SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA NIILA JÄÄSKINENA, predstavljeni 26. maja 2011[1]

I – Uvod

1. Hof van beroep te Brussel (Belgija) je v predhodno odločanje predložilo vprašanji o razlagi Direktive 97/67/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. decembra 1997 o skupnih pravilih za razvoj notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti in za izboljšanje kakovosti storitev[2]. Zlasti sprašuje o področju uporabe določb člena 19 navedene direktive, posebej glede na poznejše spremembe njenega besedila.[3] Poleg tega predložitveno sodišče prosi Sodišče za razlago člena 56 PDEU in naslednjih o svobodi opravljanja storitev.

2. Predložitveno sodišče odloča v sporu med družbo Express Line NV, ki je postala DHL International NV (v nadaljevanju: Express Line), in Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (belgijski inštitut za poštne storitve in telekomunikacije, v nadaljevanju: BIPT), ker je slednji nameraval dejavnost hitre dostave te družbe prenesti v pristojnost belgijske službe varuha pravic za poštni sektor in je od nje za to zahteval plačilo prispevka.

3. S tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe je Sodišče pozvano, naj odloči, ali smejo države članice glede na določbe Direktive 97/67, zlasti člen 19 te direktive, ki tak sistem določa za ponudnike univerzalnih poštnih storitev, zunanji sistem obravnavanja pritožb uporabnikov poštnih storitev razširiti na ponudnike neuniverzalnih poštnih storitev.

4. Če je odgovor na to prvo vprašanje pritrdilen, predložitveno sodišče tudi sprašuje, ali je taka razširitev združljiva z načeli svobode opravljanja storitev, določenih v PDEU. Vendar pa glede na dejstva v tej zadevi kaže, da se bolj verjetno uporabijo načela, povezana

1 – Jezik izvirnika: francoščina.

2 – UL 1998, L 15, str. 14.

3 – Prvo vprašanje za predhodno odločanje se nanaša na spremembe, uvedene z Direktivo 2002/39/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. junija 2002 o spremembah Direktive 97/67 glede nadaljnjega odpiranja trga poštnih storitev v Skupnosti konkurenci (UL L 176, str. 21) in z Direktivo 2008/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. februarja 2008 o spremembi Direktive 97/67 glede dokončne vzpostavitve notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti (UL L 52, str. 3).

s svobodo opravljanja storitev, in je zato koristno, da Sodišče razloži tudi njih.

5. Vendar pa bo treba glede na razvoj postopka, povezanega s sporom o glavni stvari, ker je tožeča stranka v postopku v glavni stvari umaknila tožbo, potem ko je predložitveno sodišče vložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe, predvsem ugotoviti, ali je še vedno treba odgovoriti na vprašanja, postavljena v okviru spora, ki je morda postal brezpredmeten.

poleg oblik sodnega uveljavljanja odškodnin, ki so na voljo po nacionalni zakonodaji ter zakonodaji Skupnosti, je treba poskrbeti za postopek obravnavanja pritožb, […] ta postopek mora biti pregleden, enostaven in poceni ter bo omogočal sodelovanje vsem zadevnim strankam; […]

[…]

(41) […] ta direktiva ne vpliva na izvajanje pravil Pogodbe in še zlasti njenih pravil o konkurenci in prostem opravljanju storitev.“

II – Pravni okvir

7. Člen 1 Direktive 97/67 določa:

A – *Pravo Unije*

„Ta direktiva uvaja skupna pravila o:

Direktiva 97/67

[…]

6. Uvodni izjavi 35 in 41 Direktive 97/67 določata:

– določitvi standardov kakovosti za izvajanje univerzalne storitve in vzpostavitvi sistema, ki bi zagotovil skladnost s temi standardi,

„(35) […] potreba po izboljšanju kakovosti storitve pomeni, da morajo biti spori poravnani hitro in učinkovito; […]

[…]

– ustanovitvi neodvisnih državnih regulativnih organov.“

8. Člen 2, točka 1, Direktive 97/67 določa, da se „v tej direktivi za ‚poštne storitve‘ uporabljajo naslednje definicije: [...] storitve, ki vključujejo sprejem, usmerjanje, prenos in dostavo poštnih pošiljk“.

9. V skladu s členoma 3 in 4 Direktive 97/67 države članice določijo enega ali več ponudnikov univerzalne storitve, pri čemer je natančno določeno, da ta storitev vključuje stalno izvajanje poštnih storitev predpisane kakovosti na vseh točkah dostopa na njihovem ozemlju po dostopnih cenah za vse uporabnike.[4]

10. Države članice so imele do 31. decembra 2010, datuma izteka roka za prenos Direktive 2008/6, možnost rezervirati nekatere storitve za ponudnika(-e) univerzalne poštne storitve v skladu s členom 7 Direktive 97/67, pri čemer je določeno, da lahko ti ponudniki ponujajo tudi storitve, ki ne spadajo v univerzalno storitev.

4 – V skladu z uvodnima izjavama 11 in 12 Direktive 97/67 je cilj univerzalnih storitev ponujati vsem uporabnikom lahek dostop do poštnega omrežja z zagotavljanjem predvsem zadostnega števila točk dostopa in zadovoljivih pogojev v zvezi s pogostostjo sprejema in dostave pošiljk.

11. Za ponudnike, ki niso imenovani, so lahko države članice v skladu s členom 9 navedene direktive za poštne storitve zunaj obsega univerzalne storitve uvedle splošna dovoljenja, za nerezervirane poštne storitve, ki so zajete z obsegom univerzalne storitve, pa postopke za odobritev, skupaj s posamičnimi dovoljenji.

12. 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 državna zakonodaja, skupaj z organizacijami, ki predstavljajo interese uporabnikov in/ali potrošnikov, primere, v katerih njihove pritožbe glede ponudnika univerzalne storitve niso bile zadovoljivo

rešene, posredujejo v reševanje pristojnemu državnemu organu.

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

Direktiva 2002/39

13. Uvodna izjava 28 Direktive 2002/39 določa:

„(28) 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 ponudnikov univerzalnih storitev 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."

14. Navedena direktiva je nadomestila prvi in drugi odstavek člena 19 Direktive 97/67 s tem besedilom:

„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 spadajo v področje univerzalnih storitev, kot je določeno v členu 3, in

– spadajo 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 [o]dstavka

omogočajo pravično in hitro reševanje sporov, s tem da za upravičene primere predvidijo sistem povračil oziroma odškodnin."

Direktiva 2008/6

15. Direktiva 97/67 je bila spremenjena tudi z Direktivo 2008/6, ki določa popolno odprtje notranjega trga poštnih storitev.

16. Zlasti uvodna izjava 42 te direktive določa, da je po eni strani za povečanje varstva potrošnikov primerno, da se uporaba minimalnih načel glede pritožbenih postopkov razširi in se ne uporabljajo samo za ponudnike univerzalne storitve, in da se po drugi strani za večjo učinkovitost postopkov obravnavanja pritožb spodbuja uporaba postopkov zunajsodnih poravnav. Spremembe člena 19 Direktive 97/67, kot so bile nazadnje uvedene s to direktivo, izpolnjujejo tako določene cilje.

17. Rok, v katerem so morale države članice prenesti Direktivo 2008/6, je določen v členu 2(1) te direktive, to je 31. december 2010, razen prehodne določbe iz člena 3 navedene direktive, ki v obravnavani zadevi niso pomembne. Ker ta rok ob nastanku dejanskega stanja spora o glavni stvari še ni potekel in je bila Direktiva v belgijski pravni red prenesena šele z začetkom veljavnosti zakona, sprejetega 13. decembra 2010[5], zadevne direktive v tej zadevi ni mogoče uporabljati.

