



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE  
ELEANOR SHARPSTON,  
predstavljeni 16. oktobra 2014<sup>1</sup>

**Zadeva C-340/13**

**bpost SA  
proti**

**Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT)**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo cour d'appel de Bruxelles (Belgija))

„Poštne storitve — Direktiva 97/67/ES — Razmerja med izvajalcem univerzalnih storitev in združevalci poštних pošiljk — Posebne tarife — Prepoved diskriminacije — Količinski rabati“

1. Družba bpost je izvajalec univerzalnih storitev (v nadaljevanju: IUS),<sup>2</sup> ki deluje v poštnem sektorju v Belgiji. Družba bpost poleg standardnih tarif, ki veljajo za pisemske pošiljke, uporablja dve vrsti rabatov. „Operativni rabati“ se odobrijo, kadar stranka pripravi pošto, preden jo prevzame družba bpost (na primer s sortiranjem po obliki, embalaži in teži ali z dostavo pedsortirane pošte sortirnicam družbe bpost). „Količinski rabati“ se izračunajo zgolj na podlagi prihodka, ki ga poslovna stranka ustvari za družbo bpost v referenčnem obdobju. Pred letom 2010 so združevalci pošiljk (podjetja, ki združujejo pošto različnih pošiljateljev) lahko količino pošte, ki so jo pripravili, združili tako, da so pridobili večje količinske rabate. Po letu 2010 pa ta možnost več ne obstaja, saj se je družba bpost odločila, da se bodo količinski rabati izračunavali na podlagi količine pošte, ki jo pošlje vsak pošiljatelj.

2. Nacionalni regulativni organ za poštne storitve v Belgiji (institut belge des services postaux et des telecommunications, v nadaljevanju: IBPT) je julija 2011 odločil, da novi način izračunavanja, ki ga je uporabljala družba bpost, ni v skladu z določbami belgijskega prava o prenosu načela nediskriminacije, določenega v peti alineji člena 12 Direktive o poštних storitvah.<sup>3</sup> Ta odločitev je v bistvu temeljila na ugotovitvi, da so bili združevalci pošiljk in posamezni pošiljatelji masovnih pošiljk različno obravnavani, saj je posamezni pošiljatelj masovnih pošiljk za določeno količino pošte, dostavljene družbi bpost, dobil večji količinski rabat kot združevalec pošiljk. Družba bpost se je zoper to odločitev pritožila pri cour d'appel de Bruxelles (pritožbeno sodišče v Bruslju, ki je predložitveno sodišče), ki sprašuje, prvič, o področju uporabe pete alineje člena 12 Direktive o poštних storitvah, in drugič, ali so

1 — Jezik izvornika: angleščina.

2 — Glej točko 4 spodaj.

3 — Direktiva 97/67/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. decembra 1997 o skupnih pravilih za razvoj notranjega trga poštних storitev v Skupnosti in za izboljšanje kakovosti storitve (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 3, str. 71). Sklicevala se bom na izvorno različico te direktive kot Direktivo iz leta 1997. Ta direktiva je bila spremenjena z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2002/39/ES z dne 10. junija 2002 o spremembah Direktive 97/67/ES glede nadaljnjega odpiranja trgov poštних storitev v Skupnosti konkurenci (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 4, str. 316, v nadaljevanju: Direktiva iz leta 2002) in z Direktivo 2008/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. februarja 2008 o spremembi Direktive 97/67/ES glede popolnega oblikovanja notranjega trga poštних storitev v Skupnosti (UL L 52, str. 3, v nadaljevanju: Direktiva iz leta 2008). Direktivo iz leta 1997, kakor je bila spremenjena z Direktivo iz leta 2002 in Direktivo iz leta 2008, bom navajala kot „Direktiva o poštних storitvah“. Zадnjenavedena direktiva je bila spremenjena tudi z Uredbo (ES) št. 1882/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. septembra 2003 o prilagoditvi določb glede odborov, ki pomagajo Komisiji pri uresničevanju njenih izvedbenih pooblastil, predvidenih aktih, za katere se uporablja postopek iz člena 251 Pogodbe ES, Sklepu Sveta 1999/468/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 447), vendar le glede komitologije.

združevalci pošilk in posamezni pošiljatelji masovnih pošilk v primerljivem položaju glede količinskih rabatov. V tem okviru je Sodišče naprošeno, naj pojasni področje uporabe svoje obrazložitve iz sodbe Deutsche Post in drugi,<sup>4</sup> v kateri je odločilo, da bi, če IUS odobri operativne rabate posameznim pošiljateljem, tudi združevalci morali dobiti take rabate pod enakimi pogoji.

## Zakonodaja

3. Z Direktivo iz leta 1997 je bil uveden postopek postopne liberalizacije trga poštnih storitev. S to direktivo so bila določena skupna pravila zlasti glede zagotavljanja univerzalnih poštnih storitev v Skupnosti in načela določanja tarif za izvajanje univerzalnih storitev.<sup>5</sup>

4. V skladu z Direktivo o poštnih storitvah je „poštno omrežje“ sistem organizacije in vseh vrst sredstev, ki jih uporabljajo izvajalci univerzalnih storitev, še zlasti za sprejem poštnih pošilk, ki spadajo v obveznost univerzalne storitve s točk dostopa po vsem ozemlju, za prenos teh pošilk in ravnanje z njimi od točk dostopa do dostavnega centra ter dostavo pošilk na naslove.<sup>6</sup> Izraz „IUS“ se nanaša na javne ali zasebne ponudnike poštnih storitev, ki zagotavljajo univerzalno poštno storitev ali njene dele v državi članici in katerih identiteta je bila priglašena Komisiji.<sup>7</sup> „Pošiljatelj“ je katera koli fizična ali pravna oseba, ki je odgovorna za pošiljanje poštnih pošilk.<sup>8</sup>

5. V uvodni izjavi 26 Direktive o poštnih storitvah je navedeno, da bi, da se zagotovi smotrno upravljanje univerzalnih storitev in prepreči izkrivljanje konkurence, tarife za univerzalne storitve morale biti objektivne, pregledne, nediskriminatorne in prilagojene stroškom. Ta načela se odražajo v členu 12 Direktive o poštnih storitvah. V izvorni različici, uvedeni z Direktivo iz leta 1997, se ta določba glasi:

„Države članice sprejmejo ukrepe za zagotovitev, da so tarife za vsako storitev, ki je del izvajanja univerzalne storitve, v skladu z naslednjimi načeli:

- cene morajo biti dostopne in morajo vsem uporabnikom omogočati dostop do ponujenih storitev,
- cene morajo biti prilagojene stroškom; države članice pa se lahko odločijo, da se na njihovem celotnem državnem ozemlju uporablja enotna tarifa,
- uporaba enotne tarife ne izključuje pravice izvajalcev univerzalnih storitev, da glede cene sklepajo individualne pogodbe s strankami,
- tarife morajo biti pregledne in nediskriminatorne.“

6. Komisija je v predlogu, na podlagi katerega je bila sprejeta Direktiva iz leta 2002, navedla, da je namen predlaganih sprememb v Direktivi iz leta 1997 „določiti jasen potek in razpored za nadaljnje odprtje poštnega sektorja Skupnosti, toda na urejen način, ki bo celotnemu trgu in zlasti ponudnikom univerzalnih storitev omogočil dovolj časa, da končajo postopek modernizacije in se prilagodijo pogojem večje konkurence v stabilnem in predvidljivem regulativnem okolju“.<sup>9</sup>

4 — Sodba Deutsche Post in drugi (od C-287/06 do C-292/06, EU:C:2008:141).

5 — Člen 1 Direktive iz leta 1997.

6 — Člen 2(2) Direktive o poštnih storitvah.

7 — Člen 2(13).

8 — Člen 2(16).

9 — Obrazložitev Predloga Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembah Direktive 97/67/ES glede nadaljnega odpiranja trgov poštnih storitev v Skupnosti konkurenci, COM(2000) 319 final, oddelek 2.1 (UL C 337E, str. 220, v nadaljevanju: Predlog Komisije iz leta 2000).

7. Komisija je v tem okviru ugotovila, da so bile posebne tarife ponujene „mnogim pošiljateljem masovnih pošilk ali podjetjem in posrednikom v zvezi s stroški, do katerih ni prišlo pri [IUS]“ in da so bile na tem področju vložene pritožbe proti številnim prvotnim operaterjem ter je bilo zato treba pojasniti, da „je treba pri uporabi teh posebnih tarif in vseh s tem povezanih pogojev vedno upoštevati načeli preglednosti in nediskriminacije“.<sup>10</sup> Komisija je zato predlagala, naj se vnese nova alineja v člen 9 Direktive iz leta 1997 (ki je v poglavju 4, naslovljenem „Pogoji izvajanja nerezerviranih storitev in dostopa do omrežja“), ki poudarja uporabo načela nediskriminacije v okviru posebnih tarif.

