



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
ELEANOR SHARPSTON
izneseno 16. listopada 2014.¹

Predmet C-340/13

**bpost SA
protiv
Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT)**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio cour d'appel de Bruxelles (Belgija))

„Poštanske usluge – Direktiva 97/67/EZ – Odnosi između pružatelja univerzalnih usluga i pošiljatelja konsolidirane pošte – Posebne tarife – Zabrana diskriminacije – Popust na količinu“

1. bpost je pružatelj univerzalnih usluga (PUU)² koji djeluje u poštanskom sektoru u Belgiji. Uz standardne tarife koje se koriste u službi dostave pisanih pošiljaka bpost koristi dvije vrste sniženja cijena. „Operativni popusti“ dodjeljuju se kada klijent pripremi poštu prije njezine obrade od strane bpost-a (na primjer, sortiranje u skladu s formatom, pakiranjem i težinom ili dostava prethodno sortirane pošte u poslovne prostorije bpost-a). „Popusti na količinu“ obračunavaju se isključivo na temelju prihoda koje bpost dobije od klijenta za vrijeme referentnog razdoblja. Do 2010. pošiljatelji konsolidirane pošte (poduzetnici koji spajaju poštu različitih pošiljatelja) mogli su spojiti količinu pošte koju obrađuju radi dobivanja većih popusta na količinu. Ta je mogućnost prestala 2010., kada je bpost odlučio da će se popusti na količinu obračunavati na temelju količine pošte koju svaki pošiljatelj odluči poslati.

2. Nacionalno regulatorno tijelo za poštanske usluge u Belgiji (*Institut belge des services postaux et des télécommunications*, IBPT) odlučilo je u srpnju 2011. da je nova obračunska metoda bpost-a nespojiva s odredbama belgijskog prava koje prenose načelo o zabrani diskriminacije utvrđeno u petoj alineji članka 12. Direktive o poštanskim uslugama.³ Ta se odluka u bitnome temeljila na utvrđenju da se različito postupaju s pošiljateljima konsolidirane pošte i pojedinačnim pošiljateljima masovne pošte s obzirom na to da je, za određenu količinu pošte dostavljene bpost-u, pojedinačni pošiljatelj masovne pošte imao pravo na veći popust na količinu od pošiljatelja konsolidirane pošte. bpost je protiv te odluke podnio žalbu cour d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud, Bruxelles, sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku), koji traži pojašnjenje, prvo, o području primjene pete alineje članka 12. Direktive o poštanskim uslugama i, drugo, jesu li pošiljatelji konsolidirane pošte i pojedinačni pošiljatelji

1 — Izvorni jezik: engleski

2 — Vidjeti točku 4. dolje.

3 — Direktiva 97/67/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 1997. o zajedničkim pravilima za razvoj unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici i poboljšanje kvalitete usluga (SL 1998 L 15, str. 14.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 53.). Izvornu verziju te direktive nazivat će „Direktiva iz 1997.“. Ta direktiva izmijenjena je Direktivom 2002/39/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 10. lipnja 2000. o izmjeni Direktive 97/67/EZ u vezi s daljnjim otvaranjem tržišta poštanskih usluga u Zajednici (SL 2002 L 176, str. 21.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 32.) (Direktiva iz 2002.) i Direktivom 2008/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. veljače 2008. o izmjeni Direktive 97/67/EZ u pogledu potpunog postizanja unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici (SL 2008 L 52, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 214.) (Direktiva iz 2008.). Direktivu iz 1997., kako je izmijenjena Direktivom iz 2002. i Direktivom iz 2008., nazivat će Direktivom o poštanskim uslugama. Uredbom (EZ) br. 1882/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. rujna 2003. o prilagodbi odredbi u vezi odbora koji pomažu Komisiji u obavljanju njezinih provedbenih ovlasti predviđenih aktima koji podliježu postupku iz članka 251. Ugovora o EZ-u, s Odlukom Vijeća 1999/468/EZ (SL 2003 L 284, str. 1.) također je izmijenjena Direktiva o poštanskim uslugama, ali samo u odnosu na komitologiju.

masovne pošte u usporedivoj situaciji s obzirom na popuste na količinu. U tom smislu od Suda se traži da pojasni područje primjene svog obrazloženja u *Deutsche Post i drugi*,⁴ gdje je zauzeo stajalište da ako PUU dodijeli operativne popuste pojedinačnim pošiljateljima, pošiljatelji konsolidirane pošte također trebaju imati pravo na takve popuste pod jednakim uvjetima.

Pravni okvir

3. Direktiva iz 1997. otvorila je postupak postupne liberalizacije tržišta poštanskih usluga. Ta je direktiva uspostavila zajednička pravila posebice u odnosu na pružanje univerzalnih poštanskih usluga unutar Zajednice i tarifna načela za pružanje univerzalnih usluga.⁵

4. Sukladno Direktivi o poštanskim uslugama, „poštanska mreža“ je sustav organizacija i sredstava svih vrsta koje PUU(-i) koristi(-e) osobito za prikupljanje poštanskih pošiljaka obuhvaćenih obvezom univerzalnih usluga s pristupnih točaka na čitavom državnom području, usmjeravanje i rukovanje tim pošiljkama od pristupnih točaka poštanske mreže do distribucijskog centra i dostavu pošiljaka primateljima.⁶ Pojam „PUU“ odnosi se na državnog ili privatnog pružatelja poštanskih usluga koji pruža univerzalnu poštansku uslugu ili njezine dijelove u državi članici, čiji je identitet prijavljen Europskoj komisiji.⁷ „Pošiljatelj“ je bilo koja fizička ili pravna osoba odgovorna za slanje poštanske pošiljke.⁸

5. Uvodna izjava 26. u preambuli Direktive o poštanskim uslugama upućuje na to da tarife koje se primjenjuju na univerzalne usluge moraju biti objektivne, transparentne, nediskriminativne i usklađene s troškovima kako bi se osiguralo ispravno upravljanje univerzalnim uslugama i izbjeglo narušavanje tržišnog natjecanja. Ta su načela iskazana u članku 12. Direktive o poštanskim uslugama. U izvornoj verziji donesenoj u Direktivi iz 1997. ta je odredba glasila:

„Države članice poduzimaju korake kako bi osigurale da tarife za svaku od usluga koje čine dio univerzalnih usluga budu usklađene sa sljedećim načelima:

- cijene moraju biti pristupačne i takve da svi korisnici imaju pristup ponuđenim uslugama,
- cijene moraju biti prilagođene troškovima; države članice mogu odlučiti da se na čitavom njihovom državnom području primjenjuje jedinstvena tarifa,
- primjena jedinstvene tarife ne isključuje pravo pružatelja univerzalnih usluga na zaključivanje pojedinačnih ugovora o cijenama s korisnicima,
- tarife moraju biti transparentne i nediskriminativne.“

6. U svom prijedlogu koji je rezultirao donošenjem Direktive iz 2002. Komisija je navela da su predložene izmjene Direktive iz 1997. bile namijenjene „postavljanju jasnog smjera i rasporeda prema daljnjem otvaranju poštanskog sektora Zajednice, ali na pravilan način koji će tržištu kao cjelini, i pružateljima univerzalnih usluga pojedinačno, omogućiti dovoljno vremena za dovršenje postupka modernizacije i prilagođavanje uvjetima veće konkurencije u stabilnom i predvidljivom regulatornom okruženju“.⁹

4 — Presuda u predmetu *Deutsche Post i drugi*, C-287/06 do C-292/06, EU:C:2008:141.

5 — Članak 1. Direktive iz 1997.

6 — Članak 2. stavak 2. Direktive o poštanskim uslugama.

7 — Članak 2. stavak 13.

8 — Članak 2. stavak 16.

9 — Obrazloženje prijedloga Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 97/67/EZ u vezi s daljnjim otvaranjem tržišta poštanskih usluga u Zajednici, COM(2000) 319 *final* (Prijedlog Komisije iz 2000.), odjeljak 2.1. (SL 2000 C 337E, str. 220.).

7. Komisija je u tim okolnostima navela da su se, iako su „mnogim pošiljateljima masovne pošte ili poslovnim klijentima i posrednicima u odnosu na troškove do kojih nije došlo [PUU-u]“bile ponuđene posebne tarife, u vezi s tim pitanjem pojavile određene pritužbe protiv mnogih postojećih operatora i da je stoga bilo potrebno objasniti „da se načela transparentnosti i zabrane diskriminacije moraju uvijek poštovati u odnosu na primjenu tih posebnih tarifa i sve povezane uvjete“. ¹⁰ Komisija je stoga predložila uvođenje nove alineje u članak 9. Direktive iz 1997. (koji se nalazi u Poglavlju 4. koje se bavi s „Uvjetima pružanja nerezerviranih usluga i pristupa u mrežu“), naglašavajući primjenu načela zabrane diskriminacije u kontekstu posebnih tarifa.