B – *Nacionalno pravo*

18. Z zakonom z dne 21. marca 1991 o reformi nekaterih javnih gospodarskih podjetij[6] (v nadaljevanju: zakon iz leta 1991), kakor je bil večkrat spremenjen, zlasti z izvedbenim kraljevim odlokom z dne 9. junija 1999[7] (v nadaljevanju: kraljevi odlok iz leta 1999), je bila Direktiva 97/67 prenesena v belgijski pravni red.

19. Zakon iz leta 1991 določa enega ponudnika univerzalne storitve, in sicer podjetje La Poste[8], za katero je rezervirano opravljanje nekaterih poštnih storitev. Za izvajanje poštne storitve, ki ni rezervirana, vendar spada v univerzalno storitev, je treba pridobiti posamično dovoljenje.[9] Nasprotno pa je eden

5 – *Moniteur belge* z dne 31. decembra 2010, str. 83267.

6 – *Moniteur belge z* dne 27. marca 1991, str. 6155.

7 – Kraljevi odlok, s katerim se prenašajo obveznosti, ki izhajajo iz Direktive 97/67 (*Moniteur belge* z dne 18. avgusta 1999, str. 30697).

8 – V skladu s členom 131, točka 14, navedenega zakona, ki je rezultat reforme, uvedene s kraljevim odlokom iz leta 1999.

9 – Člen 148e zakona iz leta 1991.

od pogojev za izvajanje poštne storitve, ki ne spada v univerzalno storitev, prijava dejavnosti pri BIPT.[10]

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

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

20. V naslovu I tega zakona, ki se imenuje „Samostojna javna podjetja“, so v poglavju X obravnavane službe varuha pravic takih podjetij. Razdeljeno je v dva oddelka, in sicer so v prvem oddelku obravnavana pooblastila navedenih služb, v drugem pa njihova sestava in delovanje.

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

[…]

21. Člen 43b zakona iz leta 1991, kakor je bil vnesen z zakonom z dne 21. decembra 2006[11] (v nadaljevanju: zakon iz leta 2006), v zvezi s pooblastili službe varuha pravic za poštni sektor določa:

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

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

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

(a) dejavnosti podjetja LA POSTE […]

(1) LA POSTE;

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

[…]

10 – Člen 148a zakona iz leta 1991. O dveh skupinah nerezerviranih poštnih storitev v belgijskem pravu glej pripombo k členu 24 kraljevega odloka iz leta 1999 v kraljevem poročilu ministra za telekomunikacije Elia Di Rupa (*Moniteur belge* z dne 18. avgusta 1999, zlasti str. 30702).

11 – Zakon o različnih določbah za ustanovitev službe varuha pravic za poštni sektor in o spremembi zakona z dne 13. junija 2005 o elektronskih komunikacijah (*Moniteur belge* z dne 23. januarja 2007, str. 2965). Navedeni zakon je začel veljati 2. februarja 2007.

(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; […]

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.

[…]

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 oziroma dokler se ne doseže mirna rešitev."

22. Kar zadeva delovanje službe varuha pravic za poštni sektor, način financiranja storitev navedene službe ureja člen 45b zakona iz leta 1991, kakor je vnesen v zakon iz leta 2006.[12] V ta namen je določen „prispevek za varuha pravic", ki ga morajo podjetja iz člena 43b(1) zakona iz leta 1991 vsako leto plačati BIPT glede na podatke, ki jih morajo sporočiti v skladu s členom 45b(4) tega zakona.

23. V členu 45b(5) tega zakona je pojasnjeno, da znesek posameznega prispevka, ki ga mora plačati podjetje, vsako leto določi BIPT po zapleteni algebrski formuli, pri kateri se v bistvu po eni strani upošteva zlasti promet, ki ga je zadevno podjetje ustvarilo v preteklem letu z dejavnostmi s področja pristojnosti

12 – Zadnje spremembe zgoraj navedenih členov zakona iz leta 1991 o službi varuha pravic za poštni sektor so bile uvedene s členi od 2 do 4 zgoraj navedenega zakona z dne 13. decembra 2010. Ta zakon, s katerim je prenesena Direktiva 2008/6 v belgijski pravni red, se *ratione temporis* v obravnavani zadevi ne uporabi.

službe varuha pravic[13], in po drugi strani število pritožb v zvezi s tem podjetjem, ki jih je v preteklem letu obravnavala služba varuha pravic. Prispevki, ki niso plačani v roku, se na podlagi zakona obrestujejo po zakonski obrestni meri, povečani za 2 %, v skladu z odstavkom 6, drugi pododstavek, tega člena.

III – Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

24. Družba Express Line je sestavni del skupine podjetij DHL, ki ima sedež v Nemčiji. Njena glavna dejavnost so storitve hitre dostave, to je po njenih navedbah izvajanje storitev prevoza dokumentov, paketov, palet ali tovora z individualiziranim zračnim in cestnim prevozom za potrebe svojih strank.

25. Družba Express Line je na podlagi poziva BIPT 23. decembra 2006 v skladu s členom 148a(1), točka 1, zakona iz leta 1991 za nekatere od svojih storitev vložila prijavo za opravljanje poštnih storitev, ki ne spadajo v univerzalno storitev. To prijavo je vložila s pridržkom, da s tem ne priznava opredelitve svojih storitev hitre dostave kot „poštnih storitev".

26. BIPT je z dopisom z dne 11. julija 2007 družbo Express Line obvestil, da je zanjo pristojen varuh pravic za poštni sektor in da se zato zanjo šteje, da je dolžna plačati prispevek, namenjen financiranju te službe. Poleg tega je BIPT od družbe Express Line zahteval, naj za izračun prispevka, ki ga mora plačati na tej podlagi, sporoči podatke o prometu za poslovno leto 2006 za dejavnosti, za katere je pristojen varuh pravic.

27. Družba Express Line je nasprotovala temu, da je zanjo pristojna služba varuha pravic za poštni sektor, s trditvijo, da njene storitve hitre dostave niso poštne storitve, ampak prevozne in logistične storitve z dodano vrednostjo, namenjene podjetjem.

28. BIPT je v dopisu z dne 13. novembra 2008 ugotovil, da je družba Express Line kršila člene od 43b do 45b zakona iz leta 1991, in jo pozval, naj v petnajstih dneh sporoči informacije o prometu, potrebne za izračun prispevka za službo varuha pravic, sicer ji bo naložena

13 – V odstavku 5, zadnja poved, člena 45b zakona iz leta 1991 je pojasnjeno, da „[p]odjetja, katerih promet za dejavnosti, za katere je pristojna služba varuha pravic, je manjši ali enak 500.000 EUR, ne prispevajo k financiranju službe varuha pravic." Ta prag je treba približati pragu, določenemu za isti znesek za financiranje BIPT (člen 148f navedenega zakona).

upravna globa (v nadaljevanju: izpodbijana odločba).

29. Družba Express Line je sicer poslala zahtevane finančne podatke, da bi se izognila navedeni globi, nato pa pri hof van beroep te Brussel[14] vložila tožbo zoper opomin. Družba je primarno zahtevala, da se izpodbijani akt razglasi za ničen in, podredno, da se Sodišču Evropske unije predložita vprašanji za predhodno odločanje.