8. Predlagana alineja je bila sprejeta brez sprememb, čeprav navsezadnje ni bila vstavljena v člen 9, ampak v člen 12 (ki je v poglavju 5, naslovljenem „Tarifna načela in preglednost računovodskih izkazov“). V uvodni izjavi 29 Direktive iz leta 2002 je prevzeto besedilo iz Predloga Komisije iz leta 2000, v katerem je navedeno, da „[IUS] običajno zagotavljajo storitve na primer poslovnim strankam, združevalcem pošte za različne stranke in pošiljateljem masovne pošte in jim omogočajo, da vstopijo v poštni tok na različnih točkah in pod različnimi pogoji v primerjavi s standardno pošto storitvijo“ ter da „[se morajo] [p]ri tem izvajalci univerzalnih storitev [...] držati načel preglednosti in nediskriminiranja tako med različnimi tretjimi strankami kot med tretjimi strankami in [IUS], ki izvajajo enake storitve [...]“.

9. V različici po spremembah z Direktivo iz leta 2002 nova peta alineja člena 12 Direktive o poštnih storitvah določa:

„kadar koli izvajalci univerzalnih storitev uporabljajo posebne tarife, na primer za storitve za podjetja, za pošiljatelje masovne pošte ali za združevalce pošte od različnih uporabnikov, morajo spoštovati načelo preglednosti in nediskriminacije tako kar zadeva tarife kot z njimi povezane pogoje. Tarife morajo upoštevati stroške, do katerih ni prišlo v primerjavi s standardnimi storitvami, ki zajemajo celotno ponudbo za sprejem, prevoz, usmerjanje in dostavo posameznih poštnih pošilk in se skupaj s povezanimi pogoji enako uporabljajo tako med različnimi tretjimi strankami kot med tretjimi strankami in izvajalci univerzalnih storitev, ki opravljajo podobne storitve. Vse take tarife so na voljo tudi zasebnim strankam, ki uporabljajo poštno storitve pod podobnimi pogoji.“

10. Namen Direktive iz leta 2008 je bil končati postopek liberalizacije, ki se je začel z Direktivo iz leta 1997, in potrditi zadnji rok za popolno oblikovanje notranjega trga poštnih storitev.<sup>11</sup>

11. Komisija je v predlogu, na podlagi katerega je bila sprejeta Direktiva iz leta 2008, po eni strani zlasti poudarila, da je večja prožnost pri oblikovanju cen za IUS zelo pomembna, da se bodo lahko odzvali na to, da so vse bolj izpostavljeni konkurenci – še posebej v najbolj dobičkonosnih delih trga, kot je poslovna pošta – ki je posledica popolne liberalizacije poštnih trgov, in po drugi, da se bodo s tem omejila vsa tveganja za finančno ravnovesje univerzalnih storitev v novem okolju.<sup>12</sup> Taka prožnost je bila zato razumljena kot bistvena za zagotavljanje financiranja univerzalnih storitev, kar je najbolj pomembno v zakonodajnem postopku, na podlagi katerega je bila sprejeta Direktiva iz leta 2008. Zato je bil drugi stavek druge alineje člena 12 spremenjen tako, da je bila enotna tarifa, ki jo nalaga država, omejena na pošiljke, za katere veljajo tarife za en kos pošiljke (na primer znamke).<sup>13</sup>

12. Potreba po večji cenovni prožnosti se odraža tudi v prvem stavku uvodne izjave 39 Direktive iz leta 2008, v kateri je navedeno, da „[z]a zagotavljanje storitev za vse uporabnike, vključno za podjetja, pošiljatelje masovne pošte in združevalce pošte različnih uporabnikov, lahko za izvajalce univerzalne storitve, v skladu z načelom stroškovne naravnosti, veljajo bolj prilagodljivi tarifni pogoji“.

10 — Obrazložitevni memorandum k Predlogu Komisije iz leta 2000, naveden v opombi 9, oddelek 2.9.4.

11 — Glej uvodne izjave 12, 13 in 16.

12 — Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 97/67/ES glede popolnega izoblikovanja notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti, COM(2006) 594 final, oddelek 3.2.2, str. 5 (v nadaljevanju: Predlog Komisije iz leta 2006).

13 — Ta alineja se sedaj glasi: „[č]e je to potrebno iz razlogov javnega interesa, se lahko države članice odločijo, da uporabijo na celotnem ozemlju njihove države in/ali za čezmejne storitve enotno tarifo za ponujene storitve po tarifi za en kos in za druge poštno pošiljke“.

13. Poleg tega je bilo sklicevanje na obveznost IUS, da morajo v okviru posebnih tarif „upoštevati stroške, do katerih ni prišlo“, izbrisano iz pete alineje člena 12, ki se sedaj glasi:

– „kadar koli izvajalci univerzalnih storitev uporabljajo posebne tarife, na primer za storitve za podjetja, za pošiljatelje masovne pošte ali za združevalce pošte od različnih uporabnikov, morajo spoštovati načelo preglednosti in nediskriminacije tako kar zadeva tarife kot z njimi povezane pogoje. Tarife se skupaj s povezanimi pogoji enako uporabljajo tako med različnimi tretjimi strankami kot med tretjimi strankami in izvajalci univerzalne storitve, ki opravljajo enakovredne storitve. Takšne tarife so na voljo tudi uporabnikom, zlasti posameznim uporabnikom ter malim in srednje velikim podjetjem, ki pošiljajo pošto pod podobnimi pogoji.“

### **Dejansko stanje, postopek in vprašanja za predhodno odločanje**

14. Kot je bilo navedeno zgoraj, obstajata dve kategoriji rabatov, ki jih IUS dodelijo v poštnem sektorju.

15. „Operativnimi rabati“ se odobrijo za predložitev pedsortiranih pošiljk (ki presegajo opredeljeno minimalno količino) pri IUS. Njihov namen je upoštevati prihranke pri stroških, ki jih IUS ni imel zaradi prejema in sortiranja takih pošiljk, na primer po obliki, embalaži, teži in dostavi teh pošiljk sortirnicam IUS. Operativni rabati običajno zahtevajo „dostop do delov poštnega omrežja“ IUS, zlasti njihovih delov infrastrukture za razvrščanje in dostavo.

16. „Količinski rabati“ se odobrijo za pošiljanje velikih količin pošte v določenem referenčnem obdobju, ne glede na to, ali je ta pošta pedsortirana ali ne, ko je dostavljena IUS. Ti rabati so povsem poslovne narave. Njihov cilj je povečati povpraševanje po poštnih storitvah.

17. Družba bpost uporablja tri kategorije tarif za poštno storitve: (i) standardno tarifo, ki pomeni ceno na kos pošiljke; (ii) znižane ali preferencialne tarife, ki se odobrijo potrošnikom, ki predložijo minimalne količine pedsortiranih poštnih pošiljk, ki jih je zato mogoče obravnavati kot operativne rabate; ter (iii) „pogodbene tarife“, ki so namenjene zelo velikim količinam pošte (tako imenovana masovna pošta) in o katerih se družba bpost pogaja s svojimi strankami.

18. Pogodbene tarife družbe bpost, ki se večinoma nanašajo na „neposredno pošto“ in „administrativno pošto“,<sup>14</sup> pa lahko temeljijo na treh vrstah pogodb: (i) „neposredne pogodbe s strankami“, ki so sklenjene neposredno s podjetji pošiljatelji; (ii) „pogodbe s pooblaščenecem“, ki so sklenjene z združevalci, ki so jih pošiljatelji pooblastili za upravljanje njihove pošte; ter (iii) „posredniške pogodbe“, sklenjene z združevalci pošiljk, ki družbi bpost dostavijo masovno pošto, ki izvira od različnih pošiljateljev, ki ob sklenitvi pogodbe niso opredeljeni. Komisija je „posrednika“ (sopomenka za združevalca) v poštnem sektorju opredelila kot „vsak [gospodarski] operater, ki deluje med pošiljateljem in [IUS], s prevzemanjem, usmerjanjem in/ali predhodnim razvrščanjem poštnih pošiljk, preden se te usmerijo v javno poštno omrežje iste ali druge države“.<sup>15</sup>

14 — V poštnem izrazoslovju se izraz „neposredna pošta“ nanaša na naslovljeno oglaševanje, medtem ko se „administrativna pošta“ nanaša na masovne poštno pošiljke, ki vsebujejo individualno informacijo, kot so izpiski bančnega računa, ki jih banke pošiljajo svojim strankam.

15 — Glej Obvestilo o uporabi pravil o konkurenci v poštnem sektorju in o oceni nekaterih državnih ukrepov v zvezi s poštnimi storitvami (UL 1998 C 39, str. 2).

