

## SAOPŠTENJE KOMISIJE

## o primjeni pravila konkurencije u poštanskom sektoru i procjeni određenih državnih mjera koje se odnose na poštanske usluge

(98/C 39/02)

(Tekst relevantan za EEA)

## UVOD

Nakon što je Komisija podnijela Zelenu knjigu o razvoju jedinstvenog tržišta poštanskih usluga<sup>1</sup> i saopštenja Evropskog parlamenta i Savjeta, u kojoj su iznijeti rezultati konsultacija u Zelenoj knjizi i mjere koje je podržala Komisija<sup>2</sup>, održana je značajna diskusija o budućem regulatornom okruženju za poštanski sektor Zajednice. Rezolucijom od 07. februara 1994. o razvoju poštanskih usluga Zajednice<sup>3</sup>, Savjet je pozvao Komisiju da predloži mjere kojima se definiše usklađena univezalna usluga i poštanske usluge, koje bi mogle biti sadržane. U julu 1995. godine, Komisija je predložila paket mjera o poštanskim uslugama, koji se sastoji od predloga Direktive Evropskog parlamenta i Savjeta o zajedničkim pravilima za razvoj poštanskih usluga Zajednice i poboljšanje kvaliteta usluga Zajednice<sup>4</sup> i nacrtu ovog saopštenja o primjeni pravila konkurencije<sup>5</sup>.

Ovo saopštenje, koje dopunjuje mjere harmonizacije koje je predložila Komisija, zasniva se na rezultatima ovih diskusija, u skladu sa načelama utvrđenim u rezoluciji od 07. februara 1994. godine. Uvaženi su i komentari dobijeni tokom javnih konsultacija o nacrtu ovog saopštenja objavljenog u decembru 1995. godine, rezoluciju Evropskog parlamenta<sup>6</sup> o ovom nacrtu usvojenu 12. decembra 1996. godine i diskusije o predloženoj direktivi u Evropskom parlamentu i Savjetu.

Komisija smatra da su poštanske usluge, kao osnovno sredstvo komunikacije i trgovine, od vitalnog značaja za sve ekonomske i društvene aktivnosti. Razvijaju se nove poštanske usluge i, kako bi se podstakle investicije i otvaranje novih radnih mjesta u sektoru, neophodna je tržišna sigurnost. Kao što je priznao Sud pravde Evropskih zajednica, pravo Zajednice, a posebno pravila konkurencije iz Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, primjenjuje se i na poštanski sektor<sup>7</sup>. Sud je istakao da „u slučaju javnih privrednih društava, kojima države članice dodjeljuju posebna ili ekskluzivna prava, države članice ne smiju donositi niti održavati na snazi mjere koje su suprotne pravilima Ugovora o konkurenciji“ i da se ta pravila „moraju tumačiti u skladu sa članom 90 stav 2, koji predviđa da privredna društva kojima je povjereno obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa, primjenjuju pravilima konkurencije u onoj mjeri u kojoj njihova primjena ne ometa izvršavanje posebnih zadataka koji su im dodjeljeni“. Stoga, Komisiji se često

---

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

<sup>2</sup> "Smjernice za razvoj poštanskih usluga Zajednice" (COM (93) 247 od 02.juna 1993.).

<sup>3</sup> SL L 48, od 16.02.1994., str.3.

<sup>4</sup> SL L 322, od 02.12.1995., str.22.

<sup>5</sup> SL L 322, od 02.12.1995., str.3.

<sup>6</sup> SL L 20, od 20.01.1997., str.159.

<sup>7</sup> Posebno u spojenim slučajevima C-48/90 i C-66/90, Holandija i Koninklijke PTT Holandija i PTT Post BV protiv Komisije (1992) ECR I-565 i predmetu C-320/91:

postavljaju pitanja o stavu koji namjerava da zauzme, u svrhu primjene pravila konkurencije sadržanih u Ugovoru, u vezi sa ponašanjem poštanskih korisnika i u vezi sa državnim mjerama koje se odnose na javna privredna društva i privredna društva kojima države članice dodjeljuju posebna ili ekskluzivna prava u poštanskom sektoru.

