna izjava 22 ali člen 9(3) Direktive 97/67 sta še druga primera, v katerih je zakonodajalec izraz „dovoljenje“[11] uporabil v splošnem pomenu.

29. Zato se mi zdi dobesedna razlaga, ki jo predlaga tožeča stranka v postopku v glavni stvari, preozka.

30. Prav tako se v podporo trditvi družbe DHL Express ni mogoče sklicevati na člen 9(2), tretji pododstavek, Direktive 97/67, v skladu s katerim se „[o]bveznosti in zahteve iz prve alinee [člena 9(2), drugi pododstavek, navedene direktive] in iz člena 3 […] lahko naložijo samo imenovanim izvajalcem univerzalne storitve“. Zato ob upoštevanju sistematike celotnega člena 9 Direktive 97/67 omejitev v ostalih alineah člena 9(2), drugi pododstavek, navedene direktive ne bi bila smiselna.

31. Poglejmo različne zadevne alinee.

32. Usodo prve alinee je zapečatil člen 9(2), tretji pododstavek, Direktive 97/67, ki sem ga ravnokar navedel. Obveznosti univerzalne storitve je očitno mogoče naložiti samo imenovanim izvajalcem univerzalne storitve v smislu člena 4(2) te direktive.

33. Druga alinea omogoča, da se „dovoljenja“ povežejo z zahtevami glede kakovosti, dostopnosti in izvajanja ustreznih storitev. Nič ne nasprotuje temu, da se taki pogoji naložijo vsem izvajalcem poštnih storitev. V zvezi s tem poudarjam, da člen 9(1) Direktive 97/67 določa, da lahko države članice uvedejo splošna dovoljenja – za storitve, ki so zunaj okvira univerzalne storitve – če menijo, da je to potrebno „za zagotavljanje upoštevanja bistvenih zahtev“. Te zahteve, opredeljene v členu 2, točka 19, Direktive 97/67, so „splošni negospodarski razlogi, ki lahko spodbudijo državo članico, da postavi pogoje za

10 — Člen 2, točka 14, Direktive 97/67 se nadaljuje z opredelitvijo dveh posebnih kategorij „dovoljenj“, to so splošna in posamična dovoljenja (glej točko 5 teh sklepnih predlogov).

11 — V skladu s to uvodno izjavo „bi morale biti države članice sposobne z ustreznimi postopki dajanja dovoljenj na svojem ozemlju urediti opravljanje poštnih storitev, ki niso rezervirane za izvajalce univerzalne storitve […]“.

ponudbo *poštnih storitev*“,[12] med katerimi je na primer zaupnost korespondence. Seveda lahko razumem, da obveznost za izvajalce poštnih storitev – tudi če niso univerzalne – naložena v splošnem dovoljenju, ki pokriva ta sektor, da morajo spoštovati določene standarde glede kakovosti, dostopnosti ali izvajanja navedenih storitev, lahko prispeva k ohranjanju in nadaljnjemu obstoju bistvenih zahtev.

34. Tretja alinea se nanaša na možnost, da je treba za „dovoljenje“ spoštovati obveznost finančnega prispevanja v kompenzacijski sklad, katerega ustanovitev je predvidena v členu 7(4) Direktive 97/67. K tej obveznosti se bom v analizi še vrnil, vendar se že zdaj nagibam k mnenju, da je treba to alineo zaradi *eksplicitne*[13] povezave, ki jo je zakonodajalec ustvaril med to obveznostjo in izvajalci storitev v okviru univerzalne storitve, razlagati tako, da se načeloma ne nanaša na vse izvajalce poštnih storitev.

35. Četrta alinea je tista, na katero se nanaša ta predlog za sprejetje predhodne odločbe. Direktiva 97/67 ne vsebuje nobene izrecne določbe, na podlagi katere bi lahko sklepali, da je njeno področje uporabe omejeno samo na podjetja, ki zagotavljajo storitve v okviru univerzalne storitve.