19. V letu 2010 so količinski rabati družbe bpost za kose pošiljk, ki tehtajo manj kot 50 gramov, znašali od 10,4 % (rabatni razred 1) do 39,7 % (rabatni razred 11), medtem ko so količinski rabati za kose pošiljk, ki tehtajo več kot 50 gramov, znašali od 9,7 % (rabatni razred 1) do 50,4 % (rabatni razred 12).<sup>16</sup> Kateri rabati so se uporabljali, je bilo odvisno od prihodka, ki ga je za družbo bpost ustvarila količina poštnih pošiljk, ki ji je bila dostavljena v referenčnem obdobju,<sup>17</sup> in ne od tega, katera vrsta tarifne pogodbe je bila sklenjena.<sup>18</sup>

20. Do leta 2010 je družba bpost dovoljevala „zbiranje pošiljk“ v okviru količinskih rabatov. Združevalec je torej lahko zbiral količine poštnih pošiljk, ki jih je upravljal za različne stranke, da je dobil višjo stopnjo količinskih rabatov.

21. Družba bpost je leta 2010 ta sistem nadomestila z modelom „po pošiljatelju“, po katerem ima združevalec pravico do količinskih rabatov, izračunanih na podlagi posamezne količine poštnih pošiljk vsake od njegovih strank posebej. Družba bpost navaja, da je s tem želela spremeniti prakso omejenega števila združevalcev, ki so zbirali pošto različnih pošiljateljev na povsem administrativni podlagi (in sicer brez izvajanja kakršnih koli pripravljavnih nalog), da bi „umetno“ dobili najvišje stopnje količinskih rabatov.

22. Razliko med tema modeloma je najlažje pojasniti s primerom, v katerem združevalec združuje poštne pošiljke treh različnih pošiljateljev. Na podlagi sistema, ki je veljal pred letom 2010, je lahko dobil recimo 20-odstotni rabat za združeno pošto teh pošiljateljev v določenem referenčnem obdobju, čeprav bi količina pošte vsakega posameznega pošiljatelja izpolnjevala pogoje le za 10-odstotni rabat, če bi jih poslal ločeno. Na podlagi sistema iz leta 2010 pa bi isti združevalec lahko dobil samo 10-odstotni rabat za vsako pošto pošiljatelja.

23. IBPT je 20. julija 2011 ugotovil, da model „po pošiljatelju“ povzroča različno obravnavanje med posameznimi pošiljatelji masovne pošte in združevalci glede izračunavanja količinskih rabatov, čeprav sta bili ti dve kategoriji v primerljivem položaju glede poštnih storitev, ki jih opravlja družba bpost. Zato je družbi bpost naložil globo v znesku 2.250.000 EUR za kršitev belgijske zakonodaje, s katero je bilo preneseno pravilo o nediskriminaciji, določeno v peti alineji člena 12 Direktive o poštnih storitvah.

24. Družba bpost se je zoper to odločbo pritožila pri cour d'appel de Bruxelles, ki je prekinilo odločanje in v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je treba peto alinejo člena 12 [Direktive o poštnih storitvah] razlagati tako, da določa prepoved diskriminacije, zlasti v odnosih med [IUS] in združevalci pošte, v zvezi z operativnimi rabati, ki jih dodeljuje ta izvajalec, pri čemer se za izključno količinske rabate še naprej uporablja četrta alineja člena 12?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali se s [sistemom] izključno količinskih rabatov[, ki jih je družba bpost uporabljala leta 2010,] upošteva prepoved diskriminacije iz četrte alineje člena 12 če različne cene, ki jih uvaja, temeljijo na objektivnem dejavniku ob upoštevanju geografskega trga in upoštevnih storitev ter nimajo izključevalnega učinka ali učinka nagrajevanja zvestobe?

16 — Družba bpost je na obravnavi priznala, da bi pošiljatelji masovne pošte ali združevalci lahko pridobili količinske in operativne rabate v okviru tarifnih pogodb.

17 — V letu 2010 je referenčno obdobje znašalo eno leto za kose pošiljke, ki so tehtali manj kot 50 gramov, in tri mesece za kose, ki so tehtali več kot 50 gramov.

18 — Izjema je „posredni usmerjevalni rabat“, ki se dodeli v okviru „posredniških pogodb“. Vendar je namen tega rabata ta, da se upošteva stroške, ki družbi bpost niso nastali zaradi dejstva, da ima združevalec (ne pa družba bpost) poslovno razmerje s posameznimi pošiljatelji. Zato bi bilo treba ta rabat obravnavati kot operativni rabat in ne kot količinski rabat.

3. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen, ali se s količinskim rabatom, dodeljenim združevalcu pošte, krši načelo prepovedi diskriminacije iz pete alineje člena 12, če po višini ni enak rabatu, dodeljenem pošiljatelju, ki odda enako število pošiljk, temveč je enak vsoti rabatov, dodeljenih vsem pošiljateljem, glede na število pošiljk posameznih pošiljateljev, katerih pošiljke je združil?“

25. Pisna stališča so predložile družba bpost, Belgija, Italija, Švedska in Komisija. Na obravnavi 11. junija 2014 so družba bpost, Belgija, Francija in Komisija podale ustne navedbe.

## Presoja

26. Najprej bom proučila, katera različica Direktive o poštnih storitvah je upoštevna za dejansko stanje v tej zadevi. Nato bom proučila, ali peta alineja člena 12 Direktive o poštnih storitvah ureja količinske rabate, šele nato pa bom obravnavala glavno vprašanje, ali se z modelom „po pošiljatelju“ spoštuje načelo nediskriminacije pri določanju tarif za univerzalne poštno storitve.

### *Upoštevna različica Direktive o poštnih storitvah*

27. Čeprav predložitveno sodišče prosi za pojasnila v zvezi s členom 12 Direktive o poštnih storitvah, kakor je bila spremenjena z Direktivo iz leta 2002 in Direktivo iz leta 2008, pa družba bpost trdi, da se v postopku v glavni stvari uporablja različica, ki izhaja iz Direktive 2002 (ki je še vedno vsebovala izraz „stroški, do katerih ni prišlo“).

28. Rok za prenos Direktive iz leta 2008 je potekel 31. decembra 2010 in je bila do navedenega dne v Belgiji pravilno prenesena v nacionalno pravo. Glede na to, da se postopek v glavni stvari osredotoča na količinske rabate, ki jih je družba bpost dodeljevala v letu 2010, menim, da se za obravnavani spor formalno uporablja različica člena 12 iz Direktive iz leta 2002.

29. Vendar je Direktiva iz leta 2008 začela veljati 27. februarja 2008. Kot je IBPT pravilno navedel v odločbi, ki se izpodbija v postopku v glavni stvari, te okoliščine ni mogoče zanemariti pri ugotavljanju, katero različico Direktive o poštnih storitvah bi moralo Sodišče upoštevati v tej zadevi. V skladu z ustaljeno sodno prakso države članice, na katere je neka direktiva naslovljena, v obdobju, določenem za njen prenos, ne smejo sprejemati predpisov, s katerimi bi bili lahko resno ogroženi cilji, ki so določeni v tej direktivi.<sup>19</sup> Iz tega izhaja, da sodišča držav članic tako od datuma, ko je direktiva začela veljati, ne smejo razlagati notranjega prava tako, da bi lahko po izteku roka za prenos resno ogrozila doseg cilja te direktive.<sup>20</sup>

30. Ker je Direktiva iz leta 2008 že začela veljati v času dejstev, ki se obravnavajo v postopku v glavni stvari, je treba razlago, ki jo želi cour d'appel de Bruxelles in se nanaša na različico člena 12, ki izhaja prav iz te direktive, šteti za koristno za navedeno sodišče, ker mu omogoča, da v zadevi, o kateri odloča, odloči v skladu z obveznostjo, na katero sem opozorila v prejšnji točki.<sup>21</sup>

31. Na podlagi navedenega predlagam, naj Sodišče na vprašanja za predhodno odločanje odgovori na podlagi te različice.

19 — Sodbe Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, točka 45), ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265, točka 58) in Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias in drugi (C-43/10, EU:C:2012:560, točka 57).

20 — Glej zlasti sodbo Adeneler in drugi (C-212/04, EU:C:2006:443, točki 122 in 123).

21 — Glej po analogiji sodbo VTB-VAB in Galatea (C-261/07 in C-299/07, EU:C:2009:244, točka 40).

*Prvo vprašanje: področje uporabe pete alinee člena 12 Direktive o poštnih storitvah*

32. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje o področju uporabe pete alinee člena 12 Direktive o poštnih storitvah in kako je ta povezana s splošnim načelom iz četrte alinee, da mora biti določanje tarif za univerzalne poštno storitve nediskriminatorno.