Ovo saopštenje utvrđuje tumačenje Komisije relevantnih odredbi Ugovora i vodeće načela prema kojima Komisija namjerava da primjeni pravila konkurencije iz Ugovora na poštanski sektor u pojedinačnim slučajevima, uz zadržavanje neophodnih mjera zaštite za pružanje univerzalne usluge i davanje preduzećima i državama članicama jasnih smjernica o tome kako da izbjegnu kršenje Ugovora. Ovo saopštenje ne utiče na tumačenje koje će dati Sud pravde Evropskih zajednica.

Osim toga, ovo saopštenje utvrđuje pristup koji Komisija namjerava da usvoji u primjeni pravila konkurencije na rad poštanskih korisnika i u procjeni usklađenosti državnih mjera koje ograničavaju slobodu pružanja usluga i/ili održavanje konkurencije na poštanskim tržištima sa pravilima konkurencije i drugim pravilima Ugovora. Pored toga, saopštenje se bavi pitanjem nediskriminatornog pristupa poštanskoj mreži i garancijama neophodnim za obezbeđivanje fer konkurencije u ovom sektoru.

Posebno zbog razvoja novih poštanskih usluga od strane privatnih i javnih korisnika, određene države članice su već revidirale, ili trenutno revidiraju, svoje poštanske propise kako bi ograničile monopol svojih poštanskih organizacija na ono što se smatra neophodnim za ostvarivanje ciljeva od javnog interesa. Istovremeno, Komisija se suočava sa sve većim brojem žalbi i slučajeva kršenja pravila konkurencije o kojima mora da zauzme stav. U ovoj fazi, saopštenje je odgovarajući instrument za vođenje država članica i poštanskih korisnika, uključujući i one koji uživaju posebna ili ekskluzivna prava, kako bi se osigurala pravilna primjena pravila konkurencije. Ovo saopštenje, iako nije sveobuhvatno, ima za cilj da pruži neophodne smjernice za pravilno tumačenje, posebno članova 59, 85, 86, 90 i 92 Ugovora, prilikom ispitivanja pojedinačnih slučajeva. Izdavanjem ovog saopštenja, Komisija preduzima korake za povećanje transparentnosti i olakšavanje investicionih odluka za sve poštanske korisnike, u interesu korisnika pošte u Evropskoj uniji.

Kako je Komisija objasnila u svom saopštenju od 11. septembra 1996. godine o „Uslugama od opšteg interesa u Evropi“<sup>8</sup>, solidarnost i jednakost u sistemu tržišne ekonomije su osnovni ciljevi Zajednice. Ove ciljeve dodatno promovišu usluge od opšteg interesa. Evropljani su počeli da očekuju visokokvalitetne usluge po pristupačnim cijenama, a mnogi od njih čak smatraju usluge od opšteg interesa socijalnim pravima.

Što se tiče, posebno poštanskog sektora, potrošači postaju sve odlučniji u ostvarivanju svojih prava i želja. Svetska konkurencija primorava kompanije koje koriste takve usluge da traže bolje cijene uporedive sa onima koje uživaju njihovi konkurenti. Nove tehnologije, kao što su faks ili elektronska pošta, vrše ogroman pritisak na tradicionalne poštanske usluge. Taj razvoj događaja izazvao je zabrinutost za budućnost ovih usluga, praćenu zabrinutošću zbog zaposlenosti i ekonomske i socijalne kohezije. Ekonomska važnost tih usluga je značajan. Stoga je značaj modernizacije i razvoja usluga od opšteg interesa važan, jer doprinose evropskoj konkurentnosti, društvenoj solidarnosti i kvalitetu života.