30. V teh okoliščinah je hof van beroep te Brussel z odločbo z dne 23. marca 2010 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:

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

(ii) je to obveznost Direktiva 2002/39/ES določila zgolj za ponudnika univerzalnih storitev, od veljavnosti Direktive 2008/6 […] pa za vse ponudnike univerzalnih storitev, države članice pa smejo v skladu z besedilom člena 19(1), drugi pododstavek, Direktive 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] določeno za ponudnike univerzalnih poštnih storitev, kot obvezno določijo tudi za ponudnike neuniverzalnih poštnih storitev, ali je treba načelo svobode opravljanja storitev (člen 49 in naslednji Pogodbe ES, postal člen 56 in naslednji

14 – Iz člena 2(1) zakona z dne 31. maja 2009 o spremembah zakona z dne 17. januarja 2003 o tožbah in reševanju sporov med veljavnostjo zakona z dne 17. januarja 2003 o statutu regulatorja belgijskih sektorjev pošte in telekomunikacij (*Moniteur belge* z dne 10. julija 2009, str. 47845) izhaja, da „je proti odločbi BIPT mogoče vložiti tožbo v postopku neomejene pristojnosti pri hof van beroep te Brussel, ki odloča na podlagi predpisov o izdaji začasne odredbe."

PDEU) razlagati tako, da so omejitve svobode opravljanja storitev, ki jih država članica za varstvo potrošnikov uvede zaradi nujnih razlogov v javnem interesu in s katerimi je zunanje reševanje pritožb, kot je v členu 19(2), prvi pododstavek, [Direktive 97/67] določeno za ponudnike univerzalnih storitev, kot obvezno določeno tudi za ponudnike neuniverzalnih poštnih storitev, združljive s [PDEU], tudi če se pri uporabi zadevne ureditve obravnavanja pritožb ne razlikuje pritožb potrošnikov od pritožb drugih končnih uporabnikov, čeprav so uporabniki teh storitev (v obravnavanem primeru storitev hitre dostave in kurirskih storitev) večinoma profesionalni uporabniki[?]“

32. Pisna stališča so Sodišču predložile družba Express Line, belgijska in poljska vlada ter Evropska komisija.

33. Družba Express Line je z dopisom z dne 14. januarja 2011 obvestila Sodišče, da je v postopku, ki poteka pred predložitvenim sodiščem, umaknila tožbeni razlog, ki ga je uveljavljala z opiranjem na načela prostega pretoka storitev in Direktivo 97/67, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2002/39. Zato je zahtevala, naj Sodišče upošteva, da na vprašanji za predhodno odločanje, postavljeni v tej zadevi, ni treba več odgovoriti.

IV – Postopek pred Sodiščem

34. BIPT je v dopisu, ki je na Sodišče prispelo 18. februarja 2011, trdil, da družba Express Line takega zahtevka ne more vložiti, ker v belgijskem pravu ni dovoljeno, da tožeča stranka v postopku v glavni stvari odloča namesto predložitvenega sodišča o tem, ali je še treba odgovoriti na vprašanji za predhodno odločanje, da bi lahko odločilo o predmetu spora. Pojasnil je, da prvo vprašanje povzema vprašanje, ki ga je predlagala družba Express Line, medtem ko je drugo vprašanje postavilo hof van beroep te Brussel in je podrejeno odgovoru na prvo vprašanje.

31. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil vložen 29. marca 2010.

35. Predložitveno sodišče je Sodišče s telefaksom z dne 9. marca 2011 obvestilo, da je bil

tožbeni razlog na podlagi člena 56 PDEU in Direktive 97/67, s katerim je obrazložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe, umaknjen. Navedlo je, da v skladu s sodno prakso Sodišča ta razvoj zagotovo ne bo brez posledic z vidika pristojnosti Sodišča, da odgovori na vprašanja, ki so mu postavljena.

36. BIPT in poljska vlada se obravnave 17. marca 2011 nista udeležila.

37. Družba Express Line je ponovila svoje mnenje, da glede na stanje postopka v glavni stvari ni treba več odgovoriti na vprašanji za predhodno odločanje. Sodišče je pozvala, naj postopek konča in, podredno, naj prekine odločanje, dokler predložitveno sodišče v okviru spora o glavni stvari ne odgovori na zahtevo po umiku njenega tožbenega razloga na podlagi prava Unije.

38. Belgijska vlada in Komisija sta se opredelili le do temelja spora, in ne do postopkovne težave.

39. Družba Express Line je po obravnavi z dopisom z dne 25. marca 2010 Sodišče obvestila o sklepu, ki ga je izdalo hof van beroep te Brussel 9. marca 2011, v skladu s katerim je Sodišče 8. februarja 2011 zaslišalo stranke v postopku v glavni stvari v zvezi z umikom prvega tožbenega razloga glede kršitve člena 56 PDEU in Direktive 97/67 in njenim predlogom o prenehanju prekinitve postopka, o katerem je odločilo to sodišče, ter čimprejšnjim nadaljevanjem postopka.

40. Predložitveno sodišče kljub zgoraj opisanim dejstvom formalno ni umaknilo predloga za sprejetje predhodne odločbe.

V – Analiza

A – *Postopkovno stanje zadeve*

41. Glede na najnovejši razvoj postopka, začetega pred nacionalnim sodiščem, in zlasti ob upoštevanju dejstva, da je družba Express Line umaknila tožbeni razlog, za katerega hof van beroep te Brussel meni, da je razlog, zakaj je predložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe, se lahko vprašamo, ali mora Sodišče odločiti o vprašanjih za predhodno odločanje, ki sta mu bili postavljeni.

42. Opozarjam, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred nacionalnim sodiščem[15]. Sodišču se odvisno od primera pošlje le zahteva po razlagi ali zahteva po presoji veljavnosti, ne da bi se mu zadeva odstopila. Zato se navedeno nacionalno sodišče ne izreče za nepristojno. Posledica predložitvene odločbe, poslane Sodišču, je le prekinitev postopka, ki še naprej poteka pred nacionalnim sodiščem, dokler Sodišče ne odloči o vprašanju za predhodno odločanje.[16]

43. Sodišče pa ne more odločati o zahtevi za razlago v okviru predhodnega odločanja, če spora o glavni stvari, ki sproža vprašanja v zvezi s pravom Unije in o katerem bi moralo odločati predložitveno sodišče, ni ali ga ni več, kot bi bilo to lahko v obravnavanem primeru.

44. Tako iz besedila kot iz sistematike člena 267 PDEU in člena 23 Statuta Sodišča Evropske unije namreč izhaja, da lahko nacionalna sodišča sprožijo postopek predhodnega odločanja pred Sodiščem le, če pred njimi poteka postopek, v okviru katerega bodo morala odločiti o vprašanju, glede katerega bo morda treba upoštevati sodbo, izdano v postopku predhodnega odločanja. Zato Sodišče ni pristojno za odločanje o predlogu za sprejetje predhodne odločbe, kadar je med odločanjem postopek pred predložitvenim sodiščem že končan.[17]

45. Poleg tega pa utemeljitev sprejetja predhodne odločbe in s tem pristojnosti Sodišča ni oblikovanje posvetovalnih mnenj o splošnih ali hipotetičnih vprašanjih,[18] temveč dejanska potreba po učinkoviti rešitvi obstoječega spora. Če spora ni več, preneha obstajati tudi potreba po odgovoru na vprašanja za predhodno odločanje.

46. Res je, da lahko v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe le nacionalna sodišča ob upoštevanju posebnosti vsake zadeve presodijo nujnost predložitve vprašanje za predhodno odločanje, da bi lahko sprejela odločbo, in upoštevnost vprašanj, ki jih postavijo Sodišču.[19]

15 – Glej zlasti sodbo z dne 6. decembra 2001 v zadevi Clean Car Autoservice (C-472/99, Recueil, str. I-9687, točka 24) in sklep predsednika Sodišča z dne 15. februarja 2011 v zadevi Accor Services France (C-269/10). Glej tudi pojasnilo o predlogih nacionalnih sodišč za začetek postopka predhodnega odločanja (UL 2009, C 297, str. 1), v katerem je navedeno, da je„„[v]rsta odločbe, s katero nacionalno sodišče predloži vprašanje za predhodno odločanje Sodišču, […] odvisna od nacionalnih postopkovnih pravil."