36. V peti alinei je predvidena možnost, da je treba za pridobitev „dovoljenja“ spoštovati delovne pogoje, ki jih določa nacionalno pravo. Težko verjamem, da bi bila tudi taka možnost strogo omejena samo na podjetja, ki zagotavljajo storitve v okviru univerzalne storitve. Tudi tukaj bi na podlagi ozke razlage, ki jo predlaga tožeča stranka v postopku v glavni stvari, lahko menili, da države članice nimajo pravice, da od podjetij, katerih dejavnost urejajo splošna dovoljenja – ki se izdajajo za zagotavljanje poštnih storitev zunaj okvira univerzalne storitve – zahtevajo spoštovanje delovnih pogojev, določenih v nacionalni zakonodaji. Poleg tega je treba tako kot drugo tudi peto alineo razlagati v povezavi s členoma 9(1) in 2, točka 19, Direktive 97/67. V slednjem pa je kot bistvena zahteva izrecno navedeno „spoštovanje pogojev za zaposlitev“.

37. Zgodovinska analiza navedene določbe ne nasprotuje razumevanju člena 9(2), drugi pododstavek, Direktive 97/67, v skladu s katerim možnost držav članic, da za podelitev dovoljenj zahtevajo spoštovanje v njem navedenih obveznosti, ne bi bila nujno omejena samo na izvajalce storitev v okviru univerzalne storitve, razen če ni izrecno drugače določeno.

38. Komisija je v svojih pisanjih navedla določene informacije o okoliščinah, v katerih je Svet Evropske unije na predlog Irske želel uvesti člen 9(2), drugi pododstavek, četrta alinea, Direktive 97/67. Tako kot Komisija se nagibam k mnenju, da je s tem zakonodajalec Evropske unije državam članicam želel omogočiti dopolnilno financiranje in da prostovoljna narava teh možnosti govori v prid širši razlagi s tem povezanih določb. Ugotavljam tudi, da je zakonodajalec že v izvorni direktivi, to je v Direktivi 97/67, izraz „dovoljenje“ razumel splošno, kajti spremembe, uvedene z Direktivo 2008/6, niso vplivale na prvotno opredelitev izraza „dovoljenje“.[14]

39. Poleg teh elementov, ki se nanašajo na besedilo, sistem in razvoj člena 9 Direktive 97/67, analiza nalog, zaupanih nacionalnim regulativnim organom za poštni sektor, kaže, da si je zakonodajalec Unije njihovo vlogo zamislil tako, da ni omejena samo na poštne storitve v okviru univerzalne storitve.

12 — Moj poudarek. Pomembno je sklicevanje na zagotavljanje poštnih storitev na splošno.

13 — Glej zlasti uvodno izjavo 27 Direktive 2008/6. V zvezi z neprimernostjo analogije med načinoma financiranja sklada in nacionalnega regulativnega organa glej točko 49 in naslednje teh sklepnih predlogov.

14 — Glej člen 2, točka 14, Direktive 97/67 v prvotni različici.

b) Naloge, zaupane nacionalnim regulativnim organom

40. Člen 9(2), drugi pododstavek, četrta alinea, Direktive 97/67 daje državam članicam možnost, da od izvajalcev poštnih storitev zahtevajo, naj prispevajo k financiranju nacionalnega regulativnega organa. Člen 22(1) Direktive 97/67 določa, da države članice imenujejo „enega ali več nacionalnih regulativnih organov *za poštni sektor*“.[15] V členu 22(2) navedene direktive so njihove naloge še natančneje opredeljene. V skladu s to določbo imajo navedeni organi *„posebno* nalogo, da zagotovijo upoštevanje obveznosti, ki izhajajo iz te direktive, zlasti z vzpostavitvijo […] nadzornih in regulativnih postopkov za zagotavljanje univerzalne storitve“.[16] Ta naloga v povezavi z univerzalno storitvijo pa ni izključna, saj člen 22(2) Direktive 97/67 določa še, da so nacionalni regulativni organi „[l]ahko […] tudi zadolženi za zagotavljanje upoštevanja predpisov o konkurenci v poštnem sektorju“. Ti organi imajo pomembno vlogo tudi pri zbiranju informacij za namene preverjanja in statistične namene.[17] Tudi tukaj obveznost izvajalcev poštnih storitev, da te informacije sporočijo nacionalnim regulativnim organom, ni omejena samo na izvajalce storitev v okviru univerzalne storitve,[18] kot je bilo navedeno že v obrazložitvi Direktive 2008/6[19].

41. Če je vloga nacionalnih regulativnih organov zagotoviti spoštovanje obveznosti, ki izhajajo iz direktive, je poleg tega koristno spomniti, da člen 1 Direktive 97/67, v katerem sta določena cilj in področje uporabe te direktive, v prvi alinei določa zlasti, da ta direktiva uvaja skupna pravila za zagotavljanje poštnih storitev na splošno.