8. Predložena alineja usvojena je bez izmjena, iako konačno nije unesena u članak 9. nego u članak 12. (koji se nalazi u Poglavlju 5. „Tarifna načela i transparentnost računovodstva“). Uvodna izjava 29. u preambuli Direktive iz 2002. preuzela je frazeologiju Prijedloga Komisije iz 2000. gdje se navodi da „[PUU-i] obično pružaju usluge, primjerice, poslovnim korisnicima, osobama koje ujediniju poštu za različite korisnike i one koje frankiraju rasutu poštu te im tako omogućavaju ulazak u poštanske tokove u različitim trenucima i pod različitim uvjetima, u usporedbi sa standardnom uslugom slanja pisama“, i da se „[u] tome, [oni] trebaju držati načela transparentnosti i nediskriminacije, kako između različitih trećih stranaka tako i između trećih stranaka i [PUU-a] koji pružaju istovrijedne usluge ...“.

9. U verziji koja je rezultat izmjene Direktivom iz 2002. nova peta alineja članka 12. Direktive o poštanskim uslugama glasila je:

„[K]ad god davatelji univerzalnih usluga primjenjuju posebne tarife, primjerice za usluge za poduzeća, osobe koje frankiraju rasutu poštu i one koje ujediniju poštu od različitih korisnika, moraju primjenjivati načela transparentnosti i nediskriminacije kako u pogledu tarifa, tako i u pogledu popratnih uvjeta. U tarife se moraju uračunati izbjegnuti troškovi u usporedbi sa standardnom uslugom, što obuhvaća cijeli raspon mogućnosti koje se nude za provjeru, prijevoz, sortiranje i dostavu pojedinačnih poštanskih pošiljaka i moraju se primjenjivati zajedno s popratnim uvjetima jednako kao između različitih trećih osoba i kao između trećih osoba i davatelja univerzalnih usluga koji pružaju istovrijedne usluge. Sve takve tarife moraju također biti dostupne privatnim korisnicima koji šalju poštu pod sličnim uvjetima.“

10. Direktiva iz 2008. bila je namijenjena dovršavanju postupka liberalizacije započetog Direktivom iz 1997. i potvrđivanju zadnjeg roka za potpuno formiranje unutarnjeg tržišta poštanskih usluga. ¹¹

11. U svom prijedlogu koji je rezultirao donošenjem Direktive iz 2008. Komisija je posebno istaknula da je veća fleksibilnost u određivanju cijena za PUU-e ključna kako bi im se omogućilo da odgovore na povećanu izloženost konkurenciji — pogotovo u najprofitabilnijim segmentima tržišta poput poslovne pošte — koja je posljedica potpune liberalizacije tržišta poštanskih usluga i da, s druge strane, ograniče sve rizike za financijsku ravnotežu univerzalne usluge u novom okruženju. ¹² Takva fleksibilnost smatrala se stoga ključnim sredstvom za osiguranje financiranja univerzalne usluge, glavnog pitanja u zakonodavnom postupku u kojem je donesena Direktiva iz 2008. Posljedično, druga rečenica u članku 12., druga alineja, preformulirana je kako bi se ograničila uniformnost tarife koju je nametnula država uglavnom na pošiljke na koje se primjenjuje pojedinačna tarifa (na primjer na poštanske marke). ¹³

10 — Obrazloženje Prijedloga Komisije iz 2000., navedeno u bilješci 9., odjeljak 2.9.4.

11 — Vidjeti uvodne izjave 12., 13. i 16.

12 — Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 97/67/EZ u vezi potpunog postizanja unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici, COM(2006) 594 *final* (Prijedlog Komisije iz 2006.), odjeljak 3.2.2, str. 5.

13 — Ta alineja sad glasi: „[a]ko je to potrebno zbog javnog interesa, države članice mogu odlučiti da na svojem cjelokupnom području i/ili izvan granica primjenjuju jedinstvenu tarifu za usluge pružene po pojedinačnoj tarifi i druge poštanske pošiljke“.

12. Potreba za većom fleksibilnošću u određivanju cijena izražena je u prvoj rečenici uvodne izjave 39. u preambuli Direktive iz 2008., gdje je navedeno da „(z) pružanje usluga za sve korisnike, uključujući poduzeća, pošiljatelji masovne pošte i konsolidirane pošte različitih korisnika, pružatelji univerzalne usluge, u skladu s načelom troškovne usmjerenosti, mogu uživati veću prilagodljivost tarifnih uvjeta“.

13. Povrh toga, navođenje obveze PUU-a da „uzmu u obzir troškove do kojih nije došlo“ u kontekstu posebnih tarifa izbrisano je iz pete alineje članka 12., koja sada glasi:

– „[K]ad god pružatelji univerzalne usluge koriste posebne tarife, na primjer za usluge za poduzeća, za pošiljatelje masovne pošte ili za [pošiljatelje] konsolidirane pošte od različitih korisnika, moraju poštovati načela transparentnosti i nediskriminacije za tarife i s njima povezanim uvjetima. Tarife se zajedno s njima povezanim uvjetima jednako primjenjuju između različitih trećih stranaka kao i između trećih stranaka i pružatelja univerzalne usluge koji nude jednakovrijedne usluge. Svaka takva tarifa na raspolaganju je korisnicima, posebno individualnim korisnicima te malim i srednjim poduzećima, koji šalju poštu pod istim uvjetima.“

Činjenice, postupak i prethodna pitanja

14. Kao što je navedeno prije, postoje dvije kategorije sniženja cijena koje dodjeljuju PUU-i u poštanskom sektoru.

15. „Operativni popusti“ koriste se kod predaje prethodno sortirane pošte (iznad naznačene minimalne količine) PUU-u. Oni su namijenjeni uračunavanju troškova do kojih nije došlo koje PUU koristi kao rezultat prikupljanja i sortiranja takve pošte u skladu s, na primjer, formatom, pakiranjem i težinom te dostavom ove pošte uredima za sortiranje PUU-a. Operativni popusti uobičajeno zahtijevaju „downstream pristup“ poštanskoj mreži PUU-a, osobito njegovim poslovnim prostorijama za sortiranje i/ili dostavu.

16. „Popusti na količinu“ koriste se kod slanja velikih količina pošte tijekom zadanog referentnog razdoblja, neovisno o tome je li ta pošta prethodno sortirana ili nije prilikom dostave PUU-u. Oni su isključivo komercijalne prirode. Njihov cilj je povećati potražnju za poštanskim uslugama.

17. bpost koristi tri kategorije tarifa za poštanske usluge: (i) standardnu tarifu, koju čini cijena za pošiljku; (ii) snižene ili preferencijalne tarife koje se dodjeljuju korisnicima koji predaju minimalne količine prethodno sortirane pošte, koje se stoga mogu smatrati operativnim popustima; i (iii) „ugovorne tarife“ namijenjene za vrlo velike količine pošte („masovna pošta“) i koje se ugovaraju između bposta i njegovih klijenata.

18. Ugovorne tarife bposta, koje se uglavnom odnose na „direktnu poštu“ i „administrativnu poštu“, ¹⁴ mogu se temeljiti na tri vrste ugovora: (i) „Neposredni ugovori s klijentima“ sklopljeni neposredno s poslovnim pošiljateljima; (ii) „Ugovori s opunomoćenikom“ sklopljeni s pošiljateljima konsolidirane pošte kojima su pošiljatelji povjerali isključivo pravo upravljanja svojom poštom; i (iii) „Posrednički ugovori“ sklopljeni s pošiljateljima konsolidirane pošte koji bpostu dostavljaju masovnu poštu koja potječe od različitih pošiljatelja koji su u vrijeme sklapanja ugovora neodređeni. Komisija je definirala „posrednika“ (sinonim za pošiljatelja konsolidirane pošte) u poštanskom sektoru kao „svakog [ekonomskog] subjekta koji djeluje između pošiljatelja i [PUU-a], prikupljajući, odašiljući i/ili prethodno sortirajući poštanske pošiljke, prije njihovog usmjerenja u javnu poštansku mrežu iste ili druge zemlje“. ¹⁵

14 — U poštanskoj terminologiji „direktna pošta“ odnosi se na adresirano oglašavanje, dok se „administrativna pošta“ odnosi na masovnu poštu koja sadrži pojedinačne informacije, poput izvadaka iz računa koje banke dostavljaju svojim klijentima.

15 — Vidjeti Obavijest o primjeni pravila o tržišnom natjecanju na poštanski sektor i o procjeni određenih državnih mjera vezanih za poštanske usluge (SL C 39, 6.2.1998., str. 2).