16 – Sodba z dne 15. junija 1995 v združenih zadevah Zabala Erasun in drugi (od C-422/93 do C-424/93, Recueil, str. I-1567, točka 28).

17 – Sodbi z dne 21. aprila 1988 v zadevi Pardini (C-338/85, Recueil, str. 2041, točka 11) in z dne 4. oktobra 1991 v zadevi Society for the Protection of Unborn Children Ireland (C-159/90, Recueil, str. I-4685, točka 12).

18 – Sodba z dne 16. julija 1992 v zadevi Lourenço Dias (C-343/90, Recueil, str. I-4673, točka 17) in zgoraj navedena sodba Zabala Erasun in drugi (točka 29 in navedena sodna praksa).

19 – Sodbi z dne 21. oktobra 2010 v zadevi Padawan (C-467/08, še neobjavljena v ZOdl., točka 21 in naslednje ter navedena sodna praksa) in z dne 9. decembra 2010 v zadevi Fluxys (C-241/09, ZOdl., str. I-12773, točka 28).

47. Zato težave, ki lahko nastanejo z izvrševanjem diskrecijske pravice nacionalnega sodišča, in razmerja, ki v tem okviru obstajajo med njim in Sodiščem, urejajo izključno pravila prava Unije. Zato mora biti Sodišču omogočeno, da se v zvezi z nujnostjo vprašanj, ki so mu predložena,[20] kar najbolj zanese na presojo nacionalnega sodišča, vendar pa mu mora biti tudi omogočeno, da opravi vsako presojo, ki je povezana z opravljanjem njegove lastne naloge, predvsem da po potrebi preveri – kar je obveznost vsakega sodišča –, ali je pristojno.[21]

48. Ker je pristojnost Sodišča odvisna od obstoja spora o glavni stvari, lahko le-to ta obstoj celo preizkusi po uradni dolžnosti,[22] pri čemer je pojasnjeno, da možnost predložitvenega sodišča ugotoviti, da ni več pristojno, in umakniti vprašanja za predhodno odločanje ne izhaja iz nacionalnega prava, ampak iz razlage člena 267 PDEU, katerega določbe mora nacionalno sodišče nujno upoštevati.[23]

49. Sodišče je razsodilo, da čeprav lahko načeloma le nacionalno sodišče umakne predlog za sprejetje predhodne odločbe, kadar meni, da taka odločba ni več potrebna, da bi lahko rešilo spor o glavni stvari, pa to lahko doseže tudi tožeča stranka v postopku v glavni stvari, s tem da morebiti umakne tožbo, ki jo je vložila.[24] Sodišču lahko zadostuje že delni umik, ki torej ne privede do končanja postopka v glavni stvari, da ne more več odločati o vprašanju, ki mu je bilo postavljeno.[25]

50. V obravnavani zadevi izhaja iz dejstev, o katerih je bilo obveščeno Sodišče po vložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe, da je družba Express Line, čeprav ni v celoti umaknila svoje tožbe pri nacionalnem sodišču, umaknila edini tožbeni razlog, vložen pri tem sodišču, ki je bil upošteven glede na pravo Unije, in sicer da se ne sklicuje več na morebitno kršitev člena 56 PDEU in Direktive 97/67.

51. Zdi se mi, da je zaradi prenehanja interesa za vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe za odločanje o sporu o glavni stvari ta zdaj brezpredmeten. V preostalem pa se zdi, da predložitveno sodišče kljub svojemu nejasnemu stališču, verjetno zaradi težav, ki jih v tej zvezi ustvarja nacionalno procesno

20 – V enakem duhu sodelovanja med zadevnimi sodišči mora Sodišče v primeru tožbe zoper predložitveno odločbo slednjo še naprej upoštevati, postopek predhodnega odločanja pa se mora nadaljevati, dokler Sodišče ni obveščeno, da je navedena odločba razveljavljena (sodba z dne 12. februarja 1974 v zadevi Rheinmühlen-Düsseldorf (C-146/73, Recueil, str. 139)).

21 – Zgoraj navedeni sodbi Zabala Erasun in drugi (točki 15 in 16) ter Fluxys (točki 29 in 31).

22 – Sodba z dne 11. septembra 2008 v združenih zadevah UGT-Rioja in drugi (od C-428/06 do C-434/06, ZOdl., str. I-6747, točka 40).

23 – Zgoraj navedena sodba Zabala Erasun in drugi (točki 26 in 27).

24 – Sodba z dne 26. februarja 1992 v zadevi Bernini (C-3/90, Recueil, str. I-1071, točka 10, na podlagi argumenta *a contrario*); sklep z dne 13. marca 1997 v zadevi Laboratoires Valda (C-202/96) in sklep z dne 17. maja 2001 v zadevi TNT Traco (C-340/99, Recueil, str. I-4109, točka 34).

25 – Zgoraj navedena sodba Fluxys (točki 33 in 34).

pravo,[26] Sodišče poziva, naj odloči v tem smislu.

52. Hof van beroep te Brussel je namreč v sklepu, ki ga je izreklo 9. marca 2011, poudarilo, da je„[u]mik tožbenega razloga, na podlagi katerega je bil vložen predlog za sprejetje predhodne odločbe, dejstvo, ki v skladu s sodno prakso Sodišča vpliva na pristojnost Sodišča, da odgovori na postavljeno vprašanje". Poleg tega je v tem sklepu navedlo, da je „obravnavanje zadeve po uradni dolžnosti preloženo, dokler Sodišče ne ugotovi s sodbo, da je vprašanje za predhodno odločanje pravno brezpredmetno".

53. Čeprav kljub temu jasnemu stališču razlogi, iz katerih hof van beroep te Brussel ni umaknilo predloga za sprejetje predhodne odločbe, niso jasni, lahko predvidevamo, da izhajajo iz postopkovnih zahtev. V takem primeru je Sodišče že privolilo v pomoč predložitvenemu sodišču. Sodi–šče je namreč odločilo, da kadar navedeno sodišče meni, da v skladu s predpisi nacionalnih postopkov nima pooblastila za umik predloga za sprejetje predhodne odločbe, lahko Sodišče ugotovi, da je zadeva, ki poteka pred predložitvenim sodiščem, od tedaj popolnoma brezpredmetna, in iz tega sklepa, da na postavljeno vprašanje za predhodno odločanje ni treba več odgovoriti.[27]

54. Menim, da glede na razvoj postopka, povezanega s sporom o glavni stvari, in ne glede na razlog zadržkov predložitvenega sodišča odgovor Sodišča na vprašanji za predhodno odločanje, ki sta mu bili postavljeni, ni več potreben za reševanje spora, ki je bil predložen navedenemu sodišču. Zato je treba razglasiti ustavitev postopka.

55. Dele odgovora o vsebini spora bom v nadaljevanju podal le podredno, če Sodišče ne bi nameravalo upoštevati mojega predloga o ustavitvi postopka.

B – *Pojem poštnih storitev*

56. Družba Express Line v izpodbijanem aktu zavrača opredelitev „poštnih storitev" za storitve, za katere je vložila prijavo, z obrazložitvijo, da bi bil tak pristop v nasprotju

26 – Kakor je bilo to v obravnavanem primeru v zadevi Fluxys, v kateri je predložitveno sodišče navedlo, da je „na podlagi člena 825 belgijskega sodnega zakonika delni umik tožbe podjetja Fluxys ‚veljaven le, če ga sprejme nasprotna stranka'" (zgoraj navedena sodba, točka 21).