33. Najprej naj poudarim, da po mojem mnenju odgovor na prvo vprašanje ne vpliva na odgovor v zvezi z vprašanjem diskriminacije, ki ga je predložitveno sodišče postavilo v okviru svojega drugega in tretjega vprašanja. V četrti alineji člena 12 je namreč jasno določeno, da morajo biti vse tarife za univerzalne storitve, ki jih uporabljajo IUS, v vsakem primeru nediskriminatorne.

34. Čeprav je že izvirna različica Direktive o poštnih storitvah vsebovala splošno načelo, da morajo biti tarife za univerzalne storitve nediskriminatorne, je bila šele s spremembo, uvedeno z Direktivo iz leta 2002, v členu 12 dodana peta alineja o „posebnih tarifah“. Ta alineja od IUS zahteva, da se pri uporabi takih „posebnih tarif“ upoštevata načeli preglednosti in nediskriminacije. Direktiva o poštnih storitvah opisno navaja storitve za podjetja, za pošiljatelje masovne pošte ali za združevalce pošte od različnih strank.

35. Sodišče je v sodbi Deutsche Post in drugi<sup>22</sup> odločilo, da je peta alineja člena 12 posebej namenjena ureditvi položaja, ko IUS nekaterim svojim poslovnim strankam, „še bolj liberalno, kot to določa [Direktiva o poštnih storitvah], dodeljuje dostop do svojega poštnega omrežja na točkah, ki niso standardne točke dostopa, in jim v ta namen odobri posebne tarife“. Operativni rabati, dodeljeni poslovnim strankam, ki izvajajo pripravljala dela s pošto in si zato prizadevajo za dostop do poštno verige pod drugačnimi pogoji in na drugačnih točkah v primerjavi s standardno poštno storitvijo, so torej zajeti s to določbo.

36. Vendar se sodba Deutsche Post in drugi nanaša izključno na *operativne rabate*. Tu pa gre za vprašanje, ali se peta alineja člena 12 enako uporablja za *količinske rabate*. Ali so ti vključeni v pojem „posebne tarife“?

37. To vprašanje se pojavi zlasti zato, ker take posebne tarife na podlagi člena 12, kot izhaja iz Direktive iz leta 2002, „upoštevajo stroške, do katerih ni prišlo v primerjavi s standardnimi storitvami, ki zajemajo celotno ponudbo za sprejem, prevoz, usmerjanje in dostavo posameznih poštnih pošiljk“. Poleg tega, čeprav je bil z Direktivo iz leta 2008 ta stavek črtan iz člena 12, pa je v uvodni izjavi 39 te direktive še vedno navedeno, da „[bi se pri določanju tarif] morali upoštevati stroški, do katerih ni prišlo v primerjavi s standardnimi storitvami, ki zajemajo celotno ponudbo za sprejem, usmerjanje, prenos in dostavo posameznih poštnih pošiljk“.

38. Družba bpost in francoska vlada v bistvu trdita, da navedba „stroški, do katerih ni prišlo“ tako v različici pete alinee člena 12 iz leta 2002 kot v uvodni izjavi Direktive iz leta 2008, kaže na to, da je treba to alinejo razlagati, kot da se uporablja izključno za operativne rabate, ki se dodelijo kot nagrada za pripravo pošte pred njeno predložitvijo in za prihranjene stroške IUS. V nasprotju s tem pa belgijska, italijanska in švedska vlada ter Komisija zatrjujejo, da količinski rabati podobno obsegajo „posebne tarife“, ki jih dodeljuje IUS: tako operativni kot količinski rabati izhajajo iz „običajnih“ tarif, ki se uporabljajo za običajne storitve pisemskih pošiljk. Po mnenju belgijske vlade je namen navedbe „stroški, do katerih ni prišlo“ v členu 12 in/ali v preambuli k Direktivi iz leta 2008 zgolj poudariti načelo stroškovne naravnosti v okviru operativnih rabatov. Navedbe ni mogoče razlagati kot omejevanje pojma „posebne tarife“.

22 — Od C-287/06 do C-292/06, EU:C:2008:141, točki 42 in 43.

39. Direktiva o poštnih storitvah ne opredeljuje „posebnih tarif“. Trije opisi vpeti alinei člena 12 niso posebej nazorni. Res je, da navedba „storitve za podjetja, za pošiljatelje masovne pošte ali za združevalce pošte od različnih uporabnikov“ kaže na to, da se posebne tarife nanašajo na uporabnike, ki pošiljajo večje količine pošte kot običajni uporabnik. Vendar, kot sem pojasnila zgoraj, je količina pošte, dostavljene IUS, dejavnik, ki – čeprav na zelo drugačen način – postane pomemben pri izračunu obeh: operativnih in količinskih rabatov.<sup>23</sup>

40. Tudi to pravilo iz pete alinee v različici iz leta 2002, ki določa, da posebne tarife „upoštevajo stroške, do katerih ni prišlo v primerjavi s standardnimi storitvami, ki zajemajo celotno ponudbo za sprejem, prevoz, usmerjanje in dostavo posameznih poštnih pošiljk“, ne daje odločilnega napotila. Ta stavek je mogoče razlagati bodisi kot uokvirjanje pojma „posebne tarife“ – v tem primeru se posebne tarife nanašajo samo na operativne rabate – bodisi zgolj kot poudarjanje načela stroškovne naravnosti na področju operativnih rabatov, brez poseganja v uporabo pete alinee za količinske rabate. Enako velja za navedbo „stroški, do katerih ni prišlo“ v preambuli Direktive iz leta 2008.

41. Vendar je iz zgodovine nastanka Direktive iz leta 2002<sup>24</sup> razvidno, da se „posebne tarife“ nanašajo le na položaj, ko se IUS izogne stroškom tako, da svojim strankam, ki so same opravile del obdelave poštnih pošiljk, omogoči dostop do poštna verige na točkah, ki niso točke običajne predložitve poštnih pošiljk pri javnem poštnem omrežju, kot so poštna sortirnice. Iz Predloga Komisije iz leta 2000 je razvidno, da je bil vnos pete alinee v člen 12 očitno nujen, da se uredi praksa številnih IUS, ki so različne kategorije strank obravnavali različno glede *operativnih rabatov*. Cilj spremembe je bil torej razjasniti, kdaj naj se take rabate dodeli, pri čemer morajo IUS to storiti brez diskriminacije, zlasti med pošiljatelji in združevalci. Podobno peta alineja zahteva, da se pogoji za operativne rabate – na primer minimalne ali maksimalne količine predsortiranih poštnih pošiljk, za katere se dodeli rabat, ali njihova embalaža – uporabljajo ne glede na to, za katero stranko gre.<sup>25</sup>

42. To, da nova alineja ni bila vnesena v poglavje 4 („Pogoji izvajanja nerezerviranih storitev in dostop do omrežja“), kot je predlagala Komisija, ampak v poglavje 5 („Tarifna načela in preglednost računovodskih izkazov“), po mojem mnenju ne omaja te ugotovitve. Kot je Sodišče pojasnilo v sodbi Deutsche Post in drugi, namen nove določbe ni bila ureditev dostopa do poštnega omrežja, pri čemer je bila IUS naložena obveznost, da odobrijo dostop do poštna verige pod drugačnimi pogoji in na drugačnih točkah v primerjavi s standardno poštno storitvijo.<sup>26</sup> Namen je bil zlasti preprečiti tarifno diskriminacijo pri odločanju IUS o dodelitvi takega dostopa. Po mojem mnenju sta francoski in portugalski član Delovne skupine Sveta za poštna storitve iz istega razloga zavzela stališče, da „bi bilo primernejše“, da bi bila nova alineja vstavljena v člen 12 Direktive o poštnih storitvah, kot pa v člen 9.<sup>27</sup>

43. Zato menim, da je peta alineja člena 12 Direktive o poštnih storitvah v različici, kot izhaja iz Direktive iz leta 2002, urejala izključno operativne rabate.

44. Te ugotovitve, ki jo potrjuje tudi uvodna izjava 29 Direktive iz leta 2002, ne omaja trditev belgijske in italijanske vlade, ki ju podpira Komisija, da so količinski rabati v vsakem primeru zajeti s to določbo, ker priprava večjih količin poštnih pošiljk pomeni prihranek stroškov za IUS v obliki ekonomije obsega.

45. Ni sporno, da obdelava in dostava večjih količin poštnih pošiljk, ki ju spodbujajo količinski rabati, omogočata IUS, da imajo koristi od ekonomije obsega, saj fiksne stroške razpršijo na večje število poštnih pošiljk. Vendar nisem prepričana, da taka skoraj samodejna ekonomija obsega spada v pojem „stroški, do katerih ni prišlo“ iz Direktive o poštnih storitvah.