42. Prav tako je treba spomniti, da Direktiva 2008/6, s katero je bila znatno spremenjena Direktiva 97/67, prinaša spremembo paradigme v pojmovanju poštnega sektorja v Skupnosti. Zakonodajalec Unije je s sprejetjem Direktive 2008/6 nameraval „narediti ‚zadnji korak‘ k popolnemu odprtju trga z odstranitvijo vseh preostalih veljavnih izključnih ali posebnih pravic za izvajalca(-e) univerzalne storitve ter vseh ostalih ovir za izvajanje poštnih storitev“.[20] S tem se končuje monopolistično pojmovanje in postopoma uvaja svobodna konkurenca.[21]

43. Nacionalni regulativni organi morajo spremljati to spremembo paradigme. V uvodni izjavi 47 Direktive 2008/6 je vloga teh organov opredeljena kot „odločilna, zlasti v tistih državah članicah, kjer prehod na konkurenčnost še ni končan. […] Nacionalni regulativni organi bi morali imeti pri izvajanju svojih nalog na voljo vse potrebne vire glede zaposlovanja, strokovnega znanja in izkušenj ter finančnih sredstev.“[22] Za ta sredstva pa je morda potrebno, da vsi izvajalci poštnih storitev prispevajo k financiranju dejavnosti navedenih organov.

44. Vloga nacionalnih regulativnih organov, kakor si jo je zamislil zakonodajalec Unije, torej presega zgolj univerzalno storitev. V skladu z Direktivo 97/67 morajo navedeni organi skrbeti za splošni interes v poštnem sektorju, zlasti s preverjanjem, da udeleženci na trgu, ki se odpira, ravnajo skladno z zahtevami iz navedene direktive.

15 — Moj poudarek.

16 — Moj poudarek.

17 — Glej člen 22a Direktive 97/67.

18 — Glej na primer člen 22a(2) spremenjene direktive 97/67.

19 — Svet je v točki III(2), točka viii, utemeljitve Skupnega stališča (ES) št. 19/2007, ki ga je sprejel 8. novembra 2007 (UL C 307 E, str. 22), spomnil, da se „[n]acionalni regulativni organi […] osredotočajo na spremljanje *poštnih trgov*, tudi s pomočjo ustreznih informacij, ki jih zagotavljajo *vsi udeleženci* na trgu“ (moj poudarek).

20 — Glej točko II utemeljitve Skupnega stališča št. 19/2007.

21 — Ta sprememba paradigme je pojasnjena zlasti v uvodni izjavi 23 Direktive 2008/6, v skladu s katero je „Direktiva [97/67] […] vzpostavila prednost za zagotavljanje univerzalne storitve z imenovanjem izvajalcev univerzalne storitve. […] Večja konkurenca in izbira pomeni, da bi morale imeti države članice še naprej možnost prilagodljivosti pri določanju najučinkovitejših in najprimernejših mehanizmov za zagotovitev razpoložljivosti univerzalne storitve, ob upoštevanju načel nepristranskosti, preglednosti, nediskriminacije, sorazmernosti in najmanjšega izkrivljanja trga, potrebnega za prosto zagotavljanje poštnih storitev na notranjem trgu. Države članice lahko uporabijo enega ali kombinacijo naslednjih mehanizmov: zagotavljanje univerzalne storitve s strani tržnih sil, imenovanje enega ali več podjetij za zagotavljanje različnih elementov univerzalne storitve ali pokrivanje različnih delov ozemlja in javno naročanje storitev. […]“

22 — Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o uporabi Poštne direktive (COM(2008) 884) je potrdilo, da je dobro delovanje državnih regulativnih organov „bistveno za dokončno oblikovanje notranjega trga za poštne storitve“ (glej str. 6 navedenega poročila).

45. Poleg tega je treba priznati, da je zakonodajalec Unije državam članicam zato pustil manevrski prostor pri opredelitvi nalog in dodelitvi pristojnosti nacionalnim regulativnim organom. Komisija je tako v Poročilu Svetu in Evropskemu parlamentu o uporabi Poštne direktive poudarila, da „se države članice med seboj zelo razlikujejo v smislu pooblastil, sredstev in pristojnosti [nacionalnih] regulativnih organov, zato obstajajo upravičeni dvomi, ali so vsi [nacionalni] regulativni organi ustrezno usposobljeni za (učinkovito) opravljanje nalog“. [23]

46. Glede na to, da je zakonodajalec Unije vlogo in naloge nacionalnih regulativnih organov zasnoval tako, da morajo koristiti vsem udeležencem poštnega sektorja, bi bilo nelogično ali celo po nepotrebnem diskriminatorno, kot trdita norveška vlada in Komisija, če bi člen 9(2), drugi pododstavek, četrta alinea, Direktive 97/67 razlagali tako, da se lahko samo od podjetij, ki zagotavljajo storitve v okviru univerzalne storitve, zahteva, da prispevajo k financiranju dejavnosti navedenih organov.