19. U 2010. popusti na količinu bposta za pošiljke koje su težile manje od 50 grama iznosili su od 10,4% (popust iz razreda 1) do 39,7% (popust iz razreda 11), dok su popusti na količinu za pošiljke koje su težile više od 50 grama iznosili od 9,7% (popust iz razreda 1) do 50,4% (popust iz razreda 12).¹⁶ Popusti su se primjenjivali ovisno o prihodu koji je bpost dobio po količini pošte koja bi mu se dostavila tijekom referentnog razdoblja,¹⁷ i nisu ovisili o vrsti tarifnog ugovora.¹⁸

20. Do 2010. bpost je dopuštao „grupiranje“ u kontekstu popusta na količinu. Dakle, pošiljatelj konsolidirane pošte je mogao grupirati količine pošte koja mu je predana za različite klijente kako bi dobio više stope popusta na količinu.

21. bpost je 2010. taj sustav zamijenio modelom „po pošiljatelju“, u skladu s kojim pošiljatelj konsolidirane pošte ima pravo na popuste na količinu obračunate na temelju odgovarajuće količine pošte svakog njegovog klijenta pojedinačno. bpost navodi da je ta promjena bila namijenjena postupanju ograničenog broja pošiljatelja konsolidirane pošte koji su poštu različitih pošiljatelja grupirali na isključivo administrativnoj osnovi (tj. bez provođenja ikakvih pripremnih radnji), kako bi „umjetno“ koristili najviše stope popusta na količinu.

22. Radi prikazivanja razlike između dvaju modela zamislimo da je pošiljatelj konsolidirane pošte spajao zajedno poštu triju različitih pošiljatelja. Sukladno sustavu prije 2010., mogao je dobiti popust od, na primjer, 20% u odnosu na njihovu poštu zajedno, tijekom određenog referentnog razdoblja, iako bi se za količinu pošte svakog pošiljatelja mogao dobiti popust od svega 10% ako bi se ona slala pojedinačno. Sukladno sustavu iz 2010., isti bi pošiljatelj konsolidirane pošte mogao dobiti svega 10% popusta u odnosu na poštu svakog pošiljatelja.

23. IBTP je 20. srpnja 2011. odlučio da je model „po pošiljatelju“ stvorio razliku u postupanju između pojedinačnih pošiljatelja masovne pošte i pošiljatelja konsolidirane pošte kod obračuna popusta na količinu, iako su dvije kategorije bile u usporedivoj situaciji s obzirom na poštanske usluge koje je isporučivao bpost. Stoga je bpostu izrekao novčanu kaznu u iznosu od 2.250.000 EUR zbog povrede belgijskog zakonodavstva, koje prenosi načelo o zabrani diskriminacije iz pete alineje članka 12. Direktive o poštanskim uslugama.

24. bpost je podnio žalbu protiv te odluke cour d'appel de Bruxelles, koji je prekinuo postupak i zatražio prethodnu odluku o sljedećim pitanjima:

- „1. Treba li petu alineju članka 12. [Direktive o poštanskim uslugama] tumačiti tako da propisuje obvezu zabrane diskriminacije, posebice u odnosima između [PUU-a] i pošiljatelja konsolidirane pošte, u odnosu na operativne popuste koje dodjeljuje taj pružatelj, pri čemu se na popuste isključivo na količinu nastavlja primjenjivati četvrta alineja članka 12.?
2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, je li [sustav] popust[a] isključivo na količinu [koje je bpost primjenjivao 2010.] sukladan obvezi zabrane diskriminacije propisanoj u četvrtoj alineji članka 12. ako se razlika u cijeni koju on stvara temelji na objektivnom faktoru u odnosu na relevantno zemljopisno tržište i tržište usluga i ne proizvodi učinak isključenja ili poticanja lojalnosti?

16 — bpost je na raspravi potvrdio da su pošiljatelji masovne pošte ili konsolidirane pošte mogli kumulativno koristiti popuste na količinu i operativne popuste u kontekstu tarifnih ugovora.

17 — U 2010. referentno razdoblje za pošiljke lakše od 50 grama iznosilo je godinu dana, a za pošiljke teže od 50 grama tri mjeseca.

18 — Uz iznimku „posrednog usmjerivačkog rabata“ koji se dodjeljivao u kontekstu „posredničkih ugovora“. Međutim, taj rabat je namijenjen iskazivanju troškova bposta do kojih nije došlo zbog toga što pošiljatelj konsolidirane pošte (a ne bpost) upravlja komercijalnim odnosima s pojedinačnim pošiljateljima. Stoga ga treba smatrati operativnim popustom, a ne popustom na količinu.

3. U slučaju negativnog odgovora na prvo pitanje, krši li se popustom na količinu dodijeljenim pošiljatelju konsolidirane pošte načelo zabrane diskriminacije na temelju pete alineje članka 12. ako iznos tog popusta nije jednak popustu dodijeljenom pošiljatelju koji šalje jednak broj pošiljaka, ali je jednak svim popustima dodijeljenima svim pošiljateljima na temelju broja pošiljaka svakog pošiljatelja koje je taj pošiljatelj konsolidirane pošte objedinio?“

25. Pisana očitovanja podnijeli su bpost, Belgija, Italija, Švedska i Komisija. Na raspravi 11. lipnja 2014. bpost, Belgija, Francuska i Komisija očitovali su se usmeno.

Analiza

26. Započet ću ispitivanjem koja je verzija Direktive o poštanskim uslugama mjerodavna za svrhe ovog postupka. Potom ću ispitati primjenjuje li se peta alineja članka 12. Direktive o poštanskim uslugama na popuste na količinu prije analize glavnog pitanja, je li model „po pošiljatelju“ sukladan načelu da tarife za univerzalnu poštansku uslugu moraju biti nediskriminativne.

Mjerodavna verzija Direktive o poštanskim uslugama

27. Dok sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku traži pojašnjenje članka 12. Direktive o poštanskim uslugama, kako je izmijenjena Direktivom iz 2002. i Direktivom iz 2008., bpost osporava da se verzija koja proistječe iz Direktive iz 2002. (koja je još uvijek navodila „izbjegnute troškove“) primjenjuje u glavnom postupku.

28. Rok za prenošenje Direktive iz 2008. bio je 31. prosinac 2010. i ona je propisno prenesena u belgijsko nacionalno zakonodavstvo na taj datum. Budući da se glavni postupak odnosi na popuste na količinu koje je bpost dodijelio u 2010., čini mi se da se na ovo ispitivanje formalno odnosi verzija članka 12. koja proistječe iz Direktive iz 2002.

29. Međutim, Direktiva iz 2008. stupila je na snagu 27. veljače 2008. Kao što je IBPT ispravno naveo u pobijanoj odluci u glavnom postupku, ta se okolnost ne smije zanemariti prilikom procjene o tome koju bi verziju Direktive o poštanskim uslugama Sud trebao uzeti u obzir u ovom postupku. Naime, ustaljena je sudska praksa da se, za vrijeme razdoblja koje je propisano za prenošenje direktive, država članica kojoj je ona upućena mora suzdržati od donošenja bilo kakvih mjera koje bi ozbiljno mogle ugroziti postizanje rezultata koje propisuje ta direktiva.¹⁹ Proizlazi da se, od datuma stupanja na snagu direktive, sudovi država članica moraju suzdržavati, koliko je god moguće, od tumačenja nacionalnog prava na način koji bi mogao ozbiljno ugroziti, nakon što razdoblje za prijenos istekne, postizanje ciljeva iz te direktive.²⁰

30. Budući da je Direktiva iz 2008. već bila stupila na snagu u vrijeme činjenica iz glavnog postupka, valja smatrati da je tumačenje koje je zatražio cour d'appel de Bruxelles, koje se odnosi na verziju članka 12. proizašlo iz te direktive, korisno tom sudu kako bi mu omogućilo da donese odluku u postupku koji se pred njim vodi, sukladno obvezi koju sam upravo navela.²¹

31. Stoga smatram da Sud treba odgovoriti na prethodna pitanja na temelju te verzije.

19 — Presude *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, EU:C:1997:628, t. 45.; *ATRAL*, C-14/02, EU:C:2003:265, t. 58.; i *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias i dr.*, C-43/10, EU:C:2012:560, t. 57.

20 — Vidjeti osobito presudu *Adeneler i dr.*, C-212/04, EU:C:2006:443, t. 122. i 123.

21 — Vidjeti analognu presudu *VTB-VAB i Galatea*, C-261/07 i C-299/07, EU:C:2009:244, t. 40.

Pitanje br. 1: područje primjene pete alineje članka 12. Direktive o poštanskim uslugama

32. Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev traži pojašnjenje u vezi s područjem primjene pete alineje članka 12. Direktive o poštanskim uslugama i u kakvom je ona odnosu s općim načelom, propisanim u četvrtoj alineji, da tarife za univerzalne poštanske usluge moraju biti nediskriminativne.

33. Najprije moram navesti da smatram da odgovor na prvo pitanje ne utječe na pitanje diskriminacije koje je postavio sud koji je uputio zahtjev u svom drugom i trećem pitanju. Tome je tako jer se u četvrtoj alineji članka 12. jasno navodi da sve tarife za univerzalne usluge koje primjenjuju PUU-i moraju u svakom slučaju biti nediskriminativne.