Cilj zajednice je da podrži konkurentnost Evropske ekonomije u sve konkurentnijem svijetu i da potrošačima pruži veći izbor, bolji kvalitet i niže cijene, a istovremeno pomaže, kroz svoje politike, u

---

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

jačanju ekonomske i socijalne kohezije između države članice i smanjenju određenih nejednakosti. S tim u vezi, poštanske usluge imaju ključnu ulogu ovdje. Zajednica je posvijećena unapređenju njihovih funkcija od opšteg ekonomskog interesa, što je svečano potvrđeno u novom članu 7d, uvedenom Amsterdamskim ugovorom, uz istovremeno poboljšanje njihove efikasnosti. Tržišne snage omogućavaju bolju efikasnu raspodjelu resursa i veće efikasnosti u pružanju usluga, pri čemu je glavni korisnik potrošač, koji dobija bolji kvalitet po nižoj cijeni. Međutim, ti mehanizmi ponekad imaju svoja ograničenja; kao rezultat toga, potencijalne koristi možda neće obuhvatiti cjelokupno stanovništvo i cilj unapređenja socijalne i teritorijalne kohezije u Uniji možda neće biti postignut. U tom slučaju, državni organ mora obezbijediti poštovanje opštih interesa.

Tradicionalne strukture nekih usluga, od opšteg ekonomskog interesa, koje su organizovane na osnovu nacionalnih monopola, predstavljaju prijetnju evropskoj ekonomskoj integraciji. To uključuje i poštanske monopole, čak i tamo gdje je njihovo postojanje opravdano, koji mogu poremetiti nesmetano funkcionisanje tržišta, posebno „zatvaranjem“ određenog tržišnog sektora.

Pravi izazov je obezbijediti nesmetanu interakciju između zahtjeva jedinstvenog tržišta u smislu slobodnog kretanja, ekonomske održivosti i dinamike, slobodne konkurencije i ciljeva od zajedničkog interesa. Ova interakcija bi trebalo da koristi pojedinačnim građanima i društvu u cjelini. Takvu ravnotežu je teško postići, jer se ciljevi stalno mijenjaju: jedinstveno tržište nastavlja da se širi, a javne usluge, daleko od toga da su fiksne, moraju se stalno prilagođavati novim zahtjevima.

Osnovni koncept univerzalne usluge, kako je utvrdila Komisija<sup>9</sup>, jeste da se obezbijedi pružanje visokokvalitetnih usluga, po cijenama koje su svima dostupne. Univerzalna usluga je definisana u skladu sa načelama: jednakosti, univerzalnosti, kontinuiteta i prilagodljivosti; kao i načelama dobre prakse: transparentnost u metodama upravljanja, u određivanju cijena i finansiranju, i kontrola od strane tijela nezavisnih od onih koja posluju u oblasti usluga. Ovi kriterijumi nisu uvijek primijenjeni na nacionalnom nivou, ali tamo gdje su uvedeni kroz primjenu koncepta univerzalne evropske usluge, rezultati za razvoj usluga od opšteg interesa, bili su pozitivni. Univerzalna usluga odražava zahtjeve i posebne karakteristike evropskog socijalnog modela društva u okviru politike koja objedinjuje dinamično tržište, koheziju i solidarnost.

Univerzalne poštanske usluge visokog kvaliteta od velikog su značaja i za privatne i za poslovne korisnike. Imajući u vidu razvoj elektronske trgovine, njihov značaj će u bliskoj budućnosti dodatno rasti. U tom smislu, poštanske usluge imaju značajnu ulogu u tom procesu.

Što se tiče poštanskog sektora, Evropski parlament i Savjet usvojili su Direktivu 97/67/E3 ( u daljem tekstu „Poštanska direktiva“). Cilj Direktive je uvođenje zajedničkih pravila za razvoj poštanskog sektora i unapređenje kvaliteta usluge, kao i postepeno i kontrolisano proširenje tržišta.

