

# VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

1552

Na temelju članka 3. Uredbe o državnim potporama («Narodne novine», broj 50/2006), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 18. travnja 2008. godine, donijela

## ODLUKU

### O OBJAVLJIVANJU PRAVILA O DRŽAVNOJ POTPORI U POŠTANSKIM USLUGAMA

#### I.

Pravila o državnim potporama u poštanskim uslugama sadržana su u Obavijesti Komisije o primjeni pravila tržišnog natjecanja na poštanski sektor i o procjeni određenih državnih mjera u vezi s poštanskim uslugama (31998Y0206(01), SL C 39, 06.02.1998., str. 2. – 18.)

#### II.

Tekst akta u kojem su sadržana pravila iz točke I. ove Odluke, u prijevodu na hrvatski jezik, glasi:

Obavijest Komisije o primjeni pravila tržišnog natjecanja na poštanski sektor i o procjeni određenih državnih mjera u vezi s poštanskim uslugama (SL C 39, 06. 02. 1998.)

#### PREDGOVOR

Nakon što je Komisija podnijela Zelenu knjigu o razvoju jedinstvenog tržišta poštanskih usluga<sup>1</sup> i priopćenje Europskom parlamentu i Vijeću, u kojem navodi rezultate savjetovanja o Zelenoj knjizi i mjerama za koje se Komisija<sup>2</sup> zalaže, održana je opsežna rasprava o budućoj regulativi poštanskog sektora u Zajednici. Vijeće je, Rezolucijom od 7. veljače 1994. godine o razvoju poštanskih usluga Zajednice<sup>3</sup>, pozvalo Komisiju da predloži mjere za definiranje usklađene univerzalne usluge i poštanskih usluga koje bi se mogle rezervirati. U srpnju 1995. godine Komisija je predložila paket mjera za poštanske usluge koji se sastojao od prijedloga za Direktivu Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim pravilima za razvoj poštanskih usluga Zajednice i za poboljšanje kakvoće usluge<sup>4</sup>, te nacrt obavijesti o primjeni pravila tržišnog natjecanja<sup>5</sup>.

Ova obavijest, koja dopunjuje mjere usklađivanja koje je predložila Komisija, temelji se na rezultatima navedenih rasprava u skladu s načelima utvrđenim u Rezoluciji od 7. veljače 1994. godine. Ona uzima u obzir komentare primljene tijekom javnog savjetovanja o nacrtu ove obavijesti objavljene u prosincu 1995. godine, Rezoluciju<sup>6</sup> Europskog parlamenta o navedenom nacrtu koja je usvojena 12. prosinca 1996. godine, kao i rasprave o predloženoj Direktivi u Europskom parlamentu i Vijeću.

Komisija smatra da su poštanske usluge od vitalne važnosti za sve gospodarske i društvene djelatnosti jer čine bitno sredstvo komunikacije i trgovine. Pojavljuju se nove poštanske usluge te je stoga potrebna tržišna sigurnost za poticanje ulaganja i otvaranje novih radnih mjesta u tom sektoru. Kako je to potvrdio i Sud EZ-a, pravo se Zajednice, a posebno pravila

tržišnog natjecanja iz Ugovora o EZ-u, primjenjuju na poštanski sektor<sup>7</sup>. Sud je izjavio da »u slučaju javnih poduzetnika kojima države članice odobravaju posebna ili isključiva prava, one ne smiju donijeti nove niti zadržati važeće mjere u suprotnosti s pravilima iz Ugovora, a koja se odnose na tržišno natjecanje« te da se ta pravila »moraju tumačiti u svezi s člankom 90. stavkom 2. koji predviđa da poduzetnici kojima je povjereno upravljanje uslugama od općeg gospodarskog interesa podliježu pravilima tržišnog natjecanja u mjeri u kojoj primjena takvih pravila ne sprječava, pravno ili činjenično, obavljanje određenih zadataka koji su im dodijeljeni.« Stoga se Komisiji često upućuju pitanja o stavu koji namjerava zauzeti u svrhu provedbe pravila tržišnog natjecanja iz Ugovora, u pogledu ponašanja poštanskih operatora te s obzirom na državne mjere za javne poduzetnike i poduzetnike kojima države članice odobravaju posebna ili isključiva prava u poštanskom sektoru.

U ovoj obavijesti utvrđuje se Komisijino tumačenje relevantnih odredbi Ugovora i vodeća načela u skladu s kojima Komisija namjerava primjenjivati pravila tržišnog natjecanja iz Ugovora na pojedinačne slučajeve u poštanskom sektoru, istovremeno zadržavajući potrebne elemente zaštite pružanja univerzalne usluge, a poduzetnicima i državama članicama daju se jasne smjernice s ciljem da se izbjegne kršenje Ugovora. Ova obavijest ne dovodi u pitanje tumačenja koja donosi Sud Europskih zajednica.

Nadalje, ova obavijest utvrđuje pristup koji Komisija namjerava zauzimati kod primjene pravila tržišnog natjecanja na ponašanje poštanskih operatora te kod ocjenjivanja usklađenosti državnih mjera kojima se ograničava sloboda davanja usluge i/ili tržišnog natjecanja na poštanskim tržištima s pravilima tržišnog natjecanja i ostalim pravilima Ugovora. Ona se osvrće i na pitanje ravnopravnog pristupa poštanskoj mreži i zaštite potrebne za osiguranje ravnopravnog tržišnog natjecanja u sektoru.

S obzirom na razvoj novih poštanskih usluga koje pružaju privatni i javni operatori, neke države članice preispituju svoje poštansko zakonodavstvo, s ciljem ograničavanja monopola njihovih poštanskih organizacija u mjeri u kojoj se to smatra potrebnim za ostvarivanje ciljeva od javnog interesa. Istovremeno, Komisija se suočava sa sve većim brojem pritužbi i slučajeva koji se odnose na pravo tržišnog natjecanja o kojima treba zauzeti stajalište. Stoga je, u ovom trenutku, obavijest primjereni instrument koji osigurava upute državama članicama i poštanskim operatorima, uključujući one koji uživaju posebna ili isključiva prava, za osiguravanje ispravne provedbe pravila tržišnog natjecanja. Cilj je ove obavijesti, iako ona ne može biti potpuna, osigurati potrebne upute za pravilno tumačenje, posebno članaka 59, 85, 86, 90 i 92 Ugovora u pojedinačnim slučajevima. Objavljivanjem ove obavijesti, Komisija poduzima mjere kojima se poboljšava transparentnost te poštanskim operatorima olakšava donošenje ulagačkih odluka u interesu korisnika poštanskih usluga Europske unije.

Sukladno objašnjenju Komisije u Priopćenju od 11. rujna 1996. godine o »Uslugama od općeg interesa u Europi«<sup>8</sup>, solidarnost i jednakost postupanja u okviru tržišnog gospodarstva temeljni su ciljevi Zajednice. Usluge od općeg interesa doprinose ostvarivanju tih ciljeva. Europljani očekuju usluge visoke kakvoće po dostupnim cijenama, a mnogi od njih usluge od općeg interesa čak poistovjećuju sa socijalnim pravima.

Što se tiče, posebno, poštanskog sektora potrošači su sve odlučniji u traženju svojih prava i ostvarivanju želja. Zbog tržišnog natjecanja na svjetskoj razini poduzetnici koji rabe takve usluge prisiljeni su tražiti povoljnije cijene od onih koje uživaju njihovi konkurenti. Nove tehnologije, kao što su faks ili elektronička pošta, vrše ogroman pritisak na tradicionalne poštanske usluge. Takvi razvoji uzrokuju sve veću zabrinutost za budućnost tih usluga kao i zabrinutost za radna mjesta te gospodarsku i socijalnu koheziju. Gospodarska važnost ovih usluga od izuzetne je važnosti. Upravo je stoga potrebna modernizacija i razvoj usluga od općeg interesa budući da one doprinose europskoj konkurentnosti, socijalnoj solidarnosti i kakvoći života.

Cilj je Zajednice podržati konkurentnost europskog gospodarstva u sve konkurentnijem

svijetu te potrošačima pružiti veći izbor, bolju kakvoću i niže cijene, istovremeno svojim politikama pomažući učvršćivanju gospodarske i društvene kohezije među državama članicama te smanjenju određenih nejednakosti. Poštanske usluge ovdje imaju ključnu ulogu. Zajednica se obvezuje promicati funkcije od općeg gospodarskog interesa kako je svečano potvrđeno u novom članku 7.d Ugovora iz Amsterdama, poboljšavajući njihovu učinkovitost. Zakon tržišta omogućuje bolju raspodjelu izvora i bolju učinkovitost u ponudi usluga čiji je osnovni korisnik potrošač koji dobiva bolju kakvoću po nižoj cijeni. Međutim, ti mehanizmi ponekad imaju ograničenja; jedna od posljedica jest da moguće koristi ne obuhvate cijelo pučanstvo, a cilj promicanja društvene i teritorijalne kohezije Unije možda ne bude ostvaren. Tada javna vlast mora osigurati da se uzme u obzir opći interes.

Tradicionalne strukture nekih usluga od općeg gospodarskog interesa, organizirane na osnovi nacionalnih monopola, predstavljaju izazov za europsku gospodarsku integraciju. To se odnosi i na poštanske monopole, čak i kada su opravdani, koji bi mogli predstavljati prepreku nesmetanom funkcioniranju tržišta, posebno izolacijom određenog tržišnog sektora.

Istinski izazov predstavlja osiguranje nesmetane interakcije između zahtjeva jedinstvenog tržišta kao što su sloboda kretanja, gospodarska učinkovitost i dinamika, slobodno tržišno natjecanje te ciljeva od općeg interesa. Ova interakcija mora koristiti kako pojedincima tako i društvu u cjelini. Teško je postići takvu ravnotežu budući da se situacija neprestano mijenja: jedinstveno tržište se i dalje širi, a javne usluge ne samo da nisu stalne, već se moraju prilagođavati novim zahtjevima.

Osnovnim konceptom univerzalne usluge, koji je uvela Komisija<sup>9</sup>, osigurava se pružanje usluge visoke kakvoće po cijenama koje su svima dostupne. Univerzalna usluga definira se pomoću načela: jednakosti, univerzalnosti, kontinuiteta i prilagodljivosti; te pomoću dobrih običaja: otvorenosti u upravljanju, određivanja cijena i financiranja te nadzora koji vrše tijela neovisna od onih koja obavljaju usluge. Svi ovi kriteriji nisu uvijek zadovoljeni na nacionalnoj razini, ali ako su uvedeni uporabom koncepta europske univerzalne usluge, onda imaju pozitivne učinke na razvoj usluga od općeg interesa. Univerzalna usluga u Europi izraz je zahtjeva i posebnih značajki europskog modela društva u okviru politike kojom se kombiniraju dinamično tržište, kohezija i solidarnost.