34. Dok je izvorna verzija Direktive o poštanskim uslugama već sadržavala opće načelo da tarife za univerzalne usluge moraju biti nediskriminativne, peta alineja o „posebnim tarifama“ dodana je u članak 12. tek izmjenama iz Direktive iz 2002. Ta alineja propisuje PUU-ima poštovanje načela transparentnosti i zabrane diskriminacije prilikom primjene tih „posebnih tarifa“. Direktiva o poštanskim uslugama navodi, primjerice, usluge za poduzeća, za pošiljatelje masovne pošte i konsolidirane pošte od različitih korisnika.

35. U presudi *Deutsche Post i dr.*²² Sud je presudio da je peta alineja članka 12. posebno namijenjena reguliranju situacije kada PUU omogućuje nekim svojim klijentima, „na liberalniji način nego što se zahtijeva [Direktivom o poštanskim uslugama], pristup svojoj poštanskoj mreži na točkama koje nisu uobičajene točke pristupa i na toj osnovi s njima dogovara posebne tarife“. Posljedično, ta odredba odnosi se na operativne popuste koji se dodjeljuju klijentima koji prethodno pripreme poštu i stoga traže pristup poštanskom lancu pod uvjetima i na točkama koje se razlikuju od onih koje su u primjeni u tradicionalnoj službi dostave pisanih pošiljaka.

36. Međutim, *Deutsche Post i dr.* odnosio se isključivo na *operativne popuste*. Ovdje se postavlja pitanje primjenjuje li se peta alineja članka 12. također na *popuste na količinu*. Jesu li oni uključeni u pojam „posebnih tarifa“?

37. To pitanje postavlja se osobito zato što su sukladno verziji članka 12. koja je rezultat Direktive iz 2002. takve posebne tarife trebale „uračunati izbjegnute troškove u usporedbi sa standardnom uslugom, što obuhvaća cijeli raspon mogućnosti koje se nude za provjeru, prijevoz, sortiranje i dostavu pojedinačnih poštanskih pošiljaka“. Nadalje, iako je u Direktivi iz 2008. izbrisana ta rečenica iz članka 12., uvodna izjava 39. u preambuli te direktive navodila je da je „[k]od utvrđivanja tarifi potrebno uzeti u obzir troškove do kojih nije došlo kod standardnih usluga koje pokrivaju cjelokupnu ponudu prikupljanja, razvrstavanja, prijevoza i dostave pojedinačnih poštanskih pošiljki“.

38. bpost i francuska vlada u bitnome tvrde da navođenje „troškova do kojih nije došlo“ i u verziji pete alineje članka 12. iz 2002. i u preambuli Direktive iz 2008. ukazuje na to da tu alineju treba tumačiti na način da se primjenjuje isključivo na operativne popuste, koji se dodjeljuju za pripremu pošte prije njezine predaje i ušteda koje uslijed toga nastanu za PUU. Suprotno tome, belgijska, talijanska i švedska vlada te Komisija tvrde da popusti na količinu također podrazumijevaju dodjelu „posebnih tarifa“ od strane PUU-a: i operativni popusti i popusti na količinu odstupaju od „normalnih“ tarifa koje se primjenjuju u tradicionalnoj službi dostave pisanih pošiljaka. Belgijska vlada smatra da je svrha navođenja „troškova do kojih nije došlo“ u samom članku 12. i/ili preambuli Direktive iz 2008. jedino izraziti načelo troškovne usmjerenosti u kontekstu operativnih rabata. Ne može se tumačiti na način da ograničava koncept „posebnih tarifa“.

22 — C-287/06 do C-292/06, EU:C:2008:141, t. 42. i 43.

39. Direktiva o poštanskim uslugama ne definira „posebne tarife“. Tri primjera dana u petoj alineji članka 12. nisu posebno ilustrativna. Točno je da navođenje „poduzeća, pošiljatelja masovne pošte i konsolidirane pošte od različitih korisnika“ upućuje na to da se posebne tarife odnose na korisnike koji šalju veću količinu pošte od uobičajene. Međutim, kao što sam objasnila ranije, količina pošte dostavljene PUU-u faktor je koji se — iako na vrlo različit način — uzima u obzir prilikom obračuna operativnih popusta i popusta na količinu.²³

40. Ni odredba sadržana u verziji pete alineje iz 2002. da se u posebne tarife „moraju uračunati izbjegnuti troškovi u usporedbi sa standardnom uslugom, što obuhvaća cijeli raspon mogućnosti koje se nude za provjeru, prijevoz, sortiranje i dostavu pojedinačnih poštanskih pošiljaka“ nije odlučujući pokazatelj. Ta se rečenica može tumačiti kao sažetak samog pojma „posebnih tarifa“ — u kojem slučaju se posebne tarife odnose samo na operativne popuste — ili samo kao naglašavanje načela troškovne usmjerenosti u području operativnih popusta, bez isključivanja primjene pete alineje na popuste na količinu. Isto se odnosi na navođenje „troškova do kojih nije došlo“ u preambuli Direktive iz 2008.

41. Međutim, zakonodavna povijest Direktive iz 2002.²⁴ ima tendenciju ukazati na to da se „posebne tarife“ odnose samo na situacije u kojima PUU izbjegne troškove omogućujući svojim klijentima koji su djelomično obavili poštansku obradu sami da pristupe poštanskom lancu na drugim točkama od onih gdje se poštanske pošiljke uobičajeno predaju u javnu poštansku mrežu, poput sortirnice. Iz Prijedloga Komisije iz 2002. proizlazi da se dodavanje pete alineje članku 12. činilo nužno kako bi se riješilo pitanje prakse mnogih PUU-a koji su razne kategorije klijenata tretirali različito u odnosu na *operativne popuste*. Cilj te izmjene bio je stoga pojasniti da, kada dodjeljuju takve popuste, PUU-i to trebaju činiti na nediskriminativnoj osnovi, osobito među pošiljateljima i pošiljateljima konsolidirane pošte. Također, peta alineja zahtijeva da se uvjeti u vezi s operativnim popustima — na primjer, minimalne ili maksimalne količine prethodno sortirane pošte koje daju pravo na popust ili njihovo pakiranje — primjenjuju neovisno o identitetu klijenta.²⁵

42. Činjenica da nova alineja nije unesena u Poglavlje 4. („Uvjeti pružanja nerezerviranih usluga i pristupa u mrežu“), kako je predložila Komisija, nego u Poglavlje 5. („Tarifna načela i transparentnost računovodstva“), po mom mišljenju ne utječe na taj zaključak. Kao što je Sud jasno naveo u *Deutsche Post* i dr., namjena nove odredbe nije bila uređivati pristup poštanskoj mreži kao takvoj, obvezujući PUU-e da omoguće pristup poštanskom lancu u skladu s uvjetima i na točkama različitim od onih koji se primjenjuju u tradicionalnoj službi dostave pisanih pošiljaka.²⁶ Zapravo je svrha bila izbjeći tarifnu diskriminaciju kada PUU odluči omogućiti takav pristup. Smatram da su možda iz tog razloga francuski i portugalski članovi Radne skupine Vijeća o poštanskim uslugama zauzeli stajalište da bi novu alineju „bilo bolje rasporediti“ u članak 12. Direktive o poštanskim uslugama nego u članak 9.²⁷

43. Stoga smatram da je u verziji Direktive o poštanskim uslugama koja je rezultirala iz Direktive iz 2002. peta alineja članka 12. isključivo uređivala operativne popuste.

44. Taj zaključak, koji je dodatno potvrđen uvodnom izjavom 29. u preambuli Direktive iz 2002., ne dovodi se u pitanje argumentom belgijske i talijanske vlade, koji prihvaća Komisija, da su popusti na količinu svejedno obuhvaćeni tom odredbom jer upravljanje većim količinama pošte dovodi do ušteda za PUU-e u obliku ekonomije razmjera.

23 — Vidjeti t. 15. i 16. gore.

24 — Vidjeti t. 6. do 9.

25 — U skladu sa zadnjom rečenicom pete alineje u verziji iz 2002., „[posebne] tarife moraju također biti dostupne privatnim korisnicima koji šalju poštu pod sličnim uvjetima“.

26 — EU:C:2008:141, t. 41.

27 — Izvješće sa sastanka od 8. rujna 2000., dokument Vijeća 11249/00, 15. rujna 2000., str. 3.

45. Nesporno je da upravljanje i distribucija velikih količina pošte, što se potiče popustima na količinu, omogućuje PUU-ima da koriste ekonomiju razmjera podjelom fiksnih troškova na veći broj poštanskih pošiljaka. Nisam međutim uvjeren da su takve kvaziautomatske ekonomije razmjera obuhvaćene konceptom „troškova do kojih nije došlo“ u smislu Direktive o poštanskim uslugama.