27 – Sodbi z dne 12. marca 1998 v zadevi Djabali (C-314/96, Recueil, str. I-1149, točka 16 in naslednje) in z dne 20. januarja 2005 v zadevi García Blanco (C-225/02, Recueil, str. I-523, točka 27 in naslednje), zadevi, v katerih je Sodišče za vsako od njiju menilo, da je odgovor na vprašanje za predhodno določanje za predložitveno sodišče popolnoma nepotreben, saj so bile zahteve tožeče stranke v postopku v glavni stvari že v celoti izpolnjene.

s pravom Unije. Trdi, da njene dejavnosti, ker so omejene na prevozne in logistične storitve hitre dostave, ne morejo biti „poštne storitve" v smislu člena 2, točka 1, Direktive 97/67, v katerem je seznam štirih dejavnosti, od katerih mora po mnenju zadevne stranke podjetje opravljati vse[28]. Zatrjuje, da je z zakonom iz leta 1991, ki določa možnost izbire za naštete dejavnosti[29], odobreno širše področje uporabe kot v Direktivi in je tako Direktiva v belgijski pravni red prenesena nepravilno.

57. Kot je navedlo predložitveno sodišče, je treba ta očitek preučiti najprej, ker je obstoj opravljanja storitev, za katere velja navedena opredelitev, prvi pogoj za uporabo sistema varuha pravic, katerega izvajanje se izpodbija.

58. Že takoj naj navedem, da po mojem mnenju Sodišču ni treba odločiti o tej zadevi, glede na to, da je hof van beroep te Brussel že zavrnilo del tožbenega razloga, ki se opira na ta temelj, in je iz tega izrecno sklepalo, da v okoliščinah spora, ki mu je bil predložen, o tej točki ni treba postaviti vprašanja za predhodno odločanje. V skladu s sodno prakso to ne bi bilo združljivo z vlogo Sodišča na podlagi člena 267 PDEU, da bi odgovorilo na dodatno vprašanje, ki ga v svojih stališčih v bistvu postavi tožeča stranka v postopku v glavni stvari, medtem ko je predložitveno sodišče, ki lahko edino presodi, koliko je razlaga prava Unije potrebna za izrek njegove sodbe, menilo, da je predložitev navedenega vprašanja v obravnavani zadevi odveč.[30]

59. V preostalem se strinjam s stališčem hof van beroep te Brussel[31], ki je menilo, da je v belgijski zakonodaji, ki se uporablja v obravnavani zadevi, opredelitev pojma „poštne storitve" združljiva z opredelitvijo iz člena 2,

28 – To so „storitve, ki vključujejo sprejem, usmerjanje, prenos in dostavo poštnih pošiljk". Družba Express Line sklepa, da se zahtevajo vse štiri dejavnosti, ker je v francoski, angleški in nemški različici zadevnega besedila uporabljen veznik „in", ne pa „ali".

29 – V členu 131, točka 1, zakona iz leta 1991, kakor je bil spremenjen s kraljevim odlokom iz leta 1999, je določeno, da so „poštne storitve" v smislu tega zakona „storitve pošiljanja pošiljk, ki vključujejo *eno od naslednjih dejavnosti ali povezavo več teh dejavnosti:* sprejem, usmerjanje, prenos in dostavo" (moj poudarek). Opozarjam, da je bila ta točka spremenjena z zakonom z dne 13. decembra 2010: „poštne storitve: storitve, ki vključujejo sprejem, usmerjanje, prenos in dostavo poštnih pošiljk", vendar se ta različica v sporu o glavni stvari *ratione temporis* ne uporablja.

30 – Glej zlasti sodbo z dne 17. septembra 1998 v zadevi Kainuun Liikenne in Pohjolan Liikenne (C-412/96, Recueil, str. I-5141, točki 23 in 24); sklepne predloge generalnega pravobranilca Légerja v tej zadevi (točka 29 in naslednje) ter sodbi z dne 6. julija 2000 v zadevi ATB in drugi (C-402/98, Recueil, str. I-5501, točka 29) in z dne 16. julija 2009 v zadevi Gómez-Limón Sánchez-Camacho (C-537/07, ZOdl., str. I-6525, točka 24)

31 – To sodišče je tudi v drugih zadevah razsodilo (zlasti sodba z dne 3. decembra 2009, 2007/AR/2742, www.juridat.be; *Reflets*, št. 2/2010, str. 9), da je treba, ker v Direktivi 97/67 ni drugačnih navedb, sprejeti splošno priznani pomen izraza „in", ki ga je torej treba razumeti kot običajni prireden, in ne kumulativni veznik.

točka 1, Direktive 97/67, pri čemer v besedilu navedenega člena ni nobene navedbe, da je naštevanje kumulativno. Dodajam, da razvoj te določbe potrjuje moje mnenje, da ni nujno, da zadevni izvajalec opravlja vse štiri naštete dejavnosti.[32]

C – *Prvo vprašanje za predhodno odločanje*

60. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem Sodišče sprašuje, ali je treba Direktivo 97/67, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2002/39, zlasti člen 19, vendar ne da bi se omejili le nanj, razlagati tako, da nasprotuje ureditvi, ki določa obvezno zunanje obravnavanje pritožb za ponudnike neuniverzalnih poštnih storitev.

61. Le družba Express Line trdi, da bi moral biti odgovor na to vprašanje za predhodno odločanje, ki je bilo postavljeno v skladu z njeno zahtevo, pritrdilen. Nasprotno pa belgijska in poljska vlada ter Komisija menijo, da Direktiva 97/67 ne nasprotuje izpodbijanemu sistemu. Tako je tudi moje stališče.

62. V obravnavani zadevi poštne storitve, ki jih opravlja družba Express Line in za katere je vložila prijavo pri BIPT, ne spadajo v univerzalno storitev. V tem okviru tožeča stranka v postopku v glavni stvari zavrača, da je zanjo pristojna belgijska služba varuha pravic za poštni sektor in da mora na tej podlagi plačati prispevek za navedeno službo, kot to od nje zahteva BIPT v izpodbijani odločbi. Tožeča stranka ni zadovoljna, ker zakon iz leta 1991 določa, da zunanje obravnavanje pritožb pri službi varuha pravic velja celo za ponudnike neuniverzalnih poštnih storitev.

63. Svoje trditve opira zlasti na člen 19 Direktive 97/67, kakor je bil spremenjen z Direktivo 2002/39, ki v četrtem odstavku določa, da države članice zagotovijo uporabnikom,[33] da se lahko, če njihove pritožbe, vložene neposredno pri podjetjih, ki opravljajo poštne

32 – Čeprav se Direktiva 2008/6 ne uporablja v obravnavani zadevi, pa lahko koristno pomaga pri razlagi Direktive 97/67, ker je njenemu členu 2 dodala točko 1a, v kateri je opredeljeno, da je „izvajalec poštnih storitev“ podjetje, ki *opravlja eno ali več* poštnih *storitev* (moj poudarek).

33 – Individualno ali, kadar to dovoljuje državna zakonodaja, skupaj z organizacijami, ki zastopajo interese uporabnikov in/ali potrošnikov.

storitve v okviru univerzalne storitve,[34] niso bile zadovoljivo rešene,[35] predložijo v reševanje pristojnemu nacionalnemu organu. Iz tega besedila izhaja, da so poimenski ponudniki, ki morajo upoštevati zunanje obravnavanje pritožb in ga morajo vzpostaviti države članice, ponudniki univerzalne storitve.