47. Nazadnje, ali je treba spomniti, da je Sodišče, čeprav so hitra pošta in kurirske storitve v skladu s sodno prakso Corbeau, [24] kot opozarja družba DHL Express, seveda posebne storitve, ki se po značilnostih bistveno razlikujejo od univerzalnih poštnih storitev, vendarle menilo, da ta hitra pošta in kurirske storitve spadajo v poštni sektor? V teh okoliščinah mora biti mogoče, da se prispevek k financiranju nacionalnega regulativnega organa, ki se lahko zahteva od *vseh* izvajalcev poštnih storitev, naloži tudi podjetjem za hitro pošto in kurirske storitve.

48. Zgornje ugotovitve v zvezi z vlogo in nalogami nacionalnih regulativnih organov me nazadnje pripeljejo do tega, da dvomim o primernosti trditev, ki jih navajata družba DHL Express in francoska vlada, da je treba videti analogijo med načinoma financiranja navedenih organov in kompenzacijskega sklada.

c) Nemogoča analogija z načinom financiranja kompenzacijskega sklada

49. Namen Direktive 2008/6 je bil – še vedno z vidika te spremembe paradigme – postopno odpraviti izključne ali posebne pravice, ki so jih lahko imeli imenovani izvajalci univerzalne storitve, [25] in namesto tega uzakoniti obvezno solidarnost v obliki mehanizma za povrnitev stroškov ali za razdelitev neto stroška obveznosti univerzalne storitve [26].

50. Kadar zadevna država članica uvede mehanizem za razdelitev stroška, lahko „ustanov[i] kompenzacijski sklad, ki se lahko financira s pristojbinami izvajalcev storitve in/ali uporabnikov […]. Države članice lahko podelitev dovoljenja izvajalcem storitev v skladu s členom 9(2) pogojujejo z obveznostjo finančnega prispevka v ta sklad ali obveznostjo upoštevanja obveznosti univerzalne storitve. […]“ [27] Kljub temu je v uvodni izjavi 27 Direktive 2008/6 pojasnjeno, da „[p]ri določitvi podjetij, od katerih bi se lahko zahtevalo, da prispevajo v kompenzacijski sklad, bi morale države članice upoštevati, ali je mogoče storitve, ki jih nudijo takšna podjetja, z vidika uporabnika šteti za storitve, ki sodijo v okvir univerzalne storitve, saj so v zadostni meri medsebojno zamenljive z univerzalno storitvijo, ob upoštevanju značilnosti storitev, vključno z značilnostmi dodane vrednosti, ter njihove predvidene uporabe in določanja cen. Ni nujno, da te storitve vsebujejo vse značilnosti univerzalne storitve […].“

23 — COM(2008) 884 final.
24 — C-320/91, EU:C:1993:198.
25 — Glej člen 7(1) Direktive 97/67.
26 — Glej člen 7(3) Direktive 97/67.
27 — Člen 7(4) Direktive 97/67.

51. S tem je bila – v nasprotju s financiranjem dejavnosti nacionalnih regulativnih organov – vzpostavljena eksplicitna povezava med kompenzacijskim skladom in podjetji, ki zagotavljajo storitve v okviru univerzalne storitve. To je mogoče pojasniti z dejstvom, da so cilji vzpostavitve kompenzacijskega sklada bistveno drugačni od ciljev vzpostavitve ter krepitve vloge in nalog nacionalnih regulativnih organov.

52. Kot pove že njegovo ime, je namreč cilj kompenzacijskega sklada izravnati morebitna ekonomska neravnovesja, to je „zagotoviti nadomestilo izvajalcu univerzalne storitve za opravljanje tistih storitev, ki predstavljajo nepravično finančno breme“ [28]. Po vsej logiki bi morala biti obveznost nadomestila omejena samo na izvajalce storitev, ki spadajo ali lahko spadajo v univerzalno storitev,[29] saj so v nasprotju s tem, kar sem dokazal v zvezi z nacionalnimi regulativnimi organi, koristi kompenzacijskega sklada omejene samo na univerzalno storitev.