Univerzalne poštanske usluge visoke kakvoće imaju veliku važnost i za privatne i za poslovne korisnike. S obzirom na razvoj elektroničke trgovine, njihova važnost rast će i dalje u vrlo bliskoj budućnosti. Poštanske usluge imat će važnu ulogu u tome.

Što se tiče poštanskog sektora, Europski parlament i Vijeće usvojili su Direktivu 97/67/EZ (u daljnjem tekstu »Poštanska direktiva«). Njezin je cilj uvođenje zajedničkih pravila za razvoj poštanskog sektora i poboljšanje kakvoće usluge, kao i postupno otvaranje tržišta na kontroliran način.

Cilj je Poštanske direktive osigurati pružanje poštanske usluge kao univerzalne usluge na duži rok. Ona za države članice uvodi minimalnu usklađenu normu univerzalnih usluga, uključujući visoku kakvoću usluge u cijeloj zemlji uz redovite zajamčene isporuke po cijenama koje su svima dostupne. To uključuje skupljanje, prijevoz, razvrstavanje i uručivanje pisama kao i kataloga i paketa uz određena ograničenja cijene i težine. Također, obuhvaća i preporučene te pošiljke s označenom vrijednosti (valeur déclarée), a primjenjuje se na domaće kao i međunarodne isporuke. Potrebna pozornost posvećuje se zahtjevima za kontinuitetom, tajnošću, neutralnošću i jednakosti postupanja, kao i prilagodljivosti.

Kako bi se osiguralo financiranje univerzalne usluge, sektor se može rezervirati za operatore koji obavljaju ovu univerzalnu uslugu. Područje primjene rezerviranog sektora usklađeno je u Poštanskoj direktivi. Sukladno Poštanskoj direktivi, države članice mogu odobriti isključiva prava za pružanje poštanskih usluga samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obavljanje univerzalne usluge. Nadalje, Poštanskom direktivom utvrđuje se maksimalno područje primjene koje države članice mogu rezervirati za postizanje ovog cilja. Ako je potrebno

dodatno financiranje za univerzalnu uslugu, tržišnim operatorima mogu se uvesti određene obveze u zamjenu za ovlaštenje; na primjer, od njih se mogu zahtijevati financijski doprinosi u kompenzacijski fond kojim u ovu svrhu upravlja tijelo neovisno od korisnika kako je predviđeno u članku 9. Poštanske direktive.

Poštanska direktiva utvrđuje minimalnu zajedničku normu univerzalnih usluga i utvrđuje zajednička pravila za rezervirano područje. Ona, stoga, povećava pravnu sigurnost s obzirom na zakonitost nekih isključivih i posebnih prava u poštanskom sektoru. Međutim, neke države primjenjuju mjere koje nisu uređene tom Direktivom, a postoji mogućnost da su u suprotnosti s pravilima iz Ugovora koja su namijenjena državama članicama. Autonomno ponašanje poštanskih operatora i dalje podliježe pravilima tržišnog natjecanja iz Ugovora.

Članak 90. stavak 2. Ugovora predviđa da davatelji usluga od općeg interesa mogu biti izuzeti od pravila iz Ugovora, u mjeri u kojoj bi primjena tih pravila narušavala izvršavanje zadataka od općeg interesa za koje su oni odgovorni. To izuzeće od pravila Ugovora, međutim, podliježe načelu proporcionalnosti. Cilj je ovog načela osigurati takav odnos između obveze pružanja usluga od općeg interesa i načina na koji se te usluge zapravo pružaju, tako da su korištena sredstva proporcionalna postavljenim ciljevima. Načelo je formulirano na način da dozvoljava ravnotežu koja je fleksibilna i osjetljiva na kontekst te uzima u obzir tehnička i proračunska ograničenja koja se mogu razlikovati od jednog do drugog sektora. Njime se postiže i najbolja moguća interakcija učinkovitosti tržišta i zahtjeva od općeg interesa, osiguravajući da sredstva rabljena za udovoljavanje uvjetima ne narušavaju nesmetano funkcioniranje jedinstvenog europskog tržišta i da ne utječu na trgovinu u mjeri u kojoj bi to bilo u suprotnosti s interesima Zajednice<sup>10</sup>.

Primjena pravila iz Ugovora, uključujući moguću primjenu izuzeća od članka 90. stavka 2., s obzirom na ponašanje poduzetnika, kao i državne mjere, može se provesti samo u pojedinačnim slučajevima. Međutim, vrlo je poželjno, s ciljem povećanja pravne sigurnosti glede mjera koje nisu obuhvaćene Poštanskom direktivom, objasniti Komisijina tumačenja Ugovora i pristup koji ona namjerava zauzeti za buduću primjenu tih pravila. Posebno, Komisija smatra, da bi sukladno odredbama članka 90. stavka 2. u odnosu na odredbe o univerzalnoj usluzi, primjena pravila iz Ugovora potaknula konkurentnost poduzetnika koji djeluju u poštanskom sektoru, koristila korisnicima i doprinijela na pozitivan način ciljevima od općeg interesa.

Poštanski sektor Europske unije je karakterističan po područjima koja su države članice rezervirale s ciljem zajamčenog pružanja univerzalne usluge i koja se sada usklađuju pomoću Poštanske direktive kako bi se ograničili učinci narušavanja među državama članicama. Komisija mora, sukladno Ugovoru, osigurati da poštanski monopoli udovoljavaju pravilima iz Ugovora, a posebno pravilima tržišnog natjecanja, s ciljem osiguranja maksimalne koristi i ograničavanja svih učinaka narušavanja za potrošače. Ostvarujući ovaj cilj primjenom pravila tržišnog natjecanja na sektor u pojedinačnim slučajevima, Komisija će osigurati da se monopolska moć ne rabi za proširenje zaštićenoga dominantnoga položaja u liberalizirane djelatnosti ili za neopravdanu diskriminaciju u korist velikih korisnika na štetu malih korisnika. Komisija će osigurati i da se ovlašteni poštanski monopoli u području prekograničnih usluga ne koriste za stvaranje ili održavanje nezakonitih kartela koji određuju cijene, a čime štete interesu poduzetnika i potrošača u Europskoj uniji.

Ova obavijest strankama na tržištu objašnjava praktične posljedice primjene pravila tržišnog natjecanja na poštanski sektor kao i moguća odstupanja od načela. Ona utvrđuje stajalište koje će Komisija zauzeti, u kontekstu koji je definiran neprekinutim postojanjem posebnih i isključivih prava kako je to usklađeno Poštanskom direktivom, kod ocjenjivanja pojedinačnih slučajeva ili pred Sudom u slučajevima koje mu upute nacionalni sudovi temeljem članka 177. Ugovora.

---

\_\_\_\_\_

<sup>1</sup> COM(91) 476 završni tekst.

<sup>2</sup> Smjernice o razvoju poštanskih usluga Zajednice (COM(93) 247 od 2. lipnja 1993.).

<sup>3</sup> SL C 48. 16. 2. 1994., str. 3.

<sup>4</sup> SL C 322, 2. 12. 1995., str. 22.

<sup>5</sup> SL C 322, 2. 12. 1995., str. 3.

<sup>6</sup> SL C 20, 20. 1. 1997., str. 159.

<sup>7</sup> Posebno u Skupnim predmetima C-48/90 i C-66/90, Nizozemska i Koninklijke PTT Nizozemska i PTT Post BV protiv Komisije [1992] ECR I-565 i Predmet C-320/91 Procureur du Roi protiv Paul Corbeau [1993] ECR I-2533.

<sup>8</sup> COM(96) 443 završni tekst

<sup>9</sup> Vidi bilješku 8.

<sup>10</sup> Vidi presudu od 23. 10. 1997. u Predmetima C-157/94 do C-160/94 «Obveze država članica – električna energija» Komisija protiv Nizozemske (157/94), Italije (158/94), Francuske (154/94), Španjolske (160/94).

## 1. DEFINICIJE

U smislu ove obavijesti, primjenjuju se sljedeće definicije<sup>11</sup>:

»*poštanske usluge*«: usluge koje uključuju prijam, razvrstavanje, prijevoz i uručivanje poštanskih pošiljaka;

»*javna poštanska mreža*«: sustav organizacije i sredstava svih vrsta koje koriste davatelji univerzalne usluge posebno u svrhe:

– prijama poštanskih pošiljaka koje je obuhvaćeno obvezom univerzalne usluge od sabirnih mjesta na cijelom području,

– usmjeravanja i rukovanja tim pošiljkama od sabirnih mjesta poštanske mreže do distribucijskog centra,

– distribucije do adresa navedenih na pošiljkama;

»*sabirna mjesta*«: fizička oprema, uključujući poštanske sandučice namijenjene javnosti ili uz javne ceste ili u okviru prostorija davatelja univerzalne usluge, gdje korisnici poštanske pošiljke mogu položiti u javnu poštansku mrežu;

»*prijam*«: radnja prijama poštanskih pošiljaka predanih na sabirnim mjestima;

»*distribucija*«: proces od razvrstavanja u distribucijskom centru pa do uručivanja poštanskih pošiljaka na njihove adrese;

»*poštanska pošiljka*«: pošiljka adresirana u završnom obliku u kojem je davatelj univerzalne usluge odnosi. Uz pismovne pošiljke, takve pošiljke odnose se na primjer i na knjige, kataloge, novine, časopise i poštanske pakete koji sadrže robu s ili bez trgovačke vrijednosti;

»*pismovna pošiljka*«: komunikacija u pisanom obliku ili na bilo kojoj vrsti fizičkog medija koja se treba prenijeti i isporučiti na adresu koju je pošiljatelj naveo na pošiljci ili na njenom omotu. Knjige, katalogi, novine i časopisi ne smatraju se pismovnim pošiljkama;

»*tiskanica*«: komunikacija koja se sastoji samo od oglasnih, marketinških ili reklamnih materijala koji imaju istovjetnu poruku, osim imena primatelja, adrese, identifikacijskog broja kao i drugih promjena koje ne mijenjaju prirodu poruke, a šalje se na veliki broj adresa, te se mora prenijeti i isporučiti na adresu koju je na pošiljci ili njenom omotu naveo pošiljatelj.