64. Vendar pa je uskladitev nacionalnih določb, ki je bila opravljena z Direktivo 97/67, le minimalna, ker njen namen ni določiti skupna pravila za celotni poštni sektor.[36] Še zlasti se četrti odstavek člena 19 različice, ki se uporablja v obravnavani zadevi, začne s tem pridržkom: „brez poseganja v druge možnosti pritožbe v okviru nacionalne zakonodaje ali zakonodaje Skupnosti“. Namen tega besedila je torej vzpostaviti minimalni okvir, ki ga lahko države članice pri sprejemanju predpisov presežejo, če upoštevajo druga pravila prava Unije. Kot poudarja Komisija, nič v besedilu člena 19 Direktive 97/67 ne navaja, da države članice zunanjega obravnavanja pritožb poleg ponudnikom univerzalne storitve ne bi smele naložiti tudi drugim ponudnikom storitev.

65. Priznati moram, da zaradi posebnega namena tega člena za povečanje varstva interesov vseh uporabnikov poštnih storitev z zagotavljanjem večje kakovosti storitev, kot je navedeno v glavnem naslovu Direktive 97/67, to besedilo ne izključuje, da države članice določijo druge načine reševanja sporov.[37]

66. Menim, da to analizo potrjujeta preambula Direktive 97/67 in preambula Direktive 2002/39, ki je prvo na tem področju spremenila. V uvodni izjavi 35 Direktive 97/67 je namreč navedeno, da je zunanje obravnavanje pritožb iz člena 19 le ena od „oblik sodnega uveljavljanja odškodnin [pravnih sredstev], ki so na voljo po nacionalni zakonodaji ter zakonodaji Skupnosti“. Poleg tega je v uvodni izjavi 28 Direktive 2002/39 navedeno, da se ta

34 – V členu 19, prvi in drugi odstavek, Direktive 97/67 je navedeno notranje obravnavanje pritožb pri ponudnikih univerzalne storitve, ki ga morajo vzpostaviti države članice, pri čemer je določeno, da ga te lahko naložijo tudi uporabnikom poštnih storitev, ki ne spadajo v univerzalno storitev, ali poštnih storitev, ki sicer spadajo v univerzalno storitev, a jih ne zagotavlja ponudnik univerzalne storitve.

35 – Vzpostavitev tega dvojnega mehanizma za obravnavanje pritožb uporabnikov poštnih storitev, in sicer notranjega in zunanjega, je utemeljena tudi v uvodni izjavi 35 Direktive 97/67, v kateri je navedeno, da „ker potreba po izboljšanju kakovosti storitve pomeni, da morajo biti spori poravnani hitro in učinkovito […], je treba poskrbeti za pritožbeni postopek, ki bo pregleden, enostaven in poceni ter bo omogočal sodelovanje vsem zadevnim strankam“.

36 – Glej zlasti Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 18. oktobra 2006 o uporabi Direktive 97/67, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2002/39 (COM(2006) 595 konč.), ki spomni, da „[s]edanja poštna direktiva temelji na načelu minimalne uskladitve“.

37 – V tem smislu je v Sporočilu Komisije o Aktu za enotni trg z dne 13. aprila 2011 med „[d]vanajstimi pobudami za okrepitev rasti in zaupanja“ navedeno sprejetje zakonodaje za alternativno reševanje sporov za „zagotovitev uvedbe zunajsodnih pravnih sredstev, ki bodo potrošnikom omogočala enostavno, hitro in poceni reševanje sporov za potrošnike“ (COM(2011) 206 konč., str. 9).

sistem obravnavanja pritožb uporablja ne glede na to, ali se nanaša na storitve ponudnikov univerzalnih poštnih storitev ali na storitve drugih ponudnikov, in sicer „ponudnikov, ki imajo pooblastila, vključno z lastniki posameznih dovoljenj“. V tej uvodni izjavi je dodano, da bi bilo primerno, da bi bili ti postopki na voljo „uporabnikom vseh poštnih storitev, ne glede na to, ali so to univerzalne storitve ali ne“.

67. Namen evropskega zakonodajalca, da razširi varstvo iz člena 19 Direktive 97/67 na široko skupino uporabnikov poštnih storitev, je izražen v spremembah, uvedenih v prvem in drugem odstavku navedenega člena Direktive 2002/39.[38]

68. Zakonodajalec je imel enak namen pri sprejetju Direktive 2008/6. Kot sem že navedel, se določbe te direktive v obravnavanem sporu ne uporabljajo *ratione temporis*. Vseeno pa so lahko koristne pri razlagi določb Direktive 97/67, katerih vsebino nekoliko spreminjajo. V uvodni izjavi 42 Direktive 2008/6 je namreč pojasnjeno, da je „z namenom povečati varstvo potrošnikov primerno, da se uporaba minimalnih načel glede pritožbenih postopkov razširi in se ne uporabljajo samo za izvajalc(-e) univerzalne storitve“, s čimer je poudarjeno, da namen Direktive 97/67 ni bil popolna uskladitev ureditev držav članic na tem področju.

69. Iz vseh teh elementov razlage sklepam,[39] da določbe Direktive 97/67, kakor so bile spremenjene z Direktivo 2002/39, zlasti pa člen 19 te direktive, ne nasprotujejo temu, da država članica sprejme ukrepe, kakršni so ti v postopku v glavni stvari.

D – *Drugo vprašanje za predhodno odločanje*

70. Predložitveno sodišče z drugim, podredno postavljenim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali člen 56 PDEU in naslednji o svobodi opravljanja storitev nasprotujejo temu, da

38 – V skladu s sodno prakso (glej nedavno sodbo z dne 17. februarja 2011 v zadevi The Number in Conduit Enterprises, C-16/10, ZOdl., str. I-691, točka 28), da bi se ugotovila smisel in vsebina določbe v direktivi, je treba to določbo najprej uvrstiti v zakonodajni okvir, v katerega je umeščena, nato pa jo je treba razložiti ob upoštevanju njenega besedila in splošne sistematike navedene direktive ter ciljev, ki jih uresničuje zakonodajalec.

39 – To je, da „[d]ržave članice lahko določijo, da se načelo [, da se vzpostavijo pregledni, enostavni in poceni postopki za obravnavo pritožb uporabnikov,] uporablja tudi za uporabnike storitev, ki […] ne spadajo v univerzalno storitev, kot je opredeljena v členu 3, in […] spadajo v univerzalno storitev, kot je opredeljena v členu 3, a jih ne zagotavlja ponudnik univerzalne storitve.“

država članica zaradi varstva potrošnikov uvede omejitve te svobode, tako da zunanje obravnavanje pritožb kot obvezno določi za ponudnike neuniverzalnih poštnih storitev, čeprav se pri uporabi zadevnega sistema pritožbe potrošnikov ne razlikujejo od pritožb drugih končnih uporabnikov, pri čemer se zaveda, da so uporabniki teh storitev večinoma profesionalni uporabniki.

71. Najprej ugotavljam, da se razen tožeče stranke v postopku v glavni stvari vse stranke, ki so predložile stališča, strinjajo, da določbe Pogodbe DEU ne nasprotujejo zadevni nacionalni zakonodaji. To je tudi moje mnenje iz razlogov, ki jih bom predstavil v nadaljevanju.

72. V poštnem sektorju je z direktivami, ki jih je sprejel zakonodajalec Unije, izvedena le minimalna uskladitev. Določbe pogodb, v obravnavanem primeru zlasti določbe PDEU, se v preostalem lahko uporabijo proti državam članicam, in sicer na področjih, na katerih so obdržale polno diskrecijsko pravico v zvezi z zakonodajnimi ukrepi. Vendar pa, kot je navedeno v uvodni izjavi 42 in členu 26 Direktive 97/67[40], morajo države članice, čeprav so svobodne pri sprejemanju ureditve, pri izvajanju svojih pristojnosti, ki so jim pridržane, vseeno upoštevati načela prava Unije.