23 — Glej točki 15 in 16 zgoraj.

24 — Glej točke od 6 do 9.

25 — V skladu z zadnjim stavkom različice pete alinee iz leta 2002 „[so vse take posebne tarife] na voljo tudi zasebnim strankam, ki uporabljajo poštna storitve pod istimi pogoji“.

26 — EU:C:2008:141, točka 41.

27 — Poročilo s sestanka z dne 8. septembra 2000, Dokument Sveta 11249/00, 15. september 2000, str. 3.



46. Kot sem navedla, se navedba „stroški, do katerih ni prišlo“ v različici pete alinee iz leta 2002 nanaša na del obdelave v verigi poštnega pošiljanja, ki jo opravijo tretje osebe. Ekonomije obsega so bolj posledica povečanj skupnih količin poštnih pošiljk, ki jih upravljajo IUS, kot pa posledica spremembe običajne storitve pisemske pošte, ki jo dostavijo IUS. Poleg tega ni lahko natančno napovedati, kako se bo zaradi količinskih rabatov razvijalo povpraševanje po poštnih storitvah. Dejansko ekonomijo obsega je mogoče izmeriti le na podlagi skupne količine poštnih pošiljk, ki jih pripravljajo IUS. Zato se mi zdi, da je težko, če ne celo nemogoče, vnaprej izračunati (pri določanju „posebnih tarif“), kateri del takih ekonomij (in na ta način stroški, do katerih ni prišlo) bi lahko bil posebej povezan s povečanjem povpraševanja po poštnih storitvah, ki je posledica količinskih rabatov. Lažje pa je izmeriti stroške, ki jih IUS ni imel, kadar tretja oseba opravlja del verige poštnega pošiljanja.

47. Ali je črtanje navedbe „stroški, do katerih ni prišlo“ iz pete alinee člena 12 na podlagi Direktive iz leta 2008 spremenilo področje uporabe te določbe?

48. V zvezi s tem ugotavljam, da v izvirnem predlogu Komisije glede bodoče Direktive iz leta 2008 ni bilo predloga za tako spremembo. Komisija je v zvezi s tem navedla, da, kar zadeva „del omrežja za razvrščanje in dostavo [...], morajo države članice še naprej izpolnjevati peto alineo člena 12 in lahko ob upoštevanju razmer v državi uvedejo druge ukrepe za zagotovitev dostopa do javnega poštnega omrežja pod pogoji, ki so pregledni in nediskriminatorni“.<sup>28</sup> Menim, da to potrjuje (pa čeprav implicitno), da Komisija ni nameravala na novo opredeliti pojma „posebne tarife“ iz pete alinee, da bi zajela količinske rabate.

49. Zato ne vidim nobenega razloga, zakaj bi končno črtanje navedbe „stroški, do katerih ni prišlo“ v členu 12 povzročilo takšno novo opredelitev.

50. Prvič, kot pravilno poudarjata družba bpost in francoska vlada, uvodna izjava 39 Direktive iz leta 2008 še naprej vsebuje navedbo „stroški, do katerih ni prišlo“ v zvezi s storitvami IUS, v primerjavi s standardnimi storitvami, ki zajemajo celotno ponudbo za sprejem, sortiranje, prevoz in dostavo posameznih poštnih pošiljk.

51. Drugič, iz pripravljanih dokumentov Direktive iz leta 2008<sup>29</sup> ni razvidno, da bi bila navedba „stroški, do katerih ni prišlo“ iz pete alinee člena 12 črtana zato, da bi ta določba v bodoče zajemala tako operativne kot količinske rabate.

52. Menim da pripravljani dokumenti Direktive bolj podpirajo trditve francoske vlade, ki jo je podala na obravnavi, in sicer, da novo oblikovanje pete alinee odraža kompromis glede prožnosti, ki bi jo IUS morali imeti pri določanju svojih tarif.

53. Navedena vlada je pojasnila, da so številni IUS v okviru nadaljnje liberalizacije poštnih trgov poudarili potrebo po večji prožnosti določanja tarif (namreč manj omejitev od državnih organov), da bi se lahko prilagodili vse večji konkurenci.

54. Čeprav Komisija v Predlogu iz leta 2006 obravnava to vprašanje, pa ne predlaga opustitve pravila, da bi posebne tarife morale upoštevati stroške, ki ne nastanejo IUS, če poslovna stranka opravi del obdelave v verigi poštnega pošiljanja. V teh okoliščinah bi se lahko številni IUS zbal, da svojih posebnih tarif več ne bi mogli prilagajati spreminjajočim pogojem konkurence, če je potrebno tudi z dodelitvijo večjih operativnih rabatov od tistih, ki bi nastali avtomatično, kot odraz stroškov, do

28 — Predlog Komisije iz leta 2006, naveden v opombi 12, oddelek 3.3.2, str. 7.

29 — Glej točke od 10 do 13 zgoraj.

katerih ni prišlo.<sup>30</sup> Evropski parlament je v zvezi s tem predlagal vnos dodatne uvodne izjave v Direktivo iz leta 2008, ki poudarja, da „[morajo za] storitve, ki jih [IUS] zagotavljajo za podjetja, pošiljatelje masovne pošte ali združevalce pošte različnih strank [...] veljati bolj prilagodljivi tarifni pogoji“.<sup>31</sup>

55. V Svetu je – kljub nasprotovanju Komisije in nekaterih držav članic – prevladala rešitev, da se v peti alineji člena 12 v skladu s povečano prožnostjo določanja cen, ki jo imajo IUS, izbriše navedba „stroški, do katerih ni prišlo“.<sup>32</sup> Vendar je iz končnega besedila uvodne izjave 39 Direktive iz leta 2008, če se ga primerja s predlogom Parlamenta, razvidno, da je bil ta izbris del kompromisa: po eni strani, ta uvodna izjava pojasni, da bi IUS morali imeti večjo prožnost določanja cen, čeprav „ob upoštevanju načela stroškovne naravnosti“; po drugi pa drugi stavek te uvodne izjave povzema (z le manjšimi spremembami) navedbo o stroških, do katerih ni prišlo, ki je bila pred tem v peti alineji člena 12.<sup>33</sup>

56. Zato menim, da črtanje navedbe „stroški, do katerih ni prišlo“ iz pete alineje člena 12, kot posledica Direktive iz leta 2008 ni spremenila materialnega področja uporabe te določbe, ki se nanaša le na operativne rabate.

57. Zgoraj navedeni pripravljalni dokumenti Direktive prav tako podpirajo moje mnenje, da se glavno vprašanje diskriminacije, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, ne nanaša to, ali se uporabi četrta alineja ali (ena od različic) pete alineje člena 12 Direktive o poštnih storitvah. Cilj zakonodajalca EU, ko je tej določbi dodal peto alinejo, očitno ni bil to, da spremeni splošno prepoved diskriminacije pri določanju tarif, ki jo je vsebovala že izvirna različica Direktive o poštnih storitvah. Iz predloga Komisije iz leta 2000 je mogoče sklepati, da je bil cilj predvsem odpraviti obstoječe diskriminatorne prakse številnih prvotnih IUS glede operativnih rabatov.

58. Iz tega sledi, da se lahko odgovor, ki ga predlagam na drugo vprašanje, če se Sodišče ne bo strinjalo z mojim mnenjem in bo odločilo, da se peta alineja uporablja tako za količinske kot operativne rabate, po analogiji uporabi tudi za odgovor na tretje vprašanje.

#### *Drugo vprašanje: združljivost modela „po pošiljatelju“ z načelom nediskriminacije*

59. Začela bi z ugotovitvijo, da se ta predlog za sprejetje predhodne odločbe osredotoča samo na sistem količinskih rabatov, ki jih je družba bpost dodelila v letu 2010.<sup>34</sup> Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je model „po pošiljatelju“ združljiv z načelom enakega obravnavanja iz četrte alineje člena 12 Direktive o poštnih storitvah. Kot navaja družba bpost, odgovor na to vprašanje verjetno ni neposredno pomemben le za Belgijo, ampak tudi za številne druge države članice, v katerih IUS izračunavajo količinske rabate na podlagi količine poštnih pošilk, ki jih pošlje vsak posamezni pošiljatelj.

30 — Če bodo IUS bolj izpostavljeni konkurenci v celotni verigi poštnega pošiljanja (tudi na primer glede dostave poštnih pošilk), bodo mogoče želeli ponuditi del te obdelave po ceni, ki je konkurenčna ceni, ki jo za enako storitev zaračunavajo konkurenti.

31 — Stališče Evropskega parlamenta, sprejeto v prvi obravnavi 11. julija 2007 z namenom sprejetja Direktive o spremembi Direktive 97/67/ES glede popolnega izoblikovanja notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti (UL 2008 C 175E, str. 355) (glej uvodno izjavo 34 v spremenjeni različici, ki jo je predlagal Parlament).