46. Kao što sam spomenula, navođenje „izbjegnutih troškova“ u verziji pete alineje iz 2002. odnosilo se na izvršenje dijela postupanja u poštanskom lancu od strane trećih osoba. Ekonomije razmjera nastaju povećanjem ukupnih količina pošte kojom upravlja PUU, a ne izmjenom tradicionalne službe dostave pisanih pošiljaka koju izvrši taj PUU. Nadalje, nije lako točno predvidjeti kako se potražnja za poštanskim uslugama može razvijati uslijed popusta na količinu. Stvarne ekonomije razmjera mogu se izračunati samo u odnosu na ukupnu količinu pošte kojom rukuje PUU. Stoga mi se čini teško, ako ne i nemoguće, izračunati unaprijed (prilikom određivanja „posebnih tarifa“) koji dio tih ekonomija (i time troškovi do kojih nije došlo) može biti posebno povezan s povećanjem potražnje za poštanskim uslugama uslijed popusta na količinu. Nasuprot tome, lakše je izračunati troškove do kojih nije došlo PUU-u kada treća strana izvrši dio postupanja u poštanskom lancu.

47. Je li uklanjanje navođenja „troškova do kojih nije došlo“ u petoj alineji članka 12. Direktivom iz 2008. promijenilo područje primjene te odredbe?

48. S tim u vezi, navodim da izvorni Prijedlog Komisije Direktive iz 2008. nije sadržavao takvu izmjenu. U tom kontekstu Komisija je navela da, u odnosu na „dio mreže koji se odnosi na sortiranje i dostavu ..., države članice moraju nastaviti postupati u skladu s člankom 12., petom alinejom, i mogu, sukladno nacionalnim uvjetima, uvesti druge mjere radi osiguranja pristupa javnoj poštanskoj mreži pod transparentnim i nediskriminativnim uvjetima“.²⁸ Smatram da to potvrđuje (premda implicitno) da Komisija nije namjeravala redefinirati koncept „posebnih tarifa“ u petoj alineji na način da obuhvati popuste na količinu.

49. Nemam razloga smatrati da bi konačno uklanjanje navođenja „troškova do kojih nije došlo“ u članku 12. dovelo do takvog redefiniranja.

50. Najprije, kao što ispravno ističu bpost i francuska vlada, uvodna izjava 39. u preambuli Direktive iz 2008. nastavlja navoditi „troškove do kojih nije došlo“, u vezi s uslugama koje pruža PUU, kod standardnih usluga koje pokrivaju cjelokupnu ponudu prikupljanja, razvrstavanja, prijevoza i dostave pojedinačnih poštanskih pošiljki.

51. Na drugom mjestu, povijest stvaranja Direktive iz 2008.²⁹ ne sadrži pokazatelje da je navođenje „troškova do kojih nije došlo“ uklonjeno iz pete alineje članka 12. kako bi se osiguralo da potonja odredba ubuduće obuhvaća i operativne popuste i popuste na količinu.

52. Smatram da povijest nastanka zapravo ide u prilog očitovanju francuske vlade na raspravi, da novi nacrt pete alineje odražava kompromis u vezi s fleksibilnošću koju bi PUU-i trebali imati prilikom određivanja svojih tarifa.

53. Ta je vlada objasnila da su, u kontekstu daljnje liberalizacije poštanskih tržišta, brojni PUU-i naglasili potrebu za većom fleksibilnošću tarifa (tj. manje ograničenja koja nameću javna tijela) kako bi se mogli prilagoditi rastućoj konkurenciji.

28 — Prijedlog Komisije iz 2006., naveden u bilješki 12., odjeljak 3.3.2, str. 7.

29 — Vidjeti t. 10. do 13. gore.

54. Iako je Prijedlog Komisije iz 2006. dotaknuo to pitanje, on nije predlagao napuštanje pravila da posebne tarife trebaju uračunati troškove do kojih nije došlo PUU-u ako klijent izvrši dio postupanja u poštanskom lancu. U tim okolnostima određen broj PUU-a možda je strahovao da im neće biti dopušteno prilagoditi svoje posebne tarife promjenjivim uvjetima tržišnog natjecanja, uključujući po potrebi dodjeljivanje viših operativnih popusta od onih do kojih bi došlo mehanički u odnosu na troškove do kojih nije došlo.³⁰ U tom je kontekstu Europski parlament predložio unosenje dodatne uvodne izjave u preambulu Direktive iz 2008., naglašavajući da „[j]e potrebno da pružanje usluga [PUU-a] poduzećima, pošiljateljima masovne pošte i konsolidirane pošte različitih korisnika, bude podložno fleksibilnijim tarifnim uvjetima“.³¹

55. Rješenje koje je prevagnulo u Vijeću — usprkos prigovoru Komisije i nekolicine država članica — bilo je brisanje navođenja „troškova do kojih nije došlo“ u petoj alineji članka 12., u skladu s povećanom fleksibilnošću u određivanju cijena koju imaju PUU-i.³² Međutim, konačan tekst uvodne izjave 39. u preambuli Direktive iz 2008., u usporedbi s prijedlogom Parlamenta, ukazuje na to da je to brisanje bilo dio kompromisa: s jedne strane, ta uvodna izjava daje do znanja da bi PUU-i trebali imati veću fleksibilnost u određivanju cijena, premda „u skladu s načelom troškovne usmjerenosti“; s druge strane, druga rečenica te uvodne izjave ponovno navodi (uz manje izmjene) troškove do kojih nije došlo, ranije sadržane u petoj alineji članka 12.³³

56. Stoga zaključujem da uklanjanje navođenja „troškova do kojih nije došlo“ u petoj alineji članka 12. kao rezultat Direktive iz 2008. nije izmijenilo materijalno područje primjene te odredbe koja se odnosi samo na operativne popuste.

57. Ranije spomenuta povijest nastanka također osnažuje moje mišljenje da se glavno pitanje diskriminacije koje je postavio sud koji je uputio zahtjev ne odnosi na to primjenjuje li se četvrta ili (neka verzija) pete alineje članka 12. Direktive o poštanskim uslugama. Namjera zakonodavca Unije prilikom dodavanja pete alineje toj odredbi bila je jednostavno ne mijenjati načelnu zabranu tarifne diskriminacije koja je već bila sadržana u izvornoj verziji Direktive o poštanskim uslugama. Kao što se može zaključiti iz prijedloga Komisije iz 2000., cilj je zapravo bio riješiti pitanje postojećih diskriminativnih postupanja određenih etabliranih PUU-a u odnosu na operativne popuste.

58. Proizlazi da se, ako se Sud ne složi s mojim mišljenjem i zaključi da se peta alineja primjenjuje na popuste na količinu kao i na operativne popuste, odgovor koji predlažem na Pitanje br. 2 dolje može analogijom primijeniti kao odgovor na Pitanje br. 3.

30 — Ako će PUU-i biti povećano izloženi konkurenciji u cijelom poštanskom lancu postupanja (uključujući, na primjer, distribuciju poštanskih pošiljaka), možda će htjeti ponuditi dio tog postupanja po konkurentnoj cijeni u odnosu na cijenu koju za jednaku uslugu naplaćuju njihovi konkurenti.

31 — Stajalište Europskog parlamenta usvojeno u prvom čitanju 11. srpnja 2007. s ciljem donošenja direktive o izmjeni Direktive 97/67/EZ u pogledu potpunog postizanja unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici, SL 2008 C 175E, str. 355. (vidjeti uvodnu izjavu 34. u izmijenjenoj verziji koju je predložio Parlament).

32 — Radna skupina o poštanskim uslugama, priprema Vijeća za promet, telekomunikacije i energetiku 1. i 2. listopada 2007., Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 97/67/EZ u pogledu potpunog postizanja unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici — Politički dogovor, dokument Vijeća 12864/07, 14. rujna 2007., str. 32. (vidjeti osobito bilješku 40.).

33 — Dokument Vijeća 12864/07, naveden u bilješci 32., str. 16. (bilješka 25.). Komisija je uspješno prigovorila prijedlogu mnogih država članica da zamijene „potrebno uzeti u obzir troškove do kojih nije došlo“s „može se uzeti u obzir troškove do kojih nije došlo“.

Pitanje br. 2: sukladnost modela „po pošiljatelju” s načelom zabrane diskriminacije

59. Započet ću navodeći da se ovaj zahtjev za prethodnu odluku odnosi isključivo na sustav operativnih popusta koje je bpost dodjeljivao 2010.³⁴ Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev traži da se u bitnome utvrdi je li model „po pošiljatelju” sukladan s načelom jednakog postupanja iz četvrte alineje članka 12. Direktive o poštanskim uslugama. Kako tvrdi bpost, odgovor na to pitanje mogao bi biti od izravnog značenja ne samo u Belgiji, nego i u mnogim drugim državama članicama gdje PUU-i obračunavaju popuste na količinu na temelju količine pošte koju svaki pojedini pošiljatelj odluči poslati.