73. Ob upoštevanju dejstev spora o glavni stvari se mi po zgledu Komisije zdi, da gre pri zadevnih pravnih pravilih Unije bolj za pravila o svobodi ustanavljanja, ki so določena v členu 49 PDEU in naslednjih, kot pa za pravila o svobodi opravljanja storitev.[41] Zadevne poštne storitve se namreč načeloma opravljajo iz podjetja, ki je v namembni državi članici. Tako družba Express Line, ki je sestavni del nemške skupine podjetij, posluje na belgijskem ozemlju.

74. Vendar pa lahko v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišče razloži vse določbe, čeprav niso izrecno navedene v vprašanjih za

40 – V teh besedilih je pojasnjeno, da državam članicam nič ne preprečuje obdržati v veljavi ali uvesti ukrepe za poštni sektor, ki so liberalnejši kot tisti, ki jih predpisuje ta direktiva, niti da bi obdržale v veljavi ukrepe, ki so jih uvedle za izvajanje te direktive, če bi ta direktiva prenehala veljati, če so v vsakem primeru takšni ukrepi v skladu s Pogodbo.

41 – O povezavi med določbami, ki se uporabljajo za ti svoboščini prostega pretoka, glej po analogiji sodbi z dne 8. septembra 2010 v zadevi Winner Wetten (C-409/06, ZOdl., str. I-8015, točka 44 in naslednje) in v združenih zadevah Stoß in drugi (C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 in C-410/07, ZOdl., ZOdl., str. I-8069, točka 57 in naslednje).

predhodno odločanje[42], v duhu sodelovanja s predložitvenim sodiščem, da na vprašanja odgovori tako, da je koristno za rešitev spora, ki mu je predložen.

75. Predložitveno sodišče bo moralo ob upoštevanju posebnih okoliščin zadeve določiti, ali se za zadevni položaj v postopku v glavni stvari uporabljajo določbe o svobodi ustanavljanja ali svobodi opravljanja storitev. Vendar menim, da je treba glede na navedeno vprašanji za predhodno odločanje preučiti ob upoštevanju členov 49 PDEU in 56 PDEU.[43]

76. Ne glede na to, katera od dveh svoboščin prostega pretoka bo izbrana, je prva stopnja sklepanja pri iskanju odgovora na vprašanje za predhodno odločanje določiti, ali to, da se ponudnikom neuniverzalnih storitev naloži zunanje obravnavanje pritožb, kot je določeno v členih 43b in 45b zakona iz leta 1991, ovira zadevno svoboščino.

77. Obveznost sodelovanja v takem sistemu sama po sebi ne more šteti, da ovira svobodo ustanavljanja ali svobodo opravljanja storitev. Menim, da podjetje, ki deluje na notranjem trgu Unije, ne more trditi, da država članica poleg pravnih sredstev nima drugih struktur pravnega varstva interesov svojih strank, ki ponujajo načine reševanja sporov. Po zgledu Kraljevine Belgije ugotavljam, da so se številne države odločile za razširitev zunanjega obravnavanja pritožb na ponudnike poštnih storitev, ki delujejo zunaj sektorja univerzalne storitve.[44]

78. Nasprotno pa lahko obveznost sodelovanja pri financiranju takega sistema privede do omejevanja ene od temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja PDEU, kar bi bilo v nasprotju s pravom Unije. Načeloma je država tista, ki plačuje take strukture, in ne skupnost podjetij, vključno s ponudniki, ki – kot v tej zadevi – ne izvajajo univerzalne storitve. Seveda obveznosti, ki se jo naloži podjetju, da financira proračun upravnih regulativnih in nadzornih struktur, v reguliranem sektorju nacionalnega gospodarstva ni mogoče šteti za izjemno. Vseeno pa lahko upravičeno pričakujejo, da

42 – Glej zlasti sodbe z dne 20. marca 1986 v zadevi Tissier (35/85, Recueil, str. 1207, točka 9); z dne 18. maja 2000 v zadevi Schiavon (C-230/98, Recueil, str. I-3547, točka 37) in z dne 11. marca 2008 v zadevi Jager (C-420/06, ZOdl., str. I-1315, točka 47).

43 – Glej po analogiji zgoraj navedeni sodbi Winner Wetten (točki 51 in 52) in Stoß in drugi (točki 64 in 65).

44 – Glej *Main developments in the postal sector (2008–2010), Final Report 29 november 2010*, str. 79 (http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2010-main-developments_en.pdf), kjer je pojasnjeno, da ta študija, ki jo je naročil generalni direktorat Komisije „Notranji trg in storitve", ne vključuje le držav članic Unije, ampak tudi države Evropskega gospodarskega prostora in Švicarsko konfederacijo.

bo finančna obremenitev, ki iz nje izhaja, nediskriminatorno, sorazmerno in pregledno razdeljena med različne zadevne ponudnike.

79. Res je, da v obravnavani zadevi zadevna obremenitev enako bremeni ponudnike iz drugih držav članic kot ponudnike iz Belgije, saj jo morajo plačati vsa podjetja, za katera je pristojna belgijska služba varuha pravic za poštni sektor ne glede na državno pripadnost ali sedež podjetja. Čeprav je ta obveznost na tej podlagi nediskriminatorna, pa lahko z oviranjem ali zmanjševanjem privlačnosti posega v dejavnosti podjetij s sedežem v drugi državi članici od države prejemnika storitve, v kateri ponujajo podobne storitve,[45] ali pa podjetja iz drugih držav članic odvrača od odprtja podjetja v Belgiji.[46] Zdi se mi, da tako člen 49 PDEU in naslednji kot člen 56 PDEU in naslednji nasprotujejo takemu odvračalnemu dejavniku za dostop do belgijskega trga poštnih storitev.[47]

80. Vendar pa je v skladu z ustaljeno sodno prakso, da je taka omejitev lahko dovoljena na podlagi ukrepov o odstopanju, izrecno določenih v Pogodbi DEU, kot so ukrepi iz člena 52(1) PDEU, ali v skladu s sodno prakso Sodišča upravičena z nujnimi razlogi v splošnem interesu. Svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev kot temeljni načeli Pogodbe DEU je namreč mogoče omejiti le s predpisi, ki so utemeljeni z nujnimi razlogi v splošnem interesu in veljajo za vse osebe ali podjetja, ki opravljajo dejavnost na ozemlju države članice gostiteljice.[48]

81. V obravnavani zadevi ima omejitev navedenih svoboščin prostega pretoka legitimno podlago v varstvu potrošnikov in Kraljevina Belgija se sklicuje prav na to.

45 – Glej zlasti sodbo z dne 3. junija 2010 v zadevi Sporting Exchange (C-203/08, ZOdl., str. I-4695, točka 23 in navedena sodna praksa).

46 – Glej nedavni sodbi z dne 11. marca 2010 v zadevi Attanasio Group (C-384/08, ZOdl., str. I-2055, točka 45) in z dne 29. marca 2011 v zadevi Komisija proti Italiji (C-565/08, ZOdl., str. I-2101, točka 45 in navedena sodna praksa).

47 – Pojem omejitve vključuje ukrepe, ki jih sprejme neka država članica in ki – čeprav se uporabljajo brez razlikovanja – vplivajo na dostop gospodarskih subjektov iz drugih držav članic do trga (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Italiji, točka 46).

48 – Glej zlasti sodbi z dne 8. julija 2010 v združenih zadevah Sjöberg in Gerdin (C-447/08 in C-448/08, ZOdl., str. I-6921, točka 35 in naslednje) in z dne 9. septembra 2010 v zadevi Engelmann (C-64/08, ZOdl., str. I-8219, točki 29 in 47).