32 — Delovna skupina za poštne storitve, priprava seje Sveta (promet, telekomunikacije in energija) z dne 1. in 2. oktobra 2007, Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 97/67/ES glede popolnega izoblikovanja notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti – Politični dogovor, dokument Sveta 12864/07, 14. september 2007, str. 32 (glej zlasti opombo 40).

33 — Dokument Sveta 12864/07, naveden v opombi 32, str. 16 (opomba 25). Komisija je uspešno nasprotovala predlogu številnih držav članic, da se besedilo „bi se morali upoštevati stroški, do katerih ni prišlo“ nadomesti z besedilom „se lahko upoštevajo stroški, do katerih ni prišlo“.

34 — Ta predlog se torej ne nanaša na druga vprašanja, ki se obravnavajo v postopku v glavni stvari, kot npr., da družba bpost domnevno krši svoje obveznosti o uporabi nediskriminatornih tarif, ker od združevalcev pošte zahteva, da navedejo svoje posamezne stranke, da bi dobili količinske rabate, ali z izračunavanjem operativnih rabatov, ki se združevalcem pošte dodelijo na podlagi količine predsortirane pošte vsake od njihovih strank posebej.

60. Iz ustaljene sodne prakse je razvidno, da načelo enakega obravnavanja, ki je eno od temeljnih načel prava EU, pomeni, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno, razen če je razlikovanje objektivno utemeljeno, ter da se položajev, ki niso primerljivi, ne obravnava enako.<sup>35</sup> Pri presoji primerljivosti položajev je treba upoštevati vse značilne elemente, vključno z načeli in cilji področja, na katerega se nanaša zadevni akt Unije.<sup>36</sup>

61. V nasprotju s trditvijo družbe bpost najprej ugotavljam, da sistem količinskih rabatov, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, dejansko povzroča različno obravnavanje združevalcev pošiljk in posameznih pošiljateljv masovnih pošiljk. V skladu z zgoraj navedenim opisom,<sup>37</sup> bi združevalec pošiljk na podlagi modela „po pošiljatelju“ lahko dobil le 10-odstotni rabat za poštno pošiljke od vsakega od treh pošiljateljv, medtem ko bi posamezni pošiljatelj masovnih pošiljk, ki IUS dostavlja popolnoma enako količino poštnih pošiljk – in tako ustvarja načeloma enak dohodek za IUS – lahko dobil 20-odstotni rabat.

62. Pri tem je glavno vprašanje, ali sta pošiljatelj (masovnih pošiljk) in združevalec glede količinskih rabatov v primerljivem položaju in je zato to različno obravnavanje protizakonito.

63. Družba bpost in francoska vlada v zvezi s tem poudarjata, da dejansko le pošiljatelji ustvarjajo povpraševanje po poštnih storitvah. Količinski rabati so namenjeni spodbujanju tega povpraševanja. Zato je upravičeno, da se ti rabati izračunavajo na tak način, da se nagrajuje le pošiljateljeva odločitev o tem, da pošilja več pošte, in ne sposobnost združevalca, da združi velike količine pošte od različnih pošiljateljv. V nasprotju s tem pa belgijska, italijanska in švedska vlada ter Komisija trdijo, da so pošiljatelji in združevalci v primerljivem položaju, saj družba bpost za oboje opravlja enako storitev.

64. Najprej moram pojasniti, da se ne strinjam s trditvijo belgijske, italijanske in švedske vlade ter Komisije, da je v tej zadevi mogoče enostavno uporabiti razlogovanje iz sodbe Sodišča v zadevi Deutsche Post in drugi.<sup>38</sup>

65. V navedeni zadevi je Sodišče moralo namreč ugotoviti, ali Direktiva o poštnih storitvah nasprotuje temu, da družba Deutsche Post (IUS v Nemčiji) podjetjem, ki poslovno in v svojem imenu združujejo poštno pošiljke več pošiljateljv, zavrne ugodnost posebnih tarif, ki jih ta IUS dodeljuje poslovnim strankam za dostavo minimalnih količin predsortiranih pošiljk v njegove sortirnice. Sodba Deutsche Post in drugi se torej nanaša na „downstream“ dostop do poštno verige pod drugačnimi pogoji in na drugačnih točkah v primerjavi s standardno poštno storitvijo. Sodišče je v bistvu odločilo, da – čeprav je res, da cilj pete alineje člena 12 Direktive o poštnih storitvah ni urediti načelno vprašanje, ali IUS mora odobriti tak dostop do poštno verige – je zavrnitev s strani družbe Deutsche Post, da na združevalce pošiljk razširi sistem operativnih rabatov, ki so na voljo (podjetjem) pošiljateljv, v nasprotju s pravilom enakega obravnavanja, določenim v tej določbi.<sup>39</sup> Sodišče je torej implicitno, vendar neizogibno priznalo, da so posamezni pošiljatelji in združevalci v primerljivem položaju glede *operativnih rabatov*.

66. Po mojem mnenju bi prenos tega razlogovanja v to zadevo pomenil zanikanje, da so posamezni pošiljatelji in združevalci v različnih položajih glede *količinskih rabatov*, in sicer zaradi dejstva, da le posamezni pošiljatelji ustvarjajo samostojno povpraševanje po pisemski pošti. Za pojasnitev te razlike je koristno proučiti verjetne učinke modela „po pošiljatelju“ na trg in jih primerjati z učinki, ki bi jih lahko imel model „zbiranja“.

35 — Sodbe Ruckdeschel in drugi (117/76 in 16/77, EU:C:1977:160, točka 7), Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277, točka 11) in Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, točka 76).

36 — Glej po analogiji sodbo Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi (C-127/07, EU:C:2008:728, točki 25 in 26 ter navedena sodna praksa).

37 — Glej točko 22 zgoraj.

38 — EU:C:2008:141.

39 — EU:C:2008:141, točki 41 in 44.

67. Kot primer se lahko uporabi posamezni pošiljatelj masovne pošte A (na primer banka, ki pošilja veliko administrativne pošte), ki ima pravico do 10-odstotnega količinskega rabata. A se odloči zaupati povsem enako količino pošte združevalcu X za nadaljnjo dostavo IUS. Po modelu izračunavanja „po pošiljatelju“ ta odločitev nikakor ne vpliva na količinski rabat, ki ga omogoči količina pošte od A. X bo tako dobil 10-odstotni rabat za to pošto. Pri modelu „zbiranja“ pa bo X imel pravico do količinskega rabata za pošto od A, ki ustreza zbranim količinam pošte od vseh svojih strank, ki jo dostavi v referenčnem obdobju (na primer 20-odstotkov).

68. Zdaj se lahko domneva, da A sklene pogodbo za pripravo in dostavo popolnoma enake količine pošte IUS z združevalcem Y, ki je večji kot X. Po modelu izračunavanja „po pošiljatelju“ bo imel Y spet pravico do 10-odstotnega rabata za količine pošte od A. Po modelu „zbiranja“ bo količinski rabat, ki ga dobi Y za količino pošte od A, izračunan ob upoštevanju skupnega bruto dohodka, ki ga je Y ustvaril za IUS (na primer 30 %).

69. Nazadnje se kot primer lahko uporabi še položaj posameznega pošiljatelja B, ki ne pošilja dovolj poštnih pošiljk, da bi dobil količinski rabat. Po modelu izračunavanja „po pošiljatelju“ ne bo dobil nobenega rabata, ne glede na to, ali se B odloči, da bo sam dostavljal svojo pošto IUS, ali da to nalogo zaupa združevalcu. Vendar se ta položaj močno razlikuje v okviru modela „zbiranja“: količina poštnih pošiljk, ki jih ustvari B, bi mu dala pravico do 20-odstotnega količinskega rabata, če bi se odločil poslovati z združevalcem X, ter 30-odstotni količinski rabat, če bi se odločil poslovati z združevalcem Y.