Cilj Poštanske direktive je da se poštanske usluge dugoročno zaštite kao univerzalna usluga. Ona nameće državama članicama obavezu primjene minimalnog usklađenog standarda univerzalnih usluga, koji podrazumijeva poštanske usluge visokog kvaliteta dostupne na čitavoj teritoriji, sa redovnim i zagarantovanim dostavama po cijenama koje su pristupačne svim korisnicima. To uključuje prijem, transport, sortiranje i dostavu pisama, kataloga i paketa u okviru određenih ograničenja cijena i težine. Ovo takođe uključuje preporučene i označene pošiljke i primjenjuje se i na nacionalne i na međunarodne

---

<sup>9</sup> Vidjeti fusnotu 8.

poštanske usluge. Strogo se poštuju načela kontinuiteta, povjerljivosti, nepristrasnosti i jednakosti, kao i prilagodljivosti.

Da bi se osiguralo finansiranje univerzalnih usluga, preporučljivo je rezervisati sektor za korisnike univerzalnih usluga. Obim rezervisanog sektora je usklađen Poštanskom direktivom. Prema Poštanskoj direktivi, države članice mogu dodijeliti ekskluzivna prava za pružanje poštanskih usluga samo u mjeri u kojoj je to neophodno za obazbjeđivanje održavanja univerzalne usluge. Štaviše, Poštanska direktiva utvrđuje maksimalni obim koji države članice mogu rezervisati da bi postigle ovaj cilj. Svako dodatno finansiranje koje može biti potrebno za univerzalnu uslugu može se obezbijediti propisivanjem određenih obaveza u franšize komercijalnih korisnika; na primjer, od njih se može zahtijevati da daju finansijske doprinose naknadom fondu, kojom u tu svrhu upravlja tijelo nezavisno od korisnika ili korisnika fonda, kako je predviđeno članom 9 Poštanske direktive.

Poštanska direktiva utvrđuje minimalni zajednički standard univerzalnih usluga i utvrđuje zajednička pravila koja se odnose na rezervisane usluge. Stoga nudi veću pravnu sigurnost u pogledu zakonitosti određenih ekskluzivnih i posebnih pravila u poštanskom sektoru. Međutim, postoje državne mjere koje nisu u skladu sa Direktivom i koje mogu biti u suprotnosti sa odredbama Ugovora koje se odnose na države članice. Nezavisnost postupanje poštanskih korisnika takođe podliježe pravilima konkurencije utvrđenim Ugovorom.

Član 90 stav 2 Ugovora predviđa da snabijevači usluga od opšteg interesa mogu biti isključeni od primjene pravila iz Ugovora, ako bi primjena tih pravila ometala obavljanje zadataka od opšteg interesa za koje su odgovorni. Međutim, ovo izuzeće od pravila Ugovora podliježe načelu proporcionalnosti. Ovaj načelo ima za cilj da obezbjedi najbolju moguću ravnotežu između obaveze pružanja usluga od opšteg interesa i načina na koji se usluge pružaju u praksi, tako da korišćena sredstva budu srazmjerna ciljevima koji se žele postići. Načelo je osmišljen da omogući fleksibilnu i odgovarajuću ravnotežu, uzimajući u obzir tehnička i budžetska ograničenja koja se mogu razlikovati od sektora do sektora. Takođe, omogućava najbolju moguću ravnotežu između efikasnosti tržišta i zahtjeva opšteg interesa, osiguravajući da sredstva koja se koriste za ispunjavanje zahtjeva ne ometaju nesmetano funkcionisanje jedinstvenog evropskog tržišta i ne utiču na trgovinu na štetu interesa Zajednice <sup>10</sup>.

Primjena pravila Ugovora, uključujući mogući izuzetak u članu 90 stav 2, mogu se primjenjivati na ponašanje privrednih društava i državne mjere samo na individualnoj osnovi. Uglavnom, radi poboljšanja pravne sigurnosti u pogledu mjera koje nisu obuhvaćene Poštanskom direktivom, čini se poželjnim objasniti način na koji Komisija tumači Ugovora i pristup koji namjerava da usvoji u budućnosti pri primjeni tih odredbi