Nacionalno regulatorno tijelo trebalo bi protumačiti pojam »veliki broj adresa« za svaku državu članicu i objaviti primjerenu definiciju. Računi, fakture, financijska izvješća i druge neistovjetne poruke ne smatraju se tiskanicom. Komunikacija koja kombinira tiskanice s drugim pošiljkama unutar istog omota ne bi se trebala smatrati tiskanicom. Tiskanice uključuju međunarodne kao i domaće tiskanice;

»*razmjena dokumenata*«: osiguravanje sredstava, uključujući osiguravanje ad hoc objekata kao i prijevoz koji obavljaju treće stranke, koji omogućuje samodostavu unakrsnom razmjenom poštanskih pošiljaka među korisnicima pretplaćenim na ovu uslugu;

»*pošiljka ubrzane pošte*«: usluga čija su obilježja uz veću brzinu i pouzdanost prijama, distribucije i uručivanja pošiljaka, sve ili neke od dodatnih pogodnosti: zajamčeno uručivanje

do određenog datuma; prijam na mjestu porijekla; osobno uručivanje primatelju; mogućnost promjene odredišta i primatelja u prijenosu; potvrda pošiljatelju o primitku otpremljene pošiljke; nadzor i praćenje poslanih pošiljaka; osobna usluga korisnicima i osiguranje à la carte usluge, po potrebi. Korisnici su u načelu spremni platiti višu cijenu za ovu uslugu;

»*davatelj univerzalne usluge*«: javno ili privatno tijelo koje pruža opću poštansku uslugu ili njene dijelove u državi članici, o čijem je identitetu obaviještena Komisija;

»*isključiva prava*«: prava koja je odobrila država članica, a kojima se rezervira pružanje poštanskih usluga jednom poduzetniku putem svakog zakonodavnog, regulatornog ili upravnog instrumenta te mu se rezervira pravo pružanja poštanske usluge ili obavljanje djelatnosti unutar određenog zemljopisnog područja;

»*posebna prava*«: prava koja država članica odobrava ograničenom broju poduzetnika zakonodavnim, regulatornim ili upravnim instrumentom koji, unutar određenog zemljopisnog područja:

- ograničava, po diskrecijskoj osnovi, broj takvih poduzetnika ovlaštenih za pružanje usluga ili obavljanje djelatnosti, koje nisu sukladne kriterijima objektivnosti, proporcionalnosti i jednakosti, na dva ili više, ili
- određuje, na način koji nije sukladan takvim kriterijima, nekoliko konkurentnih poduzetnika koja su ovlaštena za pružanje usluga ili obavljanje djelatnosti, ili
- daje poduzetniku ili poduzetnicima, na način koji nije sukladan takvim kriterijima, pravne ili regulatorne prednosti koje znatno utječu na sposobnost bilo kojeg drugog poduzetnika za pružanje iste takve usluge ili obavljanje iste djelatnosti u istom geografskom području pod skoro jednakim uvjetima;

»*krajnji troškovi*«: naknada davateljima univerzalne usluge za distribuciju dolazne međunarodne pošte koja se sastoji od poštanskih pošiljaka iz druge države članice ili treće države;

»*posrednik*«: svaki gospodarski operator koji djeluje između pošiljatelja i davatelja univerzalne usluge, prijemom, usmjeravanjem i/ili pred-razvrstavanjem poštanskih pošiljaka, prije njihova upućivanja u javnu poštansku mrežu iste ili druge države;

»*nacionalno regulatorno tijelo*«: tijelo ili tijela u svakoj državi članici kojima država članica povjeri, inter alia, regulatorne funkcije iz područja primjene Poštanske direktive;

»*osnovni zahtjevi*«: opći negospodarski razlozi zbog kojih država članica može uvesti uvjete za obavljanje poštanskih usluga<sup>12</sup>. Ti razlozi su: tajnost dopisivanja, sigurnost mreže s obzirom na prijevoz opasne robe i, ako je opravdano, zaštita podataka, zaštita okoliša i regionalno planiranje.

Zaštita podataka može obuhvaćati zaštitu osobnih podataka, tajnost podataka koji se prenose ili pohranjuju i zaštitu privatnosti.

<sup>11</sup> Definicije će se tumačiti u smislu Poštanske direktive i svih promjena proizašlih iz pregleda te Direktive.

<sup>12</sup> Značenje ove važne rečenice u kontekstu prava Zajednice o tržišnom natjecanju objašnjava se u stavku 5. podstavku 3.

## 2. DEFINICIJA TRŽIŠTA I POLOŽAJ NA POŠTANSKOM TRŽIŠTU

### a) Definicija zemljopisnog tržišta te tržišta proizvoda

2.1. Članci 85. i 86. Ugovora zabranjuju, na osnovi neusklađenosti sa zajedničkim tržištem, svako ponašanje jednog ili više poduzetnika koje bi moglo negativno utjecati na trgovinu među državama članicama u što se ubraja sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja i/ili zlouporaba dominantnoga položaja na zajedničkom tržištu ili njegovu znatnom dijelu. Teritoriji država članica čine odvojena zemljopisna tržišta s obzirom na uručivanje

domaće pošte kao i s obzirom na domaće uručivanje dolazne prekogranične pošte, prvenstveno zbog isključivih prava operatora navedenih u točki 4.2 i ograničenja uvedenih za obavljanje poštanskih usluga. Svako od zemljopisnih tržišta čini znatan dio zajedničkog tržišta. Za određivanje »mjerodavnog tržišta« zemlja porijekla dolazne prekogranične pošte nije bitna.

2.2. Što se tiče tržišta proizvoda, razlike u praksi među državama članicama pokazuju da je u nekim slučajevima potrebno prepoznati nekoliko različitih tržišta. Razdvajanje različitih tržišta proizvoda potrebno je, između ostalog, zbog odobrenih posebnih ili isključivih prava. U svojoj ocjeni pojedinačnih slučajeva na osnovi različitih tržišta i regulatornih situacija u državama članicama te na osnovi usklađenog okvira utvrđenog Poštanskom direktivom, Komisija će, u načelu, priznati da postoji više tržišta različitih proizvoda poput prijama, razvrstavanja, prijevoza i uručivanja pošte, kao i, na primjer, tiskanica te prekogranične pošte. Komisija će uzeti u obzir činjenicu da su ta tržišta u cijelosti ili djelomično liberalizirana u mnogim državama članicama. Komisija će razlikovati sljedeća tržišta kod ocjenjivanja pojedinačnih slučajeva.

2.3. Opća poštanska usluga obuhvaća uručivanje pismovnih pošiljaka na adrese navedene na pošiljkama.

Ona ne obuhvaća samo-pružanje usluga, to jest pružanje poštanskih usluga koje obavlja fizička ili pravna osoba (uključujući sestrinskog poduzetnika ili podružnicu) koja je izvor pošte.

Isključene su, sukladno praksi u mnogim državama članicama, poštanske pošiljke koje se ne smatraju pismovnim pošiljkama, budući da se radi o istovjetnim preslikama iste pisane komunikacije koje nisu promijenjene dodanim, ispuštenim ili naznačenim stavkama osim imena primatelja i njegove adrese. Takve pošiljke su časopisi, novine, tiskani periodični katalogi, kao i roba ili popratni dokumenti povezani s takvim pošiljkama.

Tiskanice su obuhvaćene definicijom pismovnih pošiljki. Međutim, tiskanice ne sadrže osobne poruke. Tiskanice su namijenjene potrebama posebnih operatora za usluge tržišnih komunikacija, kao dopuna oglašavanju u medijima. Nadalje, pošiljatelji tiskanica ne zahtijevaju uvijek kratko vrijeme isporuke, po cijenama poštanskih tarifa prve klase, poput korisnika koji te usluge zahtijevaju na tržištu, kako je već prije navedeno. Činjenica da se te dvije usluge ne mogu uvijek izravno zamijeniti naznačuje mogućnost različitih tržišta.

2.4. Ostala različita tržišta uključuju, na primjer, tržište pošiljaka ubrzane pošte, tržište razmjene dokumenata kao i tržište za nove usluge (usluge koje su dosta različite od konvencionalnih usluga). Djelatnosti koje kombiniraju nove telekomunikacijske tehnologije i neke elemente poštanskih usluga, mogle bi, ali ne nužno, postati nove usluge u smislu Poštanske direktive. Zapravo, one mogu odražavati sposobnost prilagodljivosti tradicionalnih usluga.

Razmjena dokumenata razlikuje se od tržišta navedenog u točki 2.3 budući da ne uključuje prijam i uručivanje prevezenih poštanskih pošiljaka primatelju. Ono obuhvaća samo sredstva, uključujući ad hoc objekte, kao i prijevoz koji izvršava treća stranka, omogućavajući samodostavu unakrsnom razmjenom poštanskih pošiljaka između korisnika pretplaćenih na ovu uslugu. Korisnici razmjene dokumenata su članovi zatvorene grupe korisnika.

Usluga ubrzanih poštanskih pošiljaka razlikuje se također od tržišta navedenog u točki 2.3. zbog dodane vrijednosti u usporedbi s osnovnom poštanskom uslugom<sup>13</sup>. Uz brži i pouzdaniji prijam, prijevoz i uručivanje poštanskih pošiljaka, značajke pošiljaka ubrzane pošte su neke ili sve od sljedećih dodatnih usluga: zajamčeno uručivanje do određenog datuma, prijam na adresi pošiljatelja, osobno uručivanje primatelju, mogućnost promjene odredišta ili primatelja u prijenosu, potvrda pošiljatelju o uručivanju, praćenje, osobni pristup korisnicima i ponuda širokog opsega usluga prema zahtjevima. Korisnici su u načelu spremni platiti višu cijenu za ovu uslugu. Rezervirane usluge, prema definiciji iz Poštanske direktive mogu obuhvaćati

ubrzano uručivanje pošiljaka domaćeg dopisivanja u okviru propisane cijene i ograničenja težine.