82. Tako kot belgijska in poljska vlada ter Komisija menim, da v tej zvezi ni bistveno, da nacionalna zakonodaja ne razlikuje pritožb posameznikov od pritožb profesionalnih uporabnikov. Čeprav zadnja skupina močno prevladuje med strankami družbe Express Line, pravo Unije, zlasti člen 19 Direktive 97/67[49], ne razlikujeta glede na to, ali so končni uporabniki, ki so vložili pritožbo pri službi varuha pravic, sporne pogodbe sklenili v zasebne ali profesionalne namene.[50] Poleg tega je polni učinek navedene službe, katere namen je izboljšati kakovost storitev v poštnem sektorju, lažje zagotovljen, če lahko pritožbo pri njej vložijo vse skupine uporabnikov.

83. Taka utemeljitev se mi torej zdi smotrna, če je ugotovljena ovira dejansko sorazmerna, in sicer, da je način financiranja belgijske službe varuha pravic za poštni sektor primeren za doseganje cilja in ne prekorači okvirov, potrebnih za njegovo doseganje, ter se uporablja skladno in sistematično.[51] Predložitveno sodišče bo moralo presoditi, ali je v obravnavani zadevi breme, ki ga nosi družba Express Line, dejansko v skladu z dejavnostjo, ki jo zanjo opravi služba varuha pravic za varovanje interesov strank tega podjetja, oziroma ali je to breme tako nesorazmerno, da bi to zmanjšalo privlačnost belgijskega poštnega trga za to skupino ponudnikov storitev.

84. Menim, da bi nacionalna zakonodaja, kakor je navedena v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, lahko imela enak učinek kot navzkrižno financiranje belgijskega podjetja La POSTE, če se izkaže – kar mora preveriti predložitveno sodišče –, da velik delež pritožb, vloženih pri zadevni službi varuha pravic, zadeva belgijsko podjetje La

49 – V odstavku 3 navedenega člena so navedeni „interesi uporabnikov in/ali potrošnikov“ kot alternativa, na podlagi katere lahko sklepamo, da Direktiva ne zagovarja ozkega pojmovanja končnih uporabnikov poštnih storitev.

50 – Pripravljalno gradivo Direktive 97/67 potrjuje to stališče: glej zlasti Resolucijo Sveta z dne 7. februarja 1994 o razvoju poštnih storitev v Skupnosti (UL C 48, str. 3), ki se nanaša na „*uporabnike, vključno s potrošniki*“ (UL C 48, str. 3) po zgledu Sporočila Komisije z dne 26. julija 1995 o vseh ukrepih, predlaganih za razvoj storitev poštnih storitev v Skupnosti, ker je v členu 2, točka 16, predloga Direktive opredeljeno, da „uporabniki“ vključujejo „*profesionalne uporabnike* [in] *gospodinjske odjemalce*“ (COM(95) 227 konč., str. 17 in str. 25). Tudi Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 25. novembra 2002 o uporabi poštne direktive (Direktiva 97/67/ES) (COM(2002) 632 konč., zlasti opomba na strani 8) se nanaša na „vse uporabnike poštnih storitev (to je *zasebne in komercialne uporabnike*)“. Poleg tega je v Sklepu Komisije z dne 10. avgusta 2010 o ustanovitvi Evropske skupine regulativnih organov za poštne storitve (UL C 217, str. 7) navedeno, da je naloga te skupine zlasti „posvetovati se z udeleženci na trgu, *potrošniki in končnimi uporabniki*“ (moj poudarek v vseh odlomkih iz besedil).

51 – Glej zgoraj navedeno sodbo Sjöberg in Gerdin (točka 40 in navedena sodna praksa) in sodbo z dne 3. marca 2011 v zadevi Komisija proti Belgiji (C-134/10, ZOdl., str. I-1053, točka 43 in naslednje ter navedena sodna praksa).

POSTE, medtem ko je pritožb, ki zadevajo družbo Express Line, malo, in sicer le dve ali tri od skupno približno 9000 pritožb v letih 2008 in 2009. Vendar pa ohranjanje polnega izvajanja temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja Pogodba DEU, vključuje upoštevanje ne le formalnih pravil, določenih v pravu držav članic, ampak tudi konkreten rezultat, do katerega ta privedejo.

85. Poudarjam, da zadnja ugotovitev ne bo imela več praktičnega učinka glede na razvoj zadevne zakonodaje zaradi prenosa Direktive 2008/6 v belgijski pravni red. Iz elementov v spisu in določb zakona, sprejetega 13. decembra 2010[52], to je po vložitvi predložitvene odločbe, izhaja, da so se merila prispevka za poslovanje belgijske službe varuha pravic spremenila zlasti v tem, da bolj sorazmerno upoštevajo ne le ustvarjen promet podjetja, ampak tudi število pritožb, vloženih proti njemu v letu pred določanjem morebitnega prispevka.

86. Nazadnje menim, da določbe Pogodbe DEU o prostem pretoku storitev in svobodi ustanavljanja ne nasprotujejo temu, da država članica sprejme ukrepe, kot so ti v postopku v glavni stvari, ki zagotovo lahko učinkujejo omejevalno, vendar so utemeljeni z varstvom uporabnikov poštnih storitev, če je prispevek podjetja k financiranju zadevne službe varuha pravic ustrezno sorazmeren s številom pritožb oseb, ki so uporabile storitve zadevnega podjetja, v primerjavi s pritožbami, prejetimi v zvezi z drugimi ponudniki, za katere je pristojna navedena služba.

52 – Glej novo algebrsko formulo, določeno v členu 45b, v spremenjeni različici v navedenem zakonu. Družba Express Line jo je predstavila v dopisu, ki ga je poslala Sodišču, da bi pojasnila umik svojega tožbenega razloga v zvezi s kršitvijo prava Unije: „medtem ko so morala prej k financiranju belgijske službe varuha pravic za poštni sektor prispevati vsa podjetja, katerih promet je presegal 500.000 EUR, bodo morala od zdaj naprej to prispevati le še tista podjetja, proti katerim je bilo v preteklem letu vloženih več kot 12 pritožb. Poleg tega morajo zadevna podjetja prispevati le k financiranju stroškov poslovanja, povezanih z obravnavanjem pritožb v službi varuha pravic (sorazmerno s številom pritožb proti zadevnemu podjetju), in ne več k splošnim stroškom poslovanja službe varuha pravic (sorazmerno s prometom zadevnega podjetja)."

VI – Predlog

87. Glede na zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj primarno razsodi, da ni treba več odgovoriti na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je predložilo hof van beroep te Brussel, in odredi, da se zadeva izbriše iz registra Sodišča.

88. Podredno, če bi Sodišče menilo, da je treba odgovoriti na navedeni vprašanji za predhodno odločanje, predlagam, naj odgovori tako:

1. Določbe 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, kakor izhajajo iz Direktive 2002/39/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. junija 2002, je treba razlagati tako, da ne nasprotujejo temu, da država članica zunanje obravnavanje pritožb, kot je to v postopku v glavni stvari, določi kot obvezno za ponudnike neuniverzalnih poštnih storitev.

2. Načela, povezana s svobodo opravljanja storitev, določena v členu 56 PDEU in naslednjih, in s svobodo ustanavljanja, določena v členu 49 PDEU in naslednjih, je treba razlagati tako, da ne nasprotujejo temu, da država članica za varstvo potrošnikov zaradi nujnih razlogov v javnem interesu za ponudnike neuniverzalnih poštnih storitev kot obvezno določi zunanje reševanje pritožb, kot je to v postopku v glavni stvari, tudi če se pri uporabi zadevne ureditve pritožbe potrošnikov ne razlikujejo od pritožb drugih končnih uporabnikov. Vendar pa to velja le, če se pri načinu financiranja zadevne službe varuha pravic dovolj sorazmerno upošteva – kar bo moralo preveriti nacionalno sodišče – relativen pomen števila pritožb, ki se nanašajo na različne ponudnike poštnih storitev, za katere je pristojna ta služba.