70. Na podlagi teh dveh primerov sem prišla do dveh sklepov.

71. Prvi sklep je ta, da bo verjetno le model izračunavanja „po pošiljatelju“ spodbudil pošiljatelje, da bodo pošiljali več pošte in s tem prispevali k poslovnemu cilju količinskih rabatov. Navsezadnje so le pošiljatelji odgovorni za ustvarjanje pošte. Združevalci verjetno ustvarjajo takšno samostojno povpraševanje le v omejenem obsegu, ko so oni sami pošiljatelji.<sup>40</sup> Položaj posameznega pošiljatelja B kaže naslednje: po modelu izračunavanja „po pošiljatelju“, če vse ostalo ostane enako, lahko B s povečanjem količine pošte, ki jo pošilja, dobi le količinski rabat.<sup>41</sup>

72. Menim da spodbuda, da se pošilja več pošte, praktično izhaja v okviru modela „zbiranja“: kar šteje torej ni količina pošte, ki jo pošlje pošiljatelj, ampak predvsem odločitev za poslovanje z združevalcem ter izbira med različnimi združevalci. Pri nespremenjeni količini pošte je B dejansko bolj motiviran poslovati z združevalcem, ki ponuja najboljšo ceno na enoto. V mojem primeru bi bil to verjetno združevalec Y, ki dobi večji količinski rabat kot X in bo lahko za svoje storitve določil ceno, ki bo nižja od cene ponudnika X.<sup>42</sup>

73. Ker sta položaja pošiljateljev in združevalcev glede količinskih rabatov različna, lahko model „zbiranja“ ogrozi cilj IUS, da povečajo povpraševanje po poštnih storitvah. Še zlasti lahko pride do tveganja, da se na trgu pojavijo „povsem administrativni“ združevalci, ki – zato da bi dobili čim večje količinske rabate – pripravljajo čim večje količine pošte, vključno s poštnimi pošiljkami malih pošiljateljev.<sup>43</sup>

40 — Na primer dopisi z zaposlenimi in strankami združevalca, s podizvajalci ali organi javne uprave.

41 — Do tega seveda ne more priti, če na primer razvoj dejavnosti od B vodi k zmanjšanju količine dopisov ali če začne uporabljati druga, mogoče stroškovno učinkovitejša sredstva komunikacije, kot je elektronska pošta.

42 — Glej tudi točko 85 spodaj.

43 — Družba bpost dejansko navaja, da se je za uvedbo modela „po pošiljatelju“ leta 2010 odločila prav z namenom, da odpravi ta pojav. Glej točko 21 zgoraj.

74. Kot pravilno navaja družba bpost, bi posledica tega lahko bil klasičen „no-win“ položaj. Če se od IUS zahteva, da uporabi model „zbiranja“, bo mogoče prisiljen opustiti svoj sistem količinskih rabatov, da bi zaščitil svoje finančno ravnovesje. Vendar bi opustitev količinskih rabatov verjetno zmanjšala povpraševanje po poštnih storitvah v prid drugim načinom komunikacije, kot so telefaks, elektronska pošta, radiodifuzija in internet.<sup>44</sup> To pa bi lahko vplivalo na financiranje univerzalnih storitev, kar škodi IUS.

75. Zato se ne morem strinjati s trditvijo belgijske vlade, da se lahko v tej zadevi uporabi sklepanje Sodišča iz točk 37 in 38 sodbe Deutsche Post in drugi. Sodišče je v navedeni sodbi zavrnilo trditve Deutsche Post in nemške vlade, da bi razširitev sistema *operativnih rabatov* na združevalce ogrozila finančno stabilnost IUS (Deutsche Post). Sodišče je menilo, da bi Deutsche Post lahko zmanjšala svoje operativne rabate za vse prejemnike, „če bi se izkazalo, da dodelitev rabatov združevalcem, ki so bili [...] odobreni le poslovnim strankam [...], povzroči, da bi bili navedeni rabati prekomerni v primerjavi s stroški, do katerih ni prišlo“.<sup>45</sup> Iz navedenega je jasno, da je sklepanje Sodišča tesno povezano z naravo operativnih rabatov: ker se navedeni rabati dodelijo kot odraz stroškov, ki niso nastali IUS, v primerjavi s stroški standardnih storitev pisemskih pošilk, njihova razširitev na združevalce na prvi pogled ne bi mogla vplivati na finančno stabilnost IUS. Kot sem ravno pojasnila, tega sklepanja ni mogoče uporabiti za količinske rabate, saj njihovo zmanjšanje ali odprava lahko negativno vpliva na povpraševanje po storitvah pisemskega pošiljanja in s tem na finančno ravnovesje IUS.

76. Naj še omenim, da je uvedbo modela „zbiranja“ v okvir količinskih rabatov težko uskladiti s prožnostjo določanja cen, ki jo je zakonodaja EU premišljeno dodelila IUS v zameno za njihovo vse večjo izpostavljenost konkurenci, pod omejitvami iz člena 12 Direktive o poštnih storitvah in omejitvami, ki na splošno izhajajo iz Pogodb (na primer prepoved zlorabe prevladujočega položaja na podlagi člena 102 PDEU).<sup>46</sup>

77. Drugi sklep se nanaša na nevtralnost modela „po pošiljatelju“ v smislu njegovega vpliva na konkurenčni položaj različnih udeležencev na trgu poštnih storitev.

78. Pri presoji, ali je sistem količinskih rabatov, kot je ta v postopku v glavni stvari, diskriminatoren, bi Sodišče po mojem mnenju moralo slediti cilju odprtja trgov poštnih storitev konkurenci. Kot potrjuje uvodna izjava 26 Direktive o poštnih storitvah, sta načeli, da morajo biti tarife za univerzalne storitve nediskriminatorne in da je treba preprečiti izkrivljanja konkurence, tesno povezani. Zato je v vse bolj konkurenčnem okolju nujno oboje, „omogočanje zadostne svobode [IUS] pri prilagajanju na konkurenco in hkrati zagotavljanje ustreznega nadzora nad ravnanjem operaterjev, ki bi lahko postali prevladujoči, za zaščito učinkovite konkurence“.<sup>47</sup>

79. Ob upoštevanju navedenega menim, da model „po pošiljatelju“ ne izkrivlja konkurence. Po tem modelu izračunavanja je višina dodeljenega količinskega rabata odvisna izključno od prihodka, ki ga vsak posamezni pošiljatelj v referenčnem obdobju ustvari za IUS. Model izračunavanja „po pošiljatelju“ torej pošiljateljev masovnih pošilk ne spodbuja niti odvrča od tega, da svojo pošto zaupajo združevalcu.

44 — Neodvisno poročilo, pripravljeno na prošnjo ministrstva Združenega kraljestva za gospodarstvo, podjetništvo in regulativno reformo (United Kingdom Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform), razkriva vse večjo cenovno prožnost poštnih storitev kot posledico (zlasti) cenejših načinov pošiljanja pošte. Glej Hooper, R., Hutton, D., Smith, I.R., „*The challenges and opportunities facing UK postal services. An initial response to evidence*“, maj 2008, str. 26 (<https://www.berr.gov.uk/files/file46075.pdf>). Glej tudi Obrazložitenveni memorandum k Predlogu Komisije iz leta 2000, ki je naveden v opombi 9, oddelek 1.2.5 in 1.3.

45 — Sodba Deutsche Post in drugi (EU:C:2008:141, točka 38).

46 — Glej točke 11 in 12 ter od 52 do 56 zgoraj. Komisija je poudarila, da načeloma ni nasprotja med ohranjanjem in izboljšanjem univerzalnih storitev ter postopnim uvajanjem konkurence, „pod pogojem da ima [IUS] potrebno poslovno prožnost in prožnost določanja cen, da se odzove v okviru omejitev iz prava konkurence“. Glej Obrazložitenveni memorandum k Predlogu Komisije iz leta 2000, naveden v opombi 9, oddelek 1.3.

47 — Predlog Komisije iz leta 2006, naveden v opombi 12, oddelek 3.3.3, str. 7.

80. V nasprotju s tem, kar je belgijska vlada zatrjevala na obravnavi, ne vidim razloga, da bi verjela, da model izračunavanja „po pošiljatelju“ na splošno ogroža uspešno poslovanje združevalcev. Čeprav ta model preprečuje pojav povsem administrativnih združevalcev, ne vpliva na morebitni interes, ki bi ga pošiljatelj masovnih pošilk lahko imel pri uporabi storitev „operativnega“ združevalca. Za tak primer gre običajno takrat, ko bi pošiljatelj za enako „znamkovno tarifo“ lahko le pripravil, pedsortiral in/ali sam poslal pošto z večjimi povprečnimi stroški. Več dejavnikov je pomembnih pri odločanju, ali je bolje te naloge prenesti na zunanjega izvajalca, in sicer (ne)razpolaganje z ustrezno notranjo infrastrukturo in človeškimi viri, stroški teh virov, periodično spreminjanje količine pošte, ki jo je treba poslati, ali zgolj prikladnost uporabe storitev združevalca. To, da združevalec po modelu „po pošiljatelju“ ne more dobiti večjih količinskih rabatov (ki jih lahko ali ne more prenesti na stranke) od tistih, ki so na voljo vsakemu pošiljatelju posamično, ne zmanjšuje morebitnega ekonomskega interesa za uporabo zunanjih izvajalcev.