2.5. Ne dovodeći u pitanje definiciju rezerviranih usluga utvrđenu u Poštanskoj direktivi, mogu se razlikovati različite djelatnosti, u okviru opće poštanske usluge, koje udovoljavaju različitim potrebama i, stoga bi se, u načelu, trebale smatrati različitim tržištima; tržište prijama i razvrstavanja pošte, tržište prijevoza pošte i, na kraju, uručivanja pošte (domaće ili dolazne prekogranične). Sukladno toj podjeli mogu se razlikovati različite kategorije korisnika. Privatni korisnici traže različite proizvode ili usluge u obliku jedne cjelovite usluge. Međutim, poslovni korisnici, koji operatorima navedenim u točki 4.2. donose najviše prihoda, aktivno koriste mogućnosti zamjene različitih komponenti krajnje usluge s alternativnim rješenjima (s obzirom na kakvoću razina usluge i/ili nastale troškove) koje u nekim slučajevima obavljaju, ili je s njima sklopljen podugovor, različiti operatori. Poslovni korisnici nastoje uravnotežiti prednosti i nedostatke samo-pružanja usluga u odnosu na usluge koje pružaju poštanski operatori. Postojeći monopoli ograničavaju vanjsku ponudu tih pojedinačnih usluga, koje bi se u drugačijim uvjetima pružale na individualan način sukladno tržišnim uvjetima. Takva tržišna stvarnost podržava mišljenje da prijam, razvrstavanje, prijevoz i uručivanje poštanskih pošiljaka čine različita tržišta<sup>14</sup>. Sa stajališta prava tržišnog natjecanja, razlika između ova četiri tržišta mogla bi biti važna.

To se događa s preko-graničnom poštom gdje prijam i prijevoz izvršavaju poštanski operatori koji nisu zaduženi za distribuciju. To se odnosi i na domaću poštu, budući da većina poštanskih operatora omogućava glavnim korisnicima preuzimanje razvrstavanja većih pošiljaka, za što dobivaju popust, na osnovi njihovih javnih tarifa. U takvim okolnostima mijenjaju se i predaja i prijam pošte te načini plaćanja. Danas veći poduzetnici upravljanje pripremom i pred-razvrstavanjem pošte u vlastitim prostorijama često povjeravaju posrednicima prije predaje poštanskim operatorima zaduženim za krajnju distribuciju. Štoviše, svi poštanski operatori dozvoljavaju neku vrstu silaznog pristupa distribuciji. Nadalje, svi poštanski operatori dozvoljavaju neku vrstu silaznog pristupa njihovoj poštanskoj mreži, na primjer dozvoljavaju ili čak zahtijevaju predaju (razvrstane) pošte u ekspeditivni centar ili centar za razvrstavanje. To u većini slučajeva dozvoljava veću pouzdanost (kvalitetu usluge) izbjegavanjem mogućih pogrešaka u prethodnim fazama uzlazne poštanske mreže.

<sup>13</sup> Direktiva Komisije 90/16/EEZ (SL L 10, 12. 1. 1990., str. 47) i 90/456/EEZ (SL L 233, 28. 8. 1990., str. 19.).

<sup>14</sup> Vidi Obavijest Komisije o definicijama mjerodavnog tržišta u svrhe primjene prava Zajednice o tržišnom natjecanju (SL C 372, 9. 12. 1997., str. 5.).

#### *b) Vladajući položaj*

2.6. Budući da je u većini država članica operator iz točke 4.2., temeljem odobrenih isključivih prava, jedini operator koji nadzire javnu poštansku mrežu kojom je obuhvaćeno cijelo područje države članice, takav operator ima dominantni položaj u smislu članka 86. Ugovora na svom nacionalnom tržištu distribucije pismovnih pošiljaka. Distribucija je usluga korisniku koja omogućava važnim ekonomijama obujma, a u većini slučajeva i operatoru koji pruža tu uslugu dominantni položaj na tržištima za prijam, razvrstavanje i prijevoz pošte. Nadalje, poduzetnik koji obavlja distribuciju, posebno ako i upravlja objektima poštanskog ureda, ima važnu prednost jer ga korisnici smatraju glavnim poštanskim poduzetnikom., budući da je najpoznatiji, te stoga, prirodno, predstavlja prvi izbor. Nadalje, ovaj dominantni položaj, u većini država članica, uključuje i usluge kao što su preporučena pošta ili posebne usluge uručivanja, i/ili neke dijelove tržišta paketa.

#### *c) Obveze poštanskih operatora u vladajućem položaju*



2.7. Sukladno točki (b) drugog stavka članka 86. Ugovora, zlouporaba može biti ograničavanje izvršavanja relevantne usluge na štetu njezinih korisnika. Kada država članica odobri isključiva prava jednom operatoru navedenom u točki 4.2. za usluge koje on ne nudi, ili ih nudi pod uvjetima koji ne zadovoljavaju potrebe korisnika na način na koji bi te iste usluge mogli ponuditi konkurentni gospodarski operatori, država članica omogućuje tim operatorima da jednostavnim ostvarivanjem odobrenog isključivog prava ograniče ponudu odgovarajuće usluge budući da, u ovom slučaju, privatnim tvrtkama nije omogućeno učinkovito obavljanje te usluge. To se posebno odnosi na slučajeve kada mjere usvojene za zaštitu poštanske usluge ograničavaju pružanje drugih različitih usluga na različitim ili srodnim tržištima kao što je, na primjer, tržište pošte ubrzanih pošiljaka. Komisija je nekolicini država članica uputila zahtjev za ukidanjem ograničenja koja proizlaze iz isključivih prava pružanja usluga pošiljaka ubrzane pošte odobrenih međunarodnim poduzetnicima za žurnu dostavu<sup>15</sup>.

Druga vrsta moguće zlouporabe odnosi se na ozbiljno neučinkovitu uslugu i neuspjelo iskorištavanje prednosti tehničkih razvoja. To šteti korisnicima koji ne mogu birati među alternativnim davateljima usluga. Na primjer, izvješće pripremljeno za Komisiju<sup>16</sup> 1994. pokazalo je da, kada nisu podlijegali tržišnom natjecanju, javni poštanski operatori država članica nisu postigli nikakav značajniji napredak od 1990. u normizaciji dimenzija i težina. Izvješće je također pokazalo da su neki poštanski operatori primjenjivali prikrivene unakrsne subvencije između rezerviranih i nerezerviranih usluga (vidi točke 3.1. i 3.4) što objašnjava, prema tom istraživanju, većinu razlika u cijenama među državama članicama 1994. godine, posebno na štetu pojedinačnih korisnika koji nemaju pravo na programe popusta budući da rabe rezervirane usluge čije su cijene više nego što je to potrebno.

Navedeni primjeri ilustriraju mogućnost da, kada im se odobre posebna ili isključiva prava, poštanski operatori mogu dopustiti opadanje kakvoće usluge<sup>17</sup> te ne poduzimaju potrebne mjere za poboljšanje kakvoće usluge. U takvim slučajevima, Komisija se odlučuje na djelovanje uzimajući u obzir uvjete objašnjene u točki 8.3.

Što se tiče prekograničnih poštanskih usluga, prije spomenuto istraživanje pokazalo je da se kvaliteta tih usluga mora znatno popraviti kako bi se zadovoljile potrebe korisnika, a posebno pojedinačnih korisnika kojima usluge poduzetnika za dostavu žurnih pošiljki ili prijenosa faksiranjem nisu dostupne. Neovisna mjerenja provedena 1995. i 1996. pokazuju poboljšanje kakvoće usluge od 1994. Međutim, ta mjerenja odnose se samo na poštu prve klase, dok najnovija mjerenja pokazuju malo pogoršanje kakvoće.

Većina javnih poštanskih operatora Zajednice dala je Komisiji da sporazum o krajnjim troškovima ocijeni s obzirom na pravila tržišnog natjecanja iz Ugovora. Stranke ovog sporazuma objasnile su da je njihov cilj utvrđivanje pravedne naknade za isporuku prekogranične pošte koja će jasnije odražavati stvarno nastale troškove te poboljšati kvalitetu prekograničnih poštanskih usluga.

2.8. Neopravdano odbijanje pružanja usluge također je zlouporaba zabranjena člankom 86. Ugovora. Takvo ponašanje dovelo bi do ograničenja usluga u smislu članka 86. stavka 2. podstavka (b) i, ako se primjenjuje samo na neke korisnike, do diskriminacije, suprotno članku 86. stavku 2. podstavku (c), koji zabranjuje primjenu nejednakih uvjeta na jednake transakcije. U većini država članica, operatori iz točke 4.2 osiguravaju pristup posrednicima na različitim pristupnim točkama njihovih poštanskih mreža. Međutim, uvjeti pristupa, a posebno, tarife koje se primjenjuju, često su tajne i mogu olakšati primjenu diskriminacijskih uvjeta, te bi države članice, stoga, trebale osigurati da njihova zakonodavstva o pošti ne potiču poštanske operatore na neopravdanu primjenu različitih uvjeta s ciljem isključivanja određenih tvrtki.

Iako poduzetnik u vladajućem položaju ima pravo braniti svoj položaj natječući se sa svojim konkurentima, on ima i posebnu odgovornost da spriječi dodatno snižavanje stupnja

preostalog tržišnog natjecanja. Prakse isključivosti mogu biti usmjerene protiv već postojećih konkurenata na tržištu ili je njihova namjera novim konkurentima spriječiti pristup tržištu. Primjeri takvog ilegalnog ponašanja su: kada poduzetnik, koji je jedini ili dominantni dobavljač proizvoda, ili nadzire pristup osnovnoj tehnologiji, ili infrastrukturi odbija poslovanje s ciljem eliminacije konkurenta; izuzetno visoke cijene i selektivno snižavanje cijena (vidi dio 3); isključivi poslovni sporazumi; diskriminacija kao dio šireg uzorka monopolističkog ponašanja čija je namjera isključivanje konkurenata; i programi rabata s jednakim ciljem.

<sup>15</sup> Vidi bilješku 13.

<sup>16</sup> UFC – Que Choisir, Poštanske usluge u Europskoj uniji, travanj 1994.

<sup>17</sup> U mnogim državama članicama korisnici su se mogli, prije nekoliko desetljeća, osloniti na tu uslugu te poslije podne primiti standardna pisma predana ujutro. Od tada, primijećeno je neprestano opadanje kvalitete usluge, a posebno broja dnevnih obilazaka poštara, koji su smanjeni s pet na jedan (ili dva u nekim gradovima Europske unije). Isključiva prava poštanskih organizacija uzrokovala su opadanje kvalitete, budući da su drugim poduzetnicima spriječile ulazak na tržište. Posljedično tome, poštanske organizacije nisu uspjele kompenzirati rast plaća i smanjenje radnih sati uvođenjem moderne tehnologije, kao što su to učinili poduzetnici u djelatnostima s otvorenim tržištem.