60. Ustaljena je sudska praksa da načelo jednakog postupanja, koje je jedno od temeljnih načela prava Unije, znači da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način, osim ako je takvo različito postupanje objektivno opravdano, i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način.³⁵ Ocjenjujući usporedivost situacija, u obzir se moraju uzeti svi elementi koji ih obilježavaju, uključujući načela i ciljeve područja na koje se dotični akt unije odnosi.³⁶

61. Najprije mi se čini da, suprotno očitovanjima bposta, sustav popusta na količinu o kojem je riječ u glavnom postupku doista dovodi do razlike u postupanju između pošiljatelja konsolidirane pošte i pojedinačnih pošiljatelja masovne pošte. Koristeći primjer koji sam ranije navela,³⁷ prema modelu „po pošiljatelju”, pošiljatelj konsolidirane pošte bi mogao dobiti samo 10% popusta u odnosu na poštu svakog od triju pošiljatelja, dok bi pojedinačni pošiljatelj masovne pošte koji PUU-u dostavi jednaku količinu pošte — i stoga načelno proizvede jednak prihod za taj PUU — mogao dobiti popust od 20%.

62. Osnovno je pitanje ovdje jesu li pošiljatelji (masovne pošte) i pošiljatelji konsolidirane pošte u usporedivoj situaciji s obzirom na popuste na količinu, na način da je takva razlika u postupanju nezakonita.

63. bpost i francuska vlada u tom smislu naglašavaju da samo pošiljatelji zapravo proizvode potražnju za poštanskim uslugama. Namjena popusta na količinu jest da potiču tu potražnju. Stoga je te popuste opravdano obračunavati na način da se nagrađuje samo odluka pošiljatelja da šalje više pošte, a ne sposobnost pošiljatelja konsolidirane pošte da prikuplja velike količine pošte različitih pošiljatelja. Nasuprot tome, belgijska, talijanska i švedska vlada te Komisija tvrde da su pošiljatelji i pošiljatelji konsolidirane pošte u usporedivoj situaciji s obzirom na to da je usluga koju bpost pruža svakome od njih jednaka.

64. Moram naglasiti na početku da mi se argument belgijske, talijanske i švedske vlade te Komisije, da se obrazloženje Suda u presudi *Deutsche Post i dr.*³⁸ ovdje može jednostavno preuzeti, ne čini uvjerljivim.

65. U tom predmetu Sud je morao utvrditi sprječava li Direktiva o poštanskim uslugama *Deutsche Post* (PUU u Njemačkoj) da odbije primijeniti na poduzetnike koji su objedinjavali na komercijalnoj osnovi i u svoje vlastito ime poštanske pošiljke različitih pošiljatelja posebne tarife koje je taj PUU dodjeljivao poslovnim klijentima za predaju minimalnih količina prethodno sortirane pošte u svojim uredima za sortiranje. Predmet *Deutsche Post i dr.* stoga se odnosio na downstream pristup poštanskom lancu postupanja u skladu s uvjetima i na točkama različitim od onih koji su se primjenjivali u

34 — Stoga se ovaj zahtjev ne odnosi na druga pitanja iz glavnog postupka, poput navodne povrede bposta njegove obveze da primijeni nediskriminativne tarife zahtijevajući od pošiljatelja konsolidirane pošte da identificiraju svoje individualne klijente kako bi mogli koristiti popuste na količinu, ili obračunavajući operativne popuste dodijeljene pošiljateljima konsolidirane pošte na temelju količine prethodno sortirane pošte koja potječe od njihovih klijenata pojedinačno gledano.

35 — Presude *Ruckdeschel i drugi*, 117/76 i 16/77, EU:C:1977:160, t. 7.; *Edeka Zentrale*, 245/81, EU:C:1982:277, t. 11.; i *Schaible*, C-101/12, EU:C:2013:661, t. 76.

36 — Vidjeti analognu presudu *Arcelor Atlantique et Lorraine i drugi*, C-127/07, EU:C:2008:728, t. 25. i 26., i navedenu sudsku praksu.

37 — Vidjeti t. 22. gore.

38 — EU:C:2008:141.

tradicionalnoj službi dostave pisanih pošiljaka. Sud je u bitnome odlučio da, iako je točno da namjena pete alineje članka 12. Direktive o poštanskim uslugama nije da odgovori na načelno pitanje je li PUU obvezan ili ne omogućiti takav pristup, odbijanje Deutsche Posta da proširi na pošiljatelje konsolidirane pošte sustav operativnih popusta koji je bio dostupan (poslovnim) pošiljateljima nije bilo sukladno s pravilom o jednakom postupanju sadržanom u toj odredbi.³⁹ Sud je dakle implicitno, ali nužno, potvrdio da su pojedinačni pošiljatelji i pošiljatelji konsolidirane pošte u usporedivoj situaciji u odnosu na *operativne popuste*.

66. Smatram da bi preuzimanje tog obrazloženja u ovom predmetu predstavljalo poricanje da su pojedinačni pošiljatelji i pošiljatelji konsolidirane pošte u različitom položaju s obzirom na *popuste na količinu* zbog činjenice da samo pojedinačni pošiljatelji stvaraju autonomnu potražnju za pismovnim pošiljkama. Radi prikazivanja te razlike korisno je ispitati moguće učinke modela „po pošiljatelju“ na tržište i usporediti ih s učincima koje bi mogao proizvesti model „grupiranja“.

67. Pretpostavimo da je pojedinačni pošiljatelj masovne pošte A (na primjer banka koja šalje velike količine administrativne pošte) ovlašten na popust na količinu od 10%. Zamislimo da A odluči povjeriti jednaku količinu pošte pošiljatelju konsolidirane pošte X-u radi daljnje dostave PUU-u. U skladu s modelom „po pošiljatelju“, ta odluka nema nikakvog utjecaja na popust na količinu koji omogućuje količina pošte koja potječe od A-a. X će dakle dobiti popust od 10% za tu poštu. Naprotiv, u skladu s modelom „grupiranja“, X će imati pravo na popust na količinu za poštu koja potječe od A-a sukladno ukupnoj količini pošte svih njegovih klijenata koju dostavi tijekom referentnog razdoblja (na primjer 20%).

68. Pretpostavimo sada da A zaključi ugovor o upravljanju i distribuciji jednake količine pošte PUU-u s pošiljateljem konsolidirane pošte Y, koji je veći od X-a. U skladu s modelom „po pošiljatelju“, Y će ponovno imati pravo na popust od 10% za količinu koja potječe od A-a. U skladu s modelom „grupiranja“, popust na količinu koji će Y dobiti za količinu pošte koja potječe od A-a obračunat će se u odnosu na ukupni bruto dohodak koji Y proizvede PUU-u (na primjer 30%).

69. Konačno, zamislimo situaciju pojedinačnog pošiljatelja B, koji ne šalje dovoljno pošte kako bi imao pravo na popust na količinu. U skladu s modelom „po pošiljatelju“, B neće dobiti popust neovisno o tome odluči li dostaviti PUU-u sam svoju poštu ili povjeriti taj zadatak pošiljatelju konsolidirane pošte. Međutim, situacija je znatno drugačija u skladu s modelom „grupiranja“: količina pošte koja potječe od B-a dala bi pravo na popust na količinu od 20% ako on odluči poslovati s pošiljateljem konsolidirane pošte X i popust na količinu od 30% ako odluči poslovati s pošiljateljem konsolidirane pošte Y.

70. Na temelju ovih primjera donosim dva zaključka.

71. Prvi zaključak je da samo model „po pošiljatelju“ može potaknuti pošiljatelje da šalju više pošte i stoga služe komercijalnom cilju popusta na količinu. Samo su pošiljatelji konačno odgovorni za stvaranje pošte. Pošiljatelji konsolidirane pošte vjerojatno proizvode takvu autonomnu potražnju samo u ograničenom opsegu da su oni sami pošiljatelji.⁴⁰ Situacija pojedinačnog pošiljatelja B pokazuje sljedeće: u skladu s modelom „po pošiljatelju“, ako sve ostalo ostane nepromijenjeno, B može dobiti popust na količinu samo povećanjem količine pošte koju on šalje.⁴¹

39 — EU:C:2008:141, t. 41. i 44.

40 — Na primjer, korespondencija sa zaposlenicima ili klijentima pošiljatelja konsolidirane pošte, s podizvođačima ili javnim tijelima.

41 — To se naravno ne mora dogoditi ako, na primjer, razvoj aktivnosti B-a dovede do smanjenja njegove korespondencije, ili ako počne koristiti druga, vjerojatno ekonomičnija, sredstva komunikacije poput elektronske pošte.