53. Zato obveznost prispevanja k financiranju kompenzacijskega sklada ni primerljiva z obveznostjo prispevanja k financiranju nacionalnih regulativnih organov in kar velja za enega, ne velja nujno tudi za drugega. Zato v nasprotju s trditvami tožeče stranke iz postopka v glavni stvari med njima ne more biti analogije.

d) Sklepna ugotovitev

54. Iz moje analize izhaja, da v členu 9 Direktive 97/67 ni ničesar, kar bi nasprotovalo temu, da država članica od vseh izvajalcev poštnih storitev, ne glede na to ali zagotavljajo storitve v okviru univerzalne storitve ali ne, zahteva, naj prispevajo k financiranju dejavnosti regulativnega organa za poštne storitve.

55. Če zgornji argumenti Sodišča ne bi popolnoma prepričali, naj navedem še eno ugotovitev.

56. Tudi če bi celoten člen 9(2), drugi pododstavek, Direktive 97/67 razlagali tako, da se nanaša samo na storitve v okviru univerzalne storitve, to *a contrario* ne bi pomenilo, da države članice od izvajalcev poštnih storitev, ki so zunaj okvira univerzalne storitve, ne morejo zahtevati, naj prispevajo k financiranju dejavnosti nacionalnih regulativnih organov.

57. Naj pojasnim.

58. Položaj izvajalcev storitev, ki so zunaj okvira univerzalne storitve, bi še naprej urejal člen 9(1) Direktive 97/67. Ob upoštevanju tega, kar je Sodišče presodilo v zvezi s postopki obravnave pritožb, ki jih določa [30] Direktiva 97/67, s to direktivo niso bili popolnoma usklajeni pogoji, pod katerimi se tem izvajalcem lahko izdajo splošna dovoljenja. Če v členu 9(1) Direktive 97/67 to ni določeno, naj bi države članice prosto presojale o tem, ali bodo od vseh izvajalcev poštnih storitev zahtevale, naj prispevajo k financiranju dejavnosti nacionalnega regulativnega organa. Poleg tega bi jim to glede na besedilo uvodne izjave 47 Direktive 2008/6 težko očitali. [31]

28 — Uvodna izjava 23 Direktive 97/67. Člen 9(2), drugi pododstavek, tretja alinea, Direktive 97/67 določa, da se za izdajo dovoljenja lahko naloži obveznost prispevanja v kompenzacijski sklad, „če zagotavljanje univerzalne storitve povzroča neto strošek in nepravično finančno breme za izvajalca ali [imenovane] izvajalce univerzalne storitve […]“.

29 — Ali „nerezervirane storitve, ki so izven obsega univerzalne storitve“, če uporabimo besedni zaklad iz prvotne različice Direktive 97/67 (glej zlasti člen 9(2) navedene direktive).

30 — Glej sodbo DHL International (C-148/10, EU:C:2011:654, točki 35 in 36 ter navedena sodna praksa).

31 — Glej točki 4 in 43 teh sklepnih predlogov.

e) Sklep analize

59. Ob upoštevanju navedenega iz moje analize izhaja, da člen 9 Direktive 97/67 ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki izvajalcem poštnih storitev nalaga, naj prispevajo k financiranju nacionalnega regulativnega organa za poštni sektor, ne glede na to ali zagotavljajo storitve v okviru univerzalne storitve ali ne.

B – *Drugo vprašanje za predhodno odločanje*

60. Ker predložitveno sodišče Sodišču postavlja drugo vprašanje samo, če bo Sodišče na prvo vprašanje odgovorilo pritrdilno, in glede na odgovor, ki ga predlagam na prvo vprašanje, se Sodišču o drugem vprašanju ni treba izreči.

V – **Predlog**

61. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na prvo vprašanje, ki ga je v predhodno odločanje predložilo Verwaltungsgerichtshof (upravno sodišče), odgovori tako: Direktiva 97/67/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. decembra 1997 o skupnih pravilih za razvoj notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti in za izboljšanje kakovosti storitve, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. februarja 2008, zlasti njen člen 9 ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki izvajalcem poštnih storitev nalaga, naj prispevajo k financiranju nacionalnega regulativnega organa za poštni sektor, ne glede na to ali zagotavljajo storitve v okviru univerzalne storitve ali ne.