### 3. UNAKRSNO SUBVENCIONIRANJE

#### *a) Temeljna načela*

3.1. Unakrsno subvencioniranje znači da poduzetnik snosi ili određuje dio ili ukupni iznos troškova od svoje djelatnosti na određenome zemljopisnome tržištu ili tržištu određenoga proizvoda za svoju djelatnost na drugome zemljopisnome tržištu ili na drugome tržištu određenoga proizvoda. U određenim okolnostima, unakrsno subvencioniranje u poštanskome sektoru, ako svi operatori daju rezervirane i nerezervirane usluge, može narušiti tržišno natjecanje te dovesti do situacije u kojoj pobjeđuju ponude koje nisu omogućene učinkovitošću (uključujući ekonomiju obujma) i radnim rezultatima nego unakrsnim subvencioniranjem. Izbjegavanje unakrsnoga subvencioniranja koje bi izazvalo nelojalnu konkurenciju izuzetno je važno za razvoj poštanskoga sektora.

3.2. Unakrsno subvencioniranje ne narušava tržišno natjecanje ako su troškovi rezerviranih djelatnosti subvencionirani prihodima nastalim davanjem drugih rezerviranih usluga, budući da kod tih usluga nije moguće tržišno natjecanje. Ovaj oblik subvencioniranja ponekad može biti nužan, kako bi se operatorima iz točke 4.2. omogućilo ispunjavanje obveze davanja univerzalnih usluga pod istim uvjetima za svakoga.<sup>18</sup> Npr. neprofitabilno uručivanje pošte u seoskim područjima subvencionirano je prihodom od profitabilnog uručivanja pošte u gradskim područjima. Isto bi se moglo reći i za subvencioniranje davanja rezerviranih usluga pomoću prihoda nastaloga djelatnostima koje su otvorene za tržišno natjecanje. Nadalje, unakrsno subvencioniranje između nerezerviranih djelatnosti samo po sebi nije narušavanje tržišnoga natjecanja.

3.3. Naprotiv, subvencioniranje djelatnosti otvorenih za tržišno natjecanje prebacivanjem njihovih troškova na rezervirane usluge vjerojatno će narušiti tržišno natjecanje i prekršiti odredbe članka 86. To bi moglo dovesti do zlouporabe dominantnoga položaja nekoga poduzeća u Zajednici. Osim toga, korisnici djelatnosti pod monopolom morali bi snositi troškove koji nemaju veze s davanjem tih usluga. Unatoč tome, i društva s dominantnim položajem mogu se natjecati snižavanjem cijena ili poboljšavanjem svoje likvidnosti te samo djelomično pokrivati svoje fiksne (neizravne) troškove, osim ako su cijene pretjerano niske ili ako nisu u skladu s nacionalnim propisima ili propisima Zajednice.

<sup>18</sup> Vidi Poštansku direktivu, točke 16. i 28. Preambule te Poglavlje br. 5.

## *b) Posljedice*

3.4. Unakrsno subvencioniranje spomenuto je u točki 2.7 koja se odnosi na obveze dominantnih poštanskih operatora. Operatori iz točke 4.2. ne bi smjeli koristiti prihod od rezerviranih usluga za unakrsno subvencioniranje djelatnosti u područjima koja su otvorena za tržišno natjecanje. Takva bi praksa mogla spriječiti, ograničiti ili narušiti tržišno natjecanje u području nerezerviranih usluga. Unatoč tome, u nekim, posebno opravdanim slučajevima, uz poštovanje odredaba članka 90. stavka 2., unakrsno subvencioniranje može se smatrati zakonitim, npr. u slučaju pošte u području kulture<sup>19</sup>, pod uvjetom da se primjenjuje na nediskriminirajući način, ili za određene usluge osobama koje su socijalno, medicinski ili gospodarski uskraćene. Ako je potrebno, Komisija će navesti koje bi sve izuzetke odredbe Ugovora još dopuštale. U svim ostalim slučajevima, uzimajući u obzir navedeno u točki 3.3., cijena konkurentnih usluga koje nudi operator iz točke 4.2., trebala bi, zbog poteškoća pri određivanju zajedničkih troškova, u načelu biti barem jednaka prosječnim ukupnim troškovima davanja usluga. To znači da treba pokrivati izravne troškove i određeni udio zajedničkih i neizravnih troškova operatora. Objektivni kriteriji, poput obujma, vremena (radne snage) korištenja ili intenziteta korištenja trebali bi se koristiti pri određivanju odgovarajućega razmjera. Pri korištenju prihoda od takvih usluga kao kriterij u slučaju unakrsnoga subvencioniranja, treba uzeti u obzir da je u takvome slučaju prihod od relevantne djelatnosti umjetno zadržan vrlo nisko. Čimbenici na koje utječe potražnja, poput prihoda ili dobiti, i sami su pod utjecajem predatorskih postupanja (tj. tehnika čiji je cilj uklanjanje konkurencije). Ako se usluge pružaju sustavno i selektivno po cijeni koja je ispod ukupne prosječne cijene, Komisija će u svakome pojedinačnome slučaju istražiti predmet u skladu s odredbama članka 86., ili u skladu s odredbama članka 86. i članka 90. stavka 1., ili u skladu s odredbama članka 92.

<sup>19</sup> U okviru UPU-a, u skladu s konceptom „djela mišljenja“, koji obuhvaća knjige, novine, periodiku i časopise.

## 4. JAVNI PODUZETNICI I POSEBNA ILI ISKLJUČIVA PRAVA

4.1. Ugovor obvezuje države članice da, s obzirom na javne poduzetnike i poduzetnike kojima one daju posebna ili isključiva prava, ne donose i ne ostave na snazi bilo kakve mjere koje bi bile suprotne pravilima iz Ugovora (članak 90. stavak 1.). Izraz »poduzetnik« obuhvaća svaku pravnu ili fizičku osobu koja obavlja gospodarsku djelatnost, bez obzira na pravni status osobe i na način na koji se ona financira. Prijam, razvrstavanje, prijevoz i distribucija poštanskih pošiljaka gospodarske su djelatnosti, a te se usluge obično obavljaju uz novčanu naknadu.

Izraz »javni poduzetnik« obuhvaća svakog poduzetnika na koje tijela javne vlasti mogu izravno ili neizravno utjecati putem vlasništva nad njima, financijskim sudjelovanjem u njegovu radu ili putem propisa koji uređuju njegov rad<sup>20</sup>. Smatra se da tijela javne vlasti imaju prevladavajući utjecaj ako ona izravno ili neizravno drže većinu upisanoga kapitala poduzetnika, nadziru većinu glasačkih prava povezanih s dionicama koje poduzetnik izdaje ili u kojoj ona mogu imenovati više od polovine članova upravnog, rukovodećeg ili nadzornog tijela. Tijela koja čine dio uprave države članice i koja organizirano daju poštanske usluge trećim stranama uz novčanu naknadu moraju se smatrati takvim poduzetnicima. Poduzetnici kojima su dana posebna ili isključiva prava mogu, u skladu s odredbama članka 90. stavka 1., biti javni i privatni.

4.2. Nacionalni propisi koji uređuju djelovanje poštanskih operatora kojima su države članice dale posebna ili isključiva prava za davanje određenih poštanskih usluga jesu »mjere« u smislu članka 90. stavka 1. Ugovora i moraju biti promatrani u skladu s odredbama Ugovora

na koje se taj članak odnosi.

Osim obveza država članica u skladu s odredbama članka 90. stavka 1., javni poduzetnici i poduzetnici kojima su dana posebna ili isključiva prava podliježu primjeni odredaba članaka 85. i 86.

4.3. U većini država članica, posebna i isključiva prava primjenjuju se na usluge poput prijema, prijevoza i distribucije određenih poštanskih pošiljaka te na način na koji se te usluge pružaju, poput isključivog prava na postavljanje poštanskih sandučića uz javnu prometnicu ili na izdavanje maraka s imenom države o kojoj je riječ.

<sup>20</sup> Direktiva Komisije 80/723/EEZ o transparentnosti financijskih odnosa između država članica i javnih poduzetnika, SL L 195, 29. 7. 1980., str. 35.

## 5. SLOBODA PRUŽANJA USLUGA

### *a) Temeljna načela*

5.1. Davanje posebnih ili isključivih prava jednom ili većem broju operatora iz točke 4.2. za obavljanje prijema, uključujući i za javni prijam, prijevoz i distribuciju određenih kategorija poštanskih pošiljaka nužno ograničava pružanje takvih usluga, kako poduzetnicima koji su osnovani u drugim državama članicama, tako i poduzetnicima osnovanima u državi članici o kojoj je riječ. Ovo je ograničenje prekograničnoga karaktera ako se adresama ili pošiljateljima poštanskih pošiljaka bave poduzetnici koji su osnovani u drugim državama članicama. U praksi, ograničenja pružanja poštanskih usluga, u smislu članka 59. Ugovora<sup>21</sup>, obuhvaćaju zabranu slanja određenih kategorija poštanskih pošiljaka u druge države članice, uključujući i putem posrednika, te zabranu prekogranične distribucije pošte. Poštanska direktiva propisuje opravdana ograničenja na pružanje poštanskih usluga.

5.2. Članak 66., povezan s odredbama članaka 55. i 56. Ugovora, propisuje izuzetke od primjene članka 59. Budući da je riječ o izuzecima od primjene temeljnoga načela, oni se moraju restriktivno tumačiti. Kad je riječ o poštanskim uslugama, izuzetak iz članka 55. primjenjuje se samo na slanje i distribuciju posebne vrste pošte, a to je pošta nastala tijekom sudskih ili upravnih postupaka povezanih, čak i ako je to samo povremeno, s obavljanjem službene dužnosti, osobito kad je riječ o obavijestima koje se šalju u bilo kojem sudskom ili upravnom postupku. Slanje i distribucija takvih pošiljaka na teritoriju države članice može stoga podlijegati potrebi dobivanja posebnoga dopuštenja (vidi točku 5.5.) u cilju zaštite javnog interesa. Uvjeti za ostala odstupanja od primjene Ugovora, popisani u tim odredbama, obično se ne primjenjuju na poštanske usluge. Takve usluge ne mogu, same po sebi, ugroziti javnu politiku i ne mogu ugroziti zdravlje ljudi.