81. Neutrlnost učinkov modela „po pošiljatelju“ na konkurenčnost združevalcev je pravo nasprotje izkrivljajočih učinkov prakse, ki se obravnava v zadevi Deutsche Post in drugi.<sup>48</sup> V navedeni zadevi je to, da združevalci niso mogli dobiti operativnih rabatov, ki jih je Deutsche Post dodeljevala posameznim pošiljateljem za predložitev minimalnih količin pedsortirane pošte v njene sortirnice, očitno oviralo razvoj konkurence na trgu združevanja pošte. Odločitev Sodišča je v navedeni zadevi spodbudila cilj liberalizacije trga poštnih storitev, za katerega se zavzema Direktiva o poštnih storitvah.<sup>49</sup>

82. Model „po pošiljatelju“ je enako nevtralen glede konkurenčnosti različnih združevalcev, če se dosledno uporablja za vse združevalce.<sup>50</sup> Če količinski rabati temeljijo zgolj na pošti, ki jo ustvarijo posamezni pošiljatelji, bo pošiljateljeva izbira združevalca odvisna (ob enakih drugih pogojih) od kakovosti ponujene storitve. Ta kakovost pa se bo verjetno odražala v zanesljivosti združevalca, prikladnosti njegovega načina sprejema pošte, hitrosti obdelave in dostave pošte do IUS ter kako sposoben in pripravljen je poslovati – po ceni, ki je sprejemljiva za pošiljatelja – ob nepričakovanih povečanjih ali zmanjšanjih količine pošte, ki jo je treba obdelati.

83. V nasprotju s tem pa je verjetno, da bo pri modelu „zbiranja“ prišlo do izkrivljanj konkurence.

84. Prvič, ta model večino pošiljateljev spodbuja, da svojo pošto zaupajo združevalcu.<sup>51</sup> Tega sklepa ne omaja dejstvo, da ni nobenega zagotovila, da se bo (celoten) rabat, ki ga je dobil združevalec, odrazil na ceni za stranke. Tudi uporaba povsem administrativnega združevalca ima lahko ugodnosti za pošiljatelja, če združevalčeva ponudba omogoča pošiljatelju, da pošlje pošto po (celo nekoliko) nižji povprečni ceni, kot bi jo sicer zaračunal IUS. Na primer, ob domnevi, da združevalec Y (ki na podlagi modela „zbiranja“ dobi skupno 30-odstotni rabat) ponuja samo 12-odstotni rabat pošiljatelju masovne pošte A, bo slednji še vedno motiviran za poslovanje z Y, ker bi A dobil le 10-odstotni količinski rabat, če bi svojo pošto dostavil neposredno IUS.

48 — EU:C:2008:141.

49 — Glej zlasti uvodno izjavo 8 Direktive o poštnih storitvah; uvodne izjave 2 in od 12 do 15 Direktive iz leta 2002; uvodne izjave 12, 16 in 38 Direktive iz leta 2008.

50 — Kolikor mi je znano, gre tu za tak primer: družba bpost zlasti navaja, da so bili njeni količinski rabati za leto 2010 pod enakimi pogoji uporabljeni za njeno lastno hčerinsko družbo za združevanje poštnih pošilk (družba Speos).

51 — Glej točko 72 zgoraj. Vendar ta spodbuda ne obstaja za tiste pošiljatelje masovnih pošilk, ki imajo v vsakem primeru pravico do največjih rabatov.

85. Drugič, model „zbiranja“ deluje v korist združevalcev, ki zbirajo največje količine pošte in s tem dobijo največje rabate.<sup>52</sup> To postane še posebej očitno ob primerjavi konkurenčnih položajev združevalcev X in Y.<sup>53</sup> V zgoraj navedenem primeru X po modelu zbiranja dobi 20-odstotni količinski rabat, medtem ko Y dobi 30-odstotni količinski rabat. Ob enakih drugih pogojih to pomeni, da ima Y za isto storitev znatno konkurenčno prednost pred X pri privabljanju strank. Y je tudi operativno bolj prilagodljiv kot X. Y lahko (na primer) ponudi manj izpopolnjene storitve, toda dosti večji rabat, ali enako storitev z nekoliko večjim rabatom in obdrži več dobička.

86. Poleg tega, če IUS ne more uporabiti modela „po pošiljatelju“, mu lahko na koncu ostane zgolj izbira, da v celoti opusti svoj sistem količinskih rabatov, da zagotovi svojo finančno sposobnost uspešnega poslovanja.<sup>54</sup> To pa bi verjetno imelo negativne posledice za uporabnike poštnih storitev na splošno.

87. Takšna izkrivljanja konkurence in njihovi stranski učinki očitno niso v skladu s cilji Direktive o poštnih storitvah.

88. Po mnenju zakonodajalca EU je spodbujanje konkuriranja prvotnim operaterjem ključno za vzpostavitev notranjega trga poštnih storitev.<sup>55</sup> Sodba Deutsche Post in drugi<sup>56</sup> kaže, kako pomembno je načelo nediskriminacije iz člena 12 Direktive o poštnih storitvah pri doseganju tega cilja. Vendar se strinjam z mnenjem francoske vlade, da Direktiva *ne* zahteva od IUS, da določijo tarife tako, da dajejo prednost velikim združevalcem pred manjšimi združevalci in/ali IUS.<sup>57</sup> Nasprotno pa bi lahko pozitivna diskriminacija, ki daje prednost velikim združevalcem, kršila četrto alineo člena 12, ki od držav članic zahteva, da zagotovijo, da tarife za poštno storitve ne dajejo prednosti nekaterim strankam oziroma kategorijam strank.

89. Poleg tega menim, da lahko izogibanje izračuna količinskih rabatov na način, ki ustvarja konkurenčno prednost za največje združevalce, prispeva k nastanku in uspešnemu razvoju združevalcev, ki – ne glede na njihovo velikost – ponujajo najboljše storitve končnim uporabnikom. V zvezi s tem se zdi, da je model „po pošiljatelju“ v skladu s cilji Direktive o poštnih storitvah glede izboljšanja kakovosti poštnih storitev v EU in spodbujanja izpopolnjevanja delovanja notranjega trga poštnih storitev.<sup>58</sup>

90. Zato ugotavljam, da je treba, ker so pošiljatelji in združevalci v objektivno različnih položajih glede količinskih rabatov, načelo nediskriminacije iz četrte alinee člena 12 Direktive o poštnih storitvah razlagati tako, da ne preprečuje IUS, da količinske rabate, ki jih dodeli združevalcu pošiljk, izračunava na podlagi količin poštnih pošiljk vsake posamezne stranke združevalca posebej v referenčnem obdobju, in ne na podlagi zbranih količin poštnih pošiljk, ki jih združevalec v tem obdobju predloži IUS.

91. Iz že navedenih razlogov<sup>59</sup> na tretje vprašanje ni treba ločeno odgovoriti.

52 — Glej v tem smislu „Avis n° 07-A-17 du Conseil de la concurrence (Francija) relatif à une demande d’avis de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) sur le dispositif de remises commerciales de La Poste, 20. december 2007, *Bulletin officiel de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes*“, 23. april 2008, str. 313.

53 — Glej točki 67 in 68 zgoraj.

54 — Glej točko 74 zgoraj.

55 — Glej v tem smislu, na primer, Obrazložiteni memorandum k Predlogu Komisije iz leta 2000, naveden v opombi 9, oddelek 2.7.

56 — EU:C:2008:141.

57 — Splošneje, tudi v skladu s spremembami iz leta 2002 in 2008 Direktiva o poštnih storitvah ne zahteva od držav članic, da dosežejo neko opredeljeno minimalno raven učinkovite konkurence v sektorju poštnih storitev.

58 — Glej zlasti uvodne izjave 1, 19, 30, 31, 32 in 35 Direktive o poštnih storitvah.

59 — Glej točke 33, 57 in 58 zgoraj.

## **Predlog**

92. Glede na vse zgornje ugotovitve predlagam, naj Sodišče na vprašanja, ki jih je predložilo cour d'appel de Bruxelles (Belgija), odgovori tako:

1. Peta alinea člena 12 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 je bila spremenjena, se ne uporablja za količinske rabate, ki jih dodeli izvajalec univerzalnih storitev glede na količino poštnih pošiljk, ki mu jih v referenčnem letu predloži pošiljatelj, in katerih namen je spodbuditi pošiljatelje, da povečajo svoje povpraševanje po poštnih storitvah.
2. Načelo nediskriminacije iz četrte alineje člena 12 Direktive 97/67 izvajalcu univerzalnih storitev ne preprečuje, da količinske rabate, ki jih dodeli združevalcu pošiljk, izračunava na podlagi količin poštnih pošiljk vsake posamezne stranke združevalca posebej v referenčnem obdobju, in ne na podlagi zbranih količin poštnih pošiljk, ki jih združevalec v tem obdobju predloži izvajalcu poštnih storitev.