72. Smatram da poticaj da se šalje više pošte praktično nestaje u okviru modela „grupiranja“: ono što je bitno dakle nije količina pošte koju pošiljatelj odluči poslati nego ponajprije odluka o poslovanju s pošiljateljem konsolidirane pošte kao i izbor između više različitih pošiljatelja konsolidirane pošte. Doista, za nepromijenjenu količinu pošte B ima poticaj poslovati s pošiljateljem konsolidirane pošte koji nudi najbolju jediničnu cijenu. U mom primjeru taj pošiljatelj konsolidirane pošte vjerojatno bi bio Y, koji ima pravo na viši iznos popusta na količinu od X-a i koji će moći naplatiti svoje usluge na način da obori cijene X-a.⁴²

73. Budući da su situacije pošiljatelja i pošiljatelja konsolidirane pošte u odnosu na popuste na količinu različite, cilj PUU-a da povećaju potražnju za poštanskim uslugama može ugroziti model „grupiranja“. Posebno može doći do opasnosti da se na tržištu pojave „isključivo administrativni“ pošiljatelji konsolidirane pošte, upravljajući najvećim mogućim količinama pošte — uključujući pošiljke koje potječu od malih pošiljatelja — kako bi koristili najviše iznose popusta na količinu.⁴³

74. Kao što ispravno navodi bpost, rezultat bi mogla biti klasična „no-win“ situacija. U slučaju da PUU mora primijeniti model „grupiranja“, mogao bi biti prisiljen napustiti svoj sustav popusta na količinu kako bi zaštitio svoju financijsku ravnotežu. Međutim, ukidanje popusta na količinu vjerojatno bi smanjilo potražnju za poštanskim uslugama u korist alternativnih metoda komunikacije, poput faxes, e-maila, radiotelevizijskog emitiranja i interneta.⁴⁴ Zauzvrat, to bi moglo utjecati na financiranje univerzalne usluge, na štetu PUU-a.

75. Stoga se ne mogu složiti s tvrdnjama belgijske vlade da se obrazloženje Suda u točkama 37. i 38. presude *Deutsche Post* i dr. primjenjuje na ovaj predmet. Sud je u tom predmetu odbio argument *Deutsche Post* i njemačke vlade da bi proširenje sustava *operativnih popusta* na pošiljatelje konsolidirane pošte ugrozilo financijsku stabilnost PUU-a (*Deutsche Post*). Sud je odlučio da bi *Deutsche Post* mogao smanjiti svoje operativne popuste za sve korisnike „ako bi se pokazalo da je dodjeljivanje [pošiljateljima konsolidirane pošte] popusta ... ugovoreno samo za poslovne korisnike ... pretjerano u usporedbi s troškovima do kojih nije došlo“.⁴⁵ Kao što jasno proizlazi iz tog teksta, obrazloženje Suda bilo je usko povezano s prirodom *operativnih popusta*: budući da se potonji dodjeljuju kako bi odrazili troškove do kojih nije došlo PUU-u, u usporedbi s troškovima standardne službe dostave pisanih pošiljaka, njihovo proširenje na pošiljatelje konsolidirane pošte na prvi pogled ne bi moglo utjecati na financijsku stabilnost PUU-a. Kao što sam upravo objasnila, to se obrazloženje ne može primijeniti na popuste na količinu jer njihovo smanjivanje ili ukidanje može imati negativan utjecaj na potražnju za dostavom pisanih pošiljaka i stoga na financijsku ravnotežu PUU-a.

76. Dodat ću da je uvođenje modela „grupiranja“ u kontekst popusta na količinu teško pomiriti s fleksibilnošću određivanja cijena koje je EU zakonodavstvo promišljeno dodijelilo PUU-ima u zamjenu za njihovu povećanu izloženost konkurenciji, podložno ograničenjima iz članka 12. Direktive o poštanskim uslugama i ograničenjima koja općenito proizlaze iz Ugovora (na primjer zabrana zlouporabe vladajućeg položaja sukladno članku 102. UFEU-a).⁴⁶

77. Drugi zaključak odnosi se na neutralnost modela „po pošiljatelju“ s obzirom na njegov utjecaj na konkurentnost različitih sudionika na poštanskom tržištu.

42 — Vidjeti također t. 85. dolje.

43 — Doista, bpost navodi da je upravo radi rješavanja ove pojave odlučio uvesti model „po pošiljatelju“ 2010. Vidjeti t. 21. gore.

44 — Nezavisno izvješće pripremljeno na zahtjev Ministarstva za gospodarstvo, poduzetništvo i pravnu reformu Ujedinjene Kraljevine ukazuje na povećanu elastičnost cijena poštanskih usluga kao rezultat (posebice) jeftinijih alternativa pošti. Vidjeti Hooper, R., Hutton, D., Smith, I. R., „The challenges and opportunities facing UK postal services. An initial response to evidence“, svibanj 2008., str. 26. (<https://www.berr.gov.uk/files/file46075.pdf>). Vidjeti također Obrazloženje Prijedloga Komisije iz 2000., navedeno u bilješci 9., odjeljci 1.2.5 i 1.3.

45 — Presuda *Deutsche Post i dr.*, EU:C:2008:141, t. 38.

46 — Vidjeti t. 11. i 12. i 52. do 56. gore. Komisija je naglasila da načelno nema kontradikcije između održavanja i poboljšavanja univerzalne usluge i postupnog uvođenja konkurencije „ako [PUU] ima potrebnu komercijalnu fleksibilnost i fleksibilnost određivanja cijena kako bi odgovorio u granicama prava tržišnog natjecanja“. Vidjeti Obrazloženje Prijedloga Komisije iz 2000., navedeno u bilješci 9., odjeljak 1.3.

78. Kod ocjenjivanja je li sustav popusta na količinu poput onog u glavnom postupku diskriminativan ili nije, smatram da se Sud treba voditi ciljem otvaranja poštanskog tržišta tržišnom natjecanju. Kao što potvrđuje uvodna izjava 26. u preambuli Direktive o poštanskim uslugama, načela da tarife za univerzalne usluge moraju biti nediskriminativne i da se mora izbjegavati narušavanje tržišnog natjecanja usko su povezana. Stoga je nužno, u sve konkurentnijem okruženju, „osigurati dovoljno slobode [PUU-ima] da se prilagode konkurenciji, ali i u isto vrijeme osigurati odgovarajuće nadziranje ponašanja potencijalnog operatora u vladajućem položaju kako bi se sačuvalo učinkovito tržišno natjecanje“.⁴⁷

79. U tom kontekstu, čini mi se da model „po pošiljatelju“ ne može narušiti tržišno natjecanje. Sukladno tom modelu, iznos popusta na količinu koji se dodjeljuje ovisi isključivo o prihodu koji nastane PUU-u od svakog pojedinačnog pošiljatelja tijekom referentnog razdoblja. Kao posljedica, model „po pošiljatelju“ ne potiče niti odvraća pošiljatelje masovne pošte od povjeravanja svoje pošte pošiljatelju konsolidirane pošte.

80. Protivno tvrdnjama belgijske vlade na raspravi, ne vidim razloga smatrati da model „po pošiljatelju“ načelno ugrožava održivost pošiljatelja konsolidirane pošte. Iako taj model sprječava nastanak pošiljatelja isključivo administrativne konsolidirane pošte, on ne utječe na eventualni interes pošiljatelja masovne pošte da koristi „operativnog“ pošiljatelja konsolidirane pošte. O ovome je uobičajeno riječ kada je, za istu „tarifu poštanske marke“, pošiljatelj mogao samo pripremiti, prethodno sortirati i/ili sam poslati poštu po višem prosječnom trošku. Nekoliko je faktora bitno prilikom odlučivanja o povjeravanju tih zadaća vanjskim pružateljima usluga, poput (ne)dostupnosti interne infrastrukture i ljudskih resursa, troškova tih resursa, periodičnih varijacija količine pošte koja se treba poslati ili jednostavne praktičnosti korištenja pošiljatelja konsolidirane pošte. Činjenica da u skladu s modelom „po pošiljatelju“ pošiljatelj konsolidirane pošte ne može koristiti više iznose popusta na količinu (koje može ili ne mora prenijeti na klijenta) od iznosa koje može koristiti svaki pošiljatelj pojedinačno ne lišava korištenje vanjskih pružatelja usluga njegovog potencijalnog ekonomskog interesa.

81. Neutralnost učinaka modela „po pošiljatelju“ na konkurentnost pošiljatelja konsolidirane pošte u oštrom je kontrastu s narušavajućim učincima prakse o kojoj se radi u presudi *Deutsche Post* i dr.⁴⁸ Tamo je činjenica da pošiljatelji konsolidirane pošte ne mogu koristiti operativne popuste koje je *Deutsche Post* dodjeljivao pojedinačnim pošiljateljima za predaju minimalnih količina prethodno sortirane pošte u njegovim uredima za sortiranje očito ograničavala razvoj tržišnog natjecanja na tržištu za konsolidaciju pošte. Odluka Suda u tom predmetu promicala je cilj liberalizacije poštanskih tržišta iz Direktive o poštanskim uslugama.⁴⁹

82. Model „po pošiljatelju“ jednako je neutralan u odnosu na konkurentnost različitih pošiljatelja konsolidirane pošte utoliko što se dosljedno primjenjuje na sve njih.⁵⁰ Ako se popusti na količinu temelje isključivo na pošti koja dolazi od pojedinačnih pošiljatelja, pošiljatelj izbor pošiljatelja konsolidirane pošte ovisit će (uz jednake ostale uvjete) o kvaliteti ponudene usluge. Ta kvaliteta odražavat će naime vjerojatno faktore poput pouzdanosti pošiljatelja konsolidirane pošte, praktičnosti metode koju koristi za prikupljanje pošte, brzine kojom obrađuje i dostavlja poštu PUU-u i koliko je u mogućnosti odnosno može li se nositi, po prihvatljivoj cijeni za pošiljatelja, s iznenadnim povećanjima ili smanjenjima količine pošte za obradu.