5.3. Sudska praksa Suda EZ-a dopušta, u načelu, dodatna odstupanja na temelju obveznih uvjeta, ukoliko oni ispunjavaju najvažnije ne-gospodarske preduvjete od općega interesa, da se primjenjuju bez diskriminacije, te da su prikladni i proporcionalni cilju koji se nastoji postići. Kad je riječ o poštanskim uslugama, najvažniji preduvjeti koje bi Komisija smatrala opravdanim ograničenjima za slobodu pružanja poštanskih usluga jesu zaštita podataka koja podliježe mjerama usklađivanja u tome području, povjerljivost poštanskih pošiljaka, sigurnost mreže s obzirom na prijevoz opasne robe te, ako je opravdana i u skladu s odredbama Ugovora, zaštita okoliša i teritorijalnoga planiranja. Naprotiv, Komisija ne bi smatrala opravdanim nametanje ograničenja za slobodu pružanja poštanskih usluga zbog zaštite potrošača jer se ovaj uvjet poštovanja općega interesa može postići općim zakonodavnim mjerama o lojalnom trgovačkom poslovanju i zaštiti potrošača. Slobodno pružanje poštanskih usluga pogoduje potrošačima, pod uvjetom da su opće obveze pružanja usluga dobro utvrđene na temelju Poštanske direktive te da one mogu biti ispunjene.

5.4. Stoga Komisija smatra da zadržavanje bilo kakvih posebnih ili isključivih prava koja bi

ograničavala prekogranično pružanje poštanskih usluga mora biti opravdano u svjetlu odredaba članaka 90 i 59. Ugovora. Trenutno su posebna ili isključiva prava čiji opseg ne prelazi rezervirane usluge na način utvrđen Poštanskom direktivom opravdane prima facie odredbama članka 90. stavka 2. Izlazna prekogranična pošta jest de iure ili de facto liberalizirana u nekim državama članicama poput Danske, Nizozemske, Finske, Švedske i Ujedinjenog Kraljevstva.

<sup>21</sup> Za opće objašnjenje načela koja proistječu iz članka 59., vidi Obavijest s tumačenjem Komisije o slobodnom prekograničnom pružanju usluga (SL C 334, 9. 12. 1993., str. 3.)

#### *b) Posljedice*

5.5. Usvajanje mjera sadržanih u Poštanskoj direktivi zahtijeva od država članica da urede područje poštanskih usluga. Ako države članice ograničavaju poštanske usluge kako bi osigurale univerzalne usluge i najnužnije preduvjete, sadržaj takvoga propisa mora odgovarati cilju koji se nastoji postići. Obveze bi trebale, kao opće pravilo, biti primijenjene u okviru licencija prema kategoriji i procedurama deklaracije prema kojima operatori poštanskih usluga dostavljaju svoj naziv, pravni oblik, adresu te kratki opis usluga koje nude javnosti. Individualno licenciranje trebalo bi se primjenjivati samo na specifične poštanske usluge, ako je dokazano da manje restriktivni postupci ne mogu osigurati te ciljeve. Od država članica može se zatražiti, u pojedinačnim slučajevima, da prijave Komisiji mjere koje usvajaju kako bi joj omogućile procjenu poštovanja načela proporcionalnosti kod tih mjera.

### 6. MJERE KOJE USVAJAJU DRŽAVE ČLANICE

#### *a) Temeljna načela*

6.1. Države članice slobodno utvrđuju koje su usluge od općeg interesa, daju posebna ili isključiva prava potrebna za davanje tih usluga, uređuju upravljanje tim uslugama i, ako je potrebno, financiraju davanje tih usluga. Unatoč tome, u skladu s odredbama članka 90. stavka 1. Ugovora, države članice ne smiju, ako je riječ o javnim poduzetnicima i poduzetnicima kojima su dale posebna ili isključiva prava, donositi ili zadržavati na snazi mjere suprotne pravilima iz Ugovora, a osobito pravilima o zaštiti tržišnog natjecanja.

#### *b) Posljedice*

6.2. Korištenje univerzalne mreže za primanje i distribuciju omogućuje značajne prednosti za operatora iz točke 4.2., ne samo pri davanju rezerviranih ili liberaliziranih usluga koje su obuhvaćene definicijom univerzalne usluge, nego i za ostale (ne-univerzalne poštanske) usluge. Zabrana na temelju odredaba članka 90. stavka 1., povezanog s odredbama članka 86. stavka (b), primjenjuje se na korištenje, bez objektivnoga opravdanja, dominantnoga položaja na jednome tržištu kako bi se postigla prevlast na povezanim ili susjednim tržištima koja se razlikuju od prvoga tržišta, uz opasnost od uklanjanja konkurencije na tim tržištima. U državama u kojima je lokalna isporuka poštanskih pošiljaka liberalizirana, kao što je to u Španjolskoj, a monopol je ograničen na međugradski prijevoz i isporuku, korištenje dominantnoga položaja za proširivanje monopola s jednoga tržišta na drugo stoga ne bi bilo u skladu s odredbama Ugovora, ako ne postoji posebno opravdanje, ukoliko djelovanje usluga od općega gospodarskoga interesa nije prethodno ugroženo. Komisija smatra da bi bilo dobro da je države članice obavijeste o svakom proširivanju posebnih ili isključivih prava i o opravdanju za takvo proširivanje.

6.3. Postoji potencijalni učinak ograničavanja davanja poštanskih usluga na trgovinu između država članica, budući da poštanske usluge koje pružaju operatori koji nisu oni iz točke 4.2. mogu pokrivati pošiljke upućene u države članice ili iz njih, a ograničenja mogu spriječiti prekogranične djelatnosti operatora u drugim državama članicama.

6.4. Kao što je objašnjeno u točki 8. stavku (b) podstavku (vii), države članice moraju kontrolirati pristupne uvjete te služenje posebnim i isključivim pravima. One ne moraju nužno uspostaviti nova tijela u tu svrhu, ali ne bi smjele dati operatoru<sup>22</sup> iz točke 4.2., ili tijelu koje je povezano (pravno, upravno i strukturno) s tim operatorom, ovlast nadzora nad isključivim pravima koja se daju te općenito nad djelatnošću poštanskih operatora. Poduzetniku koji ima vladajući položaj ne smije biti dopušteno da ima takve ovlasti nad svojim konkurentima. Neovisnost nadzornog tijela, od svih poduzetnika koje nadzire, izuzetno je važna, kako u teoriji tako i u praksi. Sustav nenarušenoga tržišnoga natjecanja, kakav zahtijeva Ugovor, može biti osiguran samo ako su zajamčene jednake mogućnosti za razne gospodarske operatore, uključujući povjerljivost osjetljivih poslovnih informacija. Omogućavanje operatoru da provjeri izjave svojih konkurenata ili davanje ovlasti nekome poduzetniku da nadzire djelatnosti njegovih konkurenata ili da bude povezan s davanjem licenci znači da je takvome poduzetniku dana komercijalna informacija o njegovim konkurentima pa ono ima mogućnost utjecaja na djelatnost tih konkurenata.

<sup>22</sup> Vidi osobito Predmet C-18/88 RTT protiv GB-Inn-BM [1991] ECR I-5981, stavci 25. do 28.

## 7. POŠTANSKI OPERATORI I DRŽAVNE POTPORE

### *a) Načela*

Dok je nekolicina operatora iz točke 4.2. visoko profitabilna, čini se da većina njih u poštanskim operacijama posluje uz financijski deficit ili blizu najnižega praga rentabilnosti, iako su informacije o financijskim rezultatima ograničene jer samo nekolicina operatora redovito objavljuje relevantne informacije u skladu s kriterijima koji omogućuju računovodstvenu provjeru. Unatoč tome, izravno financijsko podupiranje u obliku subvencija ili neizravno podupiranje u obliku poreznih olakšica poduzima se za financiranje nekih poštanskih usluga, iako se često ne zna o kojim je iznosima riječ.

Komisija je, u skladu s odredbama Ugovora, odgovorna za provođenje članka 92., u kojemu stoji da su državne potpore koje utječu na trgovinu između država članica Zajednice nespojive sa zajedničkim tržištem, osim u određenim okolnostima u kojima se omogućava izuzimanje od pravila. Ne dovodeći u pitanje odredbe članka 90. stavka 2., članci 92. i 93. primjenjuju se na poštanske usluge<sup>23</sup>.

U skladu s odredbama članka 93. stavka 3., od država članica zahtijeva se da Komisiji prijave, u cilju odobrenja, sve planove za davanje potpora ili za izmjenu postojećih programa potpora. Nadalje, Komisija je zadužena za nadzor nad pružanjem potpora koje je prethodno odobrila ili koje postoje iz vremena prije stupanja na snagu Ugovora ili prije pristupa države članice o kojoj je riječ.

Svi davatelji univerzalnih usluga trenutno su obuhvaćeni područjem primjene Direktive Komisije 80/723/EEZ od 25. lipnja 1980. godine o transparentnosti financijskih odnosa između država članica i javnih poduzetnika<sup>24</sup>, izmijenjenom i dopunjenom Direktivom 93/84/EEZ<sup>25</sup>. Osim općeg zahtjeva transparentnosti računovodstva operatora iz točke 4.2., opisanoga u točki 8. stavku (b) podstavku (vi), države članice moraju osigurati transparentnost odnosa između njih i operatora u skladu s odredbama Direktive kako bi se jasno moglo utvrditi sljedeće:

a) javna sredstava koja su izravno stavljena na raspolaganje, uključujući izuzeća od

oporezivanja ili porezne olakšice;

b) javna sredstva stavljena na raspolaganje putem drugih javnih poduzetnika ili financijskih ustanova;

c) stvarno korištenje tih javnih sredstava.

Stavljanjem na raspolaganje javnih sredstava Komisija smatra sljedeće:

a) podmirivanje gubitaka nastalih poslovanjem;

b) povećanje kapitala;

c) subvencije ili zajmove pod povlaštenim uvjetima;

d) davanje financijskih pogodnosti u obliku odustajanja od uzimanja dobiti ili od povrata dugova;

e) odustajanje od uobičajenoga plaćanja za korištenje javnih sredstava;

f) kompenzacije za financijske obveze prema javnim tijelima.

g) primjena članaka 90. i 92.

Od Komisije je zatraženo da razmotri određeni broj poreznih olakšica danih poštanskome operatoru u skladu s odredbama članka 92., u vezi s člankom 90. Ugovora. Komisija je nastojala provjeriti da li takav povlaštenu položaj s obzirom na oporezivanje može biti korišten za unakrsno subvencioniranje poslovanja toga operatora u sektorima otvorenima za tržišno natjecanje. U to doba, poštanski operator nije posjedovao analitički sustav računovodstvene provjere troškova koji bi Komisiji omogućio razlikovanje rezerviranih djelatnosti od onih koje su otvorene konkurenciji. Zbog toga je Komisija, na temelju rezultata studija koje su obavljene u tome području, procijenila dodatne troškove zbog obveza pružanja univerzalnih usluga toga operatora i usporedila te troškove s poreznim olakšicama. Komisija je zaključila da su troškovi veći od poreznih olakšica i stoga zaključila da porezni sustav koji je razmatran ne može dovesti do unakrsnoga subvencioniranja poslovanja toga operatora u područjima otvorenima tržišnome natjecanju<sup>26</sup>.

Treba spomenuti da je Komisija u svojoj odluci pozvala države članice o kojima je riječ da osiguraju da poštanski operator uvede analitički računovodstveni sustav i zatražila podnošenje godišnjega izvješća koje će omogućiti nadzor usklađenosti s pravom Zajednice na području tržišnoga natjecanja.

Prvostupanjski sud je podržao odluku Komisije i izjavio da su porezne olakšice tome poštanskome operatoru državna potpora za koju postoji mogućnost izuzeća od zabrane iz članka 92. stavka 1. na temelju odredaba članka 90. stavka 2<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Predmet C-387/92 Banco de Credito Industrial protiv Ayuntamiento Valencia [1994] ECR I-877.

<sup>24</sup> SL L 195, 29. 7. 1980., str. 35.

<sup>25</sup> SL L 254, 12. 10. 1993., str. 16.

<sup>26</sup> Predmet NN 135/92, SL C 262, 7. 10. 1995., str. 11.

<sup>27</sup> Predmet T-1,06/95 FFSA protiv Komisije [1997] ECR II-229.

## 8. USLUGA OD OPĆEG GOSPODARSKOG INTERESA

### *a) Temeljna načela*

8.1. Članak 90. stavak 2. Ugovora omogućuje izuzeće od primjene pravila iz Ugovora ako primjena tih pravila sprječava, pravno ili činjenično, obavljanje određene zadaće povjerene operatorima iz točke 4.2. za davanje usluga od općeg gospodarskoga interesa. Ne dovodeći u pitanje prava država članica da utvrde posebne uvjete za usluge od općega interesa, ova se zadaća uglavnom sastoji od osiguravanja i održavanja opće javne poštanske usluge, jamčenja pristupa javnosti poštanskoj mreži u cijeloj državi uz pristupačne, financijski održive i transparentne cijene, na razumnoj udaljenosti i tijekom odgovarajućih radnih sati, uključujući prijam poštanskih pošiljaka iz pristupačnih poštanskih sandučića ili mjesta za prikupljanje na

cijelome teritoriju te njihovu isporuku na naznačenu adresu u određenom vremenskom roku, kao i povezane usluge povjerene tim operatorima putem mjera regulativne prirode u cilju osiguravanja univerzalne isporuke određene kvalitete. Univerzalna usluga mora se razvijati u skladu s društvenim, gospodarskim i tehničkim okruženjem kako bi zadovoljila potrebe korisnika.

Opći interes zahtijeva održavanje raspoloživosti, u Zajednici, istinski povezane javne poštanske mreže, koja će omogućiti učinkoviti protok informacija i time jačati, s jedne strane, konkurentnost europske industrije i trgovinu te bolju povezanost regija u državama članicama, a s druge strane i poboljšanje društvenih kontakata građana Unije. Utvrđivanje rezerviranih područja mora uzimati u obzir financijska sredstva potrebna za davanje usluga od općega gospodarskoga interesa.

8.2. Financijska sredstva za održavanje i poboljšavanje ove javne mreže i dalje se uglavnom osiguravaju djelatnostima iz točke 2.3. Trenutno je, zbog nepostojanja usklađenosti na razini Zajednice, većina država članica utvrdila granice za monopole na temelju težine poštanske pošiljke. Neke države članice kombiniraju težinu i cijenu, a jedna država članica primjenjuje samo kriterij cijene. Na temelju informacija koje je prikupila Komisija o prihodima od poštanskoga prometa u državama članicama, čini se da bi zadržavanje posebnih ili isključivih prava na tome tržištu, zbog nepostojanja posebnih okolnosti, bilo dovoljno za jamčenje poboljšavanja i održavanja javne poštanske mreže.

Usluge za koje države članice mogu zadržati isključiva ili posebna prava, u onoj mjeri u kojoj je to nužno za održavanje univerzalne usluge, usklađene su Poštanskom direktivom. U onoj mjeri u kojoj države članice daju posebna ili isključiva prava za takvu uslugu, usluga se mora smatrati odvojenim tržištem kod procjene individualnih slučajeva, osobito ako je riječ o izravnoj pošti, distribuciji prekogranične pošte koja ulazi u državu, prekogranične pošte koja izlazi iz države te ako je riječ o prijemu, razvrstavanju i prijevozu pošte. Komisija će uzeti u obzir činjenicu da su ta tržišta u potpunosti ili djelomice liberalizirana u brojnim državama članicama.

8.3. Kod primjene pravila o zaštiti tržišnoga natjecanja i drugih pravila iz Ugovora relevantnih za poštanski sektor, Komisija, djelujući na osnovi pritužbe ili na vlastitu inicijativu, uzima u obzir usklađenu definiciju iz Poštanske direktive pri procjenjivanju da li opseg rezerviranoga područja može biti opravdan u skladu s odredbama članka 90. stavka 2. Polazište će biti pretpostavka da će, u onoj mjeri u kojoj se ona nalaze u granicama definicije o rezerviranim područjima utvrđenoj u Poštanskoj direktivi, posebna ili isključiva prava biti prima facie opravdana u skladu s odredbama članka 90. stavka 2. No, ta pretpostavka može biti odbačena ako činjenice pokazuju da u određenome slučaju ograničenje ne ispunjava uvjete iz članka 90. stavka 2.<sup>28</sup>

8.4. Brzina kojom se razvija poštansko tržište i dalje je vrlo različita u državama članicama, a to Komisiji trenutno otežava općenito utvrđivanje obveza država članica u vezi s tom uslugom. Dva glavna problema povezana s izravnim upućivanjem pošte jesu moguća zlouporaba tarifa od strane korisnika te njihova liberaliziranja (rezervirane pošiljke šalju alternativni operatori kao da je riječ o nerezerviranim izravnim poštanskim pošiljkama) u cilju stvaranja rezerviranih usluga iz točke 8.2. Informacije iz država članica koje ne ograničavaju izravne poštanske usluge, poput Španjolske, Italije, Nizozemske, Austrije, Švedske i Finske i dalje su nedovoljne za zaključak i ne omogućavaju donošenje konačne opće ocjene. Zbog takve nesigurnosti, smatra se da je bolje privremeno nastaviti s pristupom koji se ograničava na pojedinačne slučajeve. Ako to bude potrebno zbog određenih okolnosti, ničime ne utječući na točku 8.3., države članice mogu zadržati određena postojeća ograničenja za izravne poštanske usluge ili uvesti licenciranje kako bi se izbjegla umjetno stvorena narušavanja prometa i ozbiljno narušavanje prihoda.

8.5. Kad je riječ o distribuciji prekogranične ulazne pošte, sustav konačnih troškova koje



prima poštanski operator države članice isporuke prekogranične pošte od operatora države članice podrijetla trenutno je u reviziji čiji je cilj prilagodba konačnih troškova, koji su često premali, stvarnim troškovima distribucije.

Ne dovodeći u pitanje točku 8.3, države članice mogu zadržati određena postojeća ograničenja na distribuciju ulazne prekogranične pošte<sup>29</sup> kako bi se izbjeglo umjetno preusmjeravanje prometa koje bi na umjetni način povećalo udio prekogranične pošte u prometu Zajednice. Ova ograničenja mogu se odnositi samo na pošiljke u području usluga koje mogu biti rezervirane. Pri ocjenjivanju situacije u okviru pojedinačnih slučajeva, Komisija će uzeti u obzir relevantne, posebne okolnosti u državama članicama.

8.6. Prijam, razvrstavanje i prijevoz poštanskih pošiljaka poštanski operatori su otvorili ili ih sada otvaraju trećim stranama u brojnim državama članicama. Budući da utjecaj takvoga otvaranja na prihode može varirati, ovisno o situaciji u različitim državama članicama, neke države članice mogu, ako je to potrebno zbog posebnih okolnosti, a ne dovodeći u pitanje odredbe točke 8.3, zadržati neka postojeća ograničenja za prijam, razvrstavanje i prijevoz poštanskih pošiljaka koja obavljaju posrednici<sup>30</sup> kako bi se omogućilo potrebno restrukturiranje operatora iz točke 4.2. Unatoč tome, takva bi se ograničenja, u načelu, trebala primjenjivati samo na poštanske pošiljke koje pokrivaju postojeći monopoli, ne bi trebala ograničavati ono što već postoji u državi članici o kojoj je riječ i trebala bi biti u skladu s načelom pristupa bez diskriminacije poštanskoj mreži, opisanoga u točki 8 (b) (vii).

<sup>28</sup> U vezi s ograničenjima na primjenu izuzeća iz članka 90. stavka 2., vidi stajalište Suda EZ-a u sljedećim predmetima: Predmet C-179/90 *Merci convenzionali porto di Genova protiv Siderurgica Gabrielli* [1991] ECR I-1979; Predmet C-41/90 *Klaus Höfner i Fritz Elser protiv Macroton* [1991] ECR I-5889.

<sup>29</sup> Ovo se može posebno odnositi na poštu iz jedne države koju prevoze trgovačka društva prema drugoj državi u cilju unošenja u javnu poštansku mrežu posredstvom poštanskoga operatora te druge države.

<sup>30</sup> Čak i u situaciji u kojoj postoji monopol, pošiljatelji će moći slobodno koristiti posebne usluge koje daje posrednik, poput (pre)razvrstavanja prije predaje poštanskome operatoru

*b) Uvjeti za primjenu članka 90. stavka 2.  
na poštanski sektor*

Sljedeći uvjeti trebali bi se primjenjivati s obzirom na izuzeće u skladu s odredbama članka 90. stavka 2.:

*I.) Liberalizacija drugih poštanskih usluga*

Osim u slučaju usluga koje moraju biti rezervirane, za koje Poštanska direktiva dopušta rezerviranje, države članice trebale bi povući sva posebna ili isključiva prava za davanje poštanskih usluga u onoj mjeri u kojoj obavljanje određene zadaće, povjerene operatorima iz točke 4.2. za davanje usluge od općega gospodarskoga interesa, nije spriječeno pravno ili činjenično, uz izuzetak pošte koja je povezana s obavljanjem službene dužnosti, i trebale bi donijeti sve potrebne mjere kako bi se zajamčilo pravo svih gospodarskih operatora na davanje poštanskih usluga.