83. Nasuprot tome, sukladno modelu „grupiranja“ može doći do narušavanja tržišnog natjecanja.

47 — Prijedlog Komisije iz 2006., naveden u bilješci 12., odjeljak 3.3.3, str. 7.

48 — EU:C:2008:141.

49 — Vidjeti posebice uvodnu izjavu 8. u preambuli Direktive o poštanskim uslugama; uvodne izjave 2. i 12. do 15. u preambuli Direktive iz 2002.; uvodne izjave 12., 16. i 38. u preambuli Direktive iz 2008.

50 — Koliko mogu reći, čini se da je o tome ovdje riječ: bpost posebice navodi da su se njegovi popusti na količinu za 2010. primjenjivali pod istim uvjetima na njegovo vlastito društvo kćer za konsolidaciju pošte (Speos).

84. Najprije, taj model potiče većinu pošiljatelja da svoju poštu povjere pošiljatelju konsolidirane pošte.⁵¹ Taj zaključak nije doveden u pitanje činjenicom da nema garancije da će se (puni) popust koji dobije pošiljatelj konsolidirane pošte prenijeti na klijente. Čak i poslovanje s pošiljateljem isključivo administrativne konsolidirane pošte može ekonomski pogodovati pošiljatelju ako ponuda pošiljatelja konsolidirane pošte omogućuje pošiljatelju da poštu pošalje po (makar nešto) nižoj prosječnoj cijeni od cijene koju bi inače naplatio PUU. Na primjer, uz pretpostavku da pošiljatelj konsolidirane pošte Y (koji zahvaljujući modelu „grupiranja“ ima pravo na ukupni popust od 30%) nudi popust od svega 12% pošiljatelju masovne pošte A, potonji će i dalje biti potaknut poslovati s Y-om jer bi A mogao koristiti popust na količinu od 10% kada bi svoju poštu dostavio izravno PUU-u.

85. Na drugom mjestu, model „grupiranja“ djeluje u korist pošiljatelja konsolidirane pošte koji grupiraju najveće količine pošte i tako koriste najviše iznose popusta.⁵² To postaje osobito jasno kada se uspoređi konkurentna situacija pošiljatelja konsolidirane pošte X i Y.⁵³ U primjeru koji sam ranije navela, sukladno modelu grupiranja, X je imao pravo na popust na količinu od 20%, dok je Y imao pravo na popust na količinu od 30%. Uz jednake ostale uvjete, to znači da, za istu uslugu, Y ima značajnu konkurentnu prednost pred X-om za privlačenje pošiljatelja. Y također ima veću operativnu fleksibilnost od X-a. Y može (na primjer) ponuditi manje složenu uslugu ali bolji popust; ili jednaku uslugu s nešto boljim popustom i ostvariti više prihoda.

86. Nadalje, ako PUU ne može koristiti model „po pošiljatelju“, on će možda konačno morati u potpunosti ukinuti svoj sustav popusta na količinu kako bi osigurao svoju financijsku održivost.⁵⁴ To bi moglo općenito imati negativne posljedice za korisnike poštanskih usluga.

87. Takvo narušavanje tržišnog natjecanja i njegove posljedice očigledno nisu sukladni s navedenim ciljevima Direktive o poštanskim uslugama.

88. Poticanje tržišnog natjecanja kod postojećih operatora zakonodavac Unije smatrao je ključnim pri formiranju unutarnjeg tržišta za poštanske usluge.⁵⁵ Deutsche Post i dr.⁵⁶ pokazuje koju je ulogu imalo načelo zabrane diskriminacije utvrđeno u članku 12. Direktive o poštanskim uslugama u ispunjenju tog cilja. Međutim, dijelim mišljenje francuske vlade da direktiva *ne* zahtijeva od PUU-a da uvede tarife na način koji daje prednost velikim pošiljateljima konsolidirane pošte pred malim pošiljateljima konsolidirane pošte i/ili samom PUU-u.⁵⁷ Naprotiv, pozitivnom diskriminacijom u korist velikih pošiljatelja konsolidirane pošte mogla bi se povrijediti četvrta alineja članka 12., koja zahtijeva od država članica da osiguraju da tarife za poštanske usluge ne favoriziraju određene (kategorije) klijenata.

89. Nadalje smatram da izbjegavanje obračuna popusta na količinu na način koji stvara konkurentnu prednost za najveće pošiljatelje konsolidirane pošte može pridonijeti nastanku i uspješnom razvoju pošiljatelja konsolidirane pošte koji — neovisno o njihovoj veličini — nude najbolju uslugu krajnjim korisnicima. U tom smislu, čini se da je model „po pošiljatelju“ sukladan s ciljevima Direktive o poštanskim uslugama za poboljšanje kvalitete poštanskih usluga u EU-u i promicanje dovršenja funkcionalnog unutarnjeg tržišta za poštanske usluge.⁵⁸

51 — Vidjeti t. 72. gore. Međutim, taj poticaj ne postoji za pošiljatelje masovne pošte koji ionako imaju pravo na najviši iznos popusta.

52 — Vidjeti u tom smislu Mišljenje br. 07-A-17 Vijeća za tržišno natjecanje (Francuska) u vezi sa zahtjevom za mišljenje *Autorité de régulation des communications électroniques et des postes* (ARCEP) o odluci o komercijalnim popustima La Poste, 20. prosinca 2007., *Bulletin officiel de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes*, 23. travnja 2008., str. 313.

53 — Vidjeti t. 67. i 68. gore.

54 — Vidjeti t. 74. gore.

55 — Vidjeti u tom smislu, na primjer, Obrazloženje Prijedloga Komisije iz 2000., navedeno u bilješci 9., odjeljak 2.7.

56 — EU:C:2008:141.

57 — Općenito, čak i nakon izmjena iz 2002. i 2008. Direktiva o poštanskim uslugama ne zahtijeva od država članica da postignu određenu minimalnu razinu učinkovitog tržišnog natjecanja u poštanskom sektoru.

58 — Vidjeti osobito uvodne izjave 1., 19., 30., 31., 32. i 35. u preambuli Direktive o poštanskim uslugama.

90. Stoga zaključujem da se, s obzirom na to da su pošiljatelji i pošiljatelji konsolidirane pošte objektivno u različitim situacijama u odnosu na popuste na količinu, načelo zabrane diskriminacije propisano četvrtom alinejom članka 12. Direktive o poštanskim uslugama mora tumačiti na način da ne zabranjuje PUU-u obračunavanje popusta na količinu dodijeljenih pošiljatelju konsolidirane pošte na temelju količine pošte svakog klijenta pošiljatelja konsolidirane pošte pojedinačno tijekom referentnog razdoblja, a ne na temelju grupiranja količine pošte koju je taj pošiljatelj konsolidirane pošte dostavio PUU-u tijekom tog razdoblja.

91. Zbog razloga koje sam već navela,⁵⁹ nije potrebno posebno odgovarati na treće pitanje.

Zaključak

92. S obzirom na sva prethodno navedena razmatranja, predlažem da Sud na pitanja koje je postavio cour d'appel de Bruxelles (Belgija) odgovori na sljedeći način:

1. Peta alineja članka 12. Direktive 97/67/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 1997. o zajedničkim pravilima za razvoj unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici i poboljšanje kvalitete usluga, kako je izmijenjena, ne primjenjuje se na popuste na količinu koje dodjeljuje pružatelj univerzalnih usluga na temelju količine pošiljaka koje mu dostavi pošiljatelj tijekom referentnog razdoblja i koji su namijenjeni poticanju pošiljatelja da povećaju svoju potražnju za poštanskim uslugama.
2. Načelo zabrane diskriminacije propisano četvrtom alinejom članka 12. Direktive 97/67/EZ ne zabranjuje pružatelju univerzalnih usluga obračunavanje popusta na količinu dodijeljenih pošiljatelju konsolidirane pošte na temelju količine pošte svakog klijenta pošiljatelja konsolidirane pošte pojedinačno tijekom referentnog razdoblja, a ne na temelju grupiranja količine pošte koju je taj pošiljatelj konsolidirane pošte dostavio pružatelju univerzalnih usluga tijekom tog razdoblja.

59 — Vidjeti t. 33., 57. i 58. gore.