Ovime države članice nisu spriječene da, ako je potrebno, podvrgnu davanje takvih usluga postupcima deklariranja ili licenciranja prema kategorijama i, ako je potrebno, postupcima individualnoga licenciranja čiji je cilj poštovanje najvažnijih uvjeta te očuvanje univerzalne usluge. Stoga bi države članice morale nastojati osigurati da uvjeti utvrđeni u tim postupcima budu transparentni, objektivni i da nemaju diskriminativni učinak te da postoji učinkoviti pravni lijek pred sudovima protiv negativnih odluka.

## II.) Nepostojanje manje restriktivnih sredstava za osiguravanje usluga od općega gospodarskoga interesa

Isključiva prava mogu biti dana ili zadržana samo ako su nužna za osiguravanje obavljanja zadaća od općega gospodarskog interesa. U mnogim područjima ulazak novih društava na tržište mogao bi, zbog njihovih posebnih vještina i stručnosti, pridonijeti ostvarivanju usluga od općega gospodarskog interesa.

Ako operator iz točke 4.2. ne osigurava, na zadovoljavajući način, sve elemente univerzalne usluge u skladu sa zahtjevima Poštanske direktive (poput mogućnosti za svakoga građanina u državi članici o kojoj je riječ, a osobito za one koji žive u udaljenim krajevima, da ima pristup novinama, časopisima i knjigama), unatoč prednostima univerzalne poštanske mreže te posebnih ili isključivih prava, država članica o kojoj je riječ mora donijeti odgovarajuće mjere<sup>31</sup>. Umjesto proširivanja prava koja su već dana, države članice trebale bi stvoriti mogućnost da usluge daju konkurenti te u tu svrhu mogu konkurentima nametnuti dodatne obveze, uz najvažnije zahtjeve. Sve te obveze trebale bi biti objektivne, nediskriminirajuće i transparentne.

<sup>31</sup> U skladu s člankom 3. Poštanske direktive, države članice moraju osigurati da korisnici uživaju pravo na univerzalnu uslugu.

## III.) Proporcionalnost

Nadalje, države članice trebale bi osigurati da opseg svih danih posebnih i isključivih prava bude proporcionalan s općim gospodarskim interesom koji se nastoji zadovoljiti davanjem tih prava. Npr. zabrana dostave samome sebi, tj. davanja poštanskih usluga pravne ili fizičke osobe (uključujući i sestrinskog poduzetnika ili podružnicu) koja je pošiljatelj, ili prijam i prijevoz takvih pošiljaka koje obavlja treća strana koja posluje isključivo za svoj račun, ne bi bilo proporcionalno cilju jamčenja odgovarajućih sredstava za javnu poštansku mrežu. Države članice moraju prilagoditi i opseg tih posebnih ili isključivih prava, u skladu s promjenama potreba i uvjetima prema kojima se pružaju poštanske usluge te uzimajući u obzir sve državne potpore dane operatoru iz točke 4.2.

## IV.) Nadzor koji obavlja neovisno regulatorno tijelo

Nadzor obavljanja zadataka javne službe povjerenih operateru iz točke 4.2. i otvoreni pristup javnosti poštanskoj mreži te, ako je primjenjivo, dodjela licenci ili nadzor deklaracije i poštovanja od strane gospodarskih operatora, posebnih ili isključivih prava operatora iz točke 4.2. trebalo bi osigurati tijelo ili tijela koja o njima ne ovise<sup>32</sup>.

To tijelo trebalo bi osobito osigurati sljedeće: da ugovori o davanju rezerviranih usluga budu u potpunosti transparentni, da se za te usluge vodi posebno fakturiranje i da se razlikuju od nerezerviranih usluga poput tiskanja, etiketiranja i stavljanja u omotnice; da ugovorni uvjeti za usluge koje su djelomice rezervirane, a djelomice liberalizirane, budu odvojeni; da rezervirani dio bude otvoren svim poštanskim korisnicima te da nerezervirana komponenta bude posebno kupovana.

<sup>32</sup> Vidi osobito članke 9. i 22. Poštanske direktive.

## V.) Učinkoviti nadzor nad rezerviranim uslugama

Zadaće isključene iz tržišnoga natjecanja država članica morala bi učinkovito nadzirati u skladu s objavljenim ciljevima usluge i radnim rezultatima, a njihovo ostvarivanje trebalo bi biti predmet redovitih javnih izvješća.

#### VI.) Transparentnost računovodstva

Svaki operator iz točke 4.2. koristi jedinstvenu poštansku mrežu za konkuriranje na različitim tržištima. Operatori koji koriste jednu, univerzalnu mrežu lako mogu provoditi diskriminaciju s obzirom na cijene i usluge između raznih kategorija korisnika, zbog velikih neizravnih troškova koji se ne mogu pripisati samo jednoj usluzi. Zbog toga je izuzetno teško utvrditi postojanje unakrsnoga subvencioniranja među njima, kako između različitih faza postupanja s poštanskim pošiljkama u javnoj poštanskoj mreži, tako i između rezerviranih usluga i usluga koje se daju u skladu s uvjetima tržišnoga natjecanja. Nadalje, brojni operatori nude preferencijalne tarife za pošiljke povezane s područjem kulture, a posve je jasno da te tarife ne pokrivaju ukupne prosječne troškove. Članci 5. i 90. obvezuju države članice da osiguraju potpuno poštovanje prava Zajednice. Komisija smatra da bi najprikladniji način ispunjavanja tih obveza bilo da države članice od operatora iz točke 4.2. zatraže da vode odvojeno računovodstvo, kako bi se odvojeno vodili, između ostaloga, troškovi i prihodi povezani s davanjem usluga na temelju isključivih prava i onih koje se daju u uvjetima tržišnoga natjecanja i kako bi se omogućilo potpuno procjenjivanje uvjeta koji se primjenjuju na razna sabirna mjesta javne poštanske mreže. Kod usluga koje se sastoje od elemenata koji pripadaju rezerviranim i konkurentnim uslugama trebali bi se također razlikovati troškovi svakoga dijela. Interni računovodstveni sustavi trebali bi se temeljiti na sustavnoj i objektivno opravdanoj primjeni načela analitičkoga računovodstva. Morali bi se sastavljati financijski računi, koje pregledava neovisni revizor, a njega može imenovati nacionalno regulatorno tijelo, te objavljivati u skladu s relevantnim zakonodavstvom Zajednice i nacionalnim zakonodavstvom koje se primjenjuje na trgovačke organizacije.

#### VII.) Zabrana diskriminacije s obzirom na pristup poštanskoj mreži

Operatori bi trebali korisnicima i posrednicima pružiti univerzalnu poštansku uslugu na prikladnim javnim mjestima pristupa, prema potrebama navedenih korisnika, na način koji ne bi bio diskriminacijski. Uvjeti pristupa, uključujući ugovore (kada postoje), trebali bi biti transparentni, objavljeni na primjeren način i postavljeni na ne-diskriminacijskoj osnovi. Čini se da preferencijalne tarife koje neki operatori nude određenim skupinama korisnika nisu transparentne. Države članice morale bi nadzirati uvjete za pristup mreži kako bi se osiguralo da ne bude diskriminacije kod uvjeta korištenja ili kod plaćanja troškova. Posebno bi se trebalo osigurati da posrednici, uključujući i operatore iz drugih država članica, mogu birati između raspoloživih sabirnih mjesta javne poštanske mreže i dobiti pristup u razumnome roku uz tarifu koja se temelji na troškovima, a uzima u obzir usluge koje su zaista zatražene. Obveza osiguravanja pristupa javnoj poštanskoj mreži bez diskriminacije ne znači da se od država članica zahtijeva da osiguraju pristup za pošiljke koje izlaze s njezina teritorija, a prevoze ih trgovačka društva druge države, kršeći time poštanski monopol, koje ulaze u javnu poštansku mrežu posredstvom poštanskoga operatora te druge države, u cilju iskorištavanja nižih poštanskih tarifa. Drugi gospodarski razlozi poput proizvodnih troškova i troškova opreme, dodane vrijednosti ili razine usluge koju nude druge države članice ne smatraju se zlorabom. U slučaju prijevara, kazne može izreći neovisno regulatorno tijelo. Trenutno se prekogranični pristup poštanskim mrežama povremeno odbija ili se dopušta samo pod određenim uvjetima za poštanske pošiljke čiji proizvodni proces uključuje prekogranični

prijenos podataka prije nego što te poštanske pošiljke dobiju fizički oblik. Takvi se slučajevi najčešće nazivaju »nematerijalna pošta«. U trenutnim okolnostima, za poštanskoga operatora koji dostavlja poštu zaista može postojati gospodarski problem, zbog krajnjih troškova koje međusobno primjenjuju poštanski operatori. Operatori taj problem nastoje riješiti uvođenjem odgovarajućega sustava krajnjih troškova.

Komisija od država članica može zatražiti, u skladu s odredbama prvoga stavka članka 5. Ugovora, da obavijesti Komisiju o uvjetima za pristup koji se koriste te o njihovim razlozima. Komisija ne smije objaviti zatražene informacije u onoj mjeri u kojoj one podliježu obvezi čuvanja poslovne tajne.

## 9. ZAVRŠNI OSVRT

Ova se obavijest usvaja na razini Zajednice kako bi olakšala procjenu određenoga ponašanja poduzetnika i nekih državnih mjera koje se odnose na poštanske usluge. Bilo bi potrebno da nakon određenoga razvoja, ako je moguće, do 2000. godine, Komisija obavi procjenu poštanskoga sektora s obzirom na pravila iz Ugovora kako bi se utvrdilo da li je potrebna promjena stajališta iznesenih u ovoj obavijesti zbog društvenih, gospodarskih ili tehnoloških razloga te na temelju iskustva u poštanskome sektoru. U dogledno vrijeme Komisija će obaviti opću procjenu situacije u poštanskome sektoru, u svjetlu ciljeva iznesenih u ovoj obavijesti.

### III.

Dopuštenost dodjele državne potpore u poštanskim uslugama ocjenjuje se, sukladno člancima 3. i 4. Zakona o državnim potporama i članku 9. Uredbe o državnim potporama temeljem materijalnih pravila iz točke I. ove Odluke sadržanih u tekstu akta iz točke II. ove Odluke.

### IV.

Državnim potporama u poštanskim uslugama upravlja ministarstvo nadležno za promet i veze.

### V.

Ova Odluka stupa na snagu danom objave u »Narodnim novinama«.

Klasa: 421-01/08-01/05  
Urbroj: 5030120-08-1  
Zagreb, 18. travnja 2008.

Predsjednik  
**dr. sc. Ivo Sanader**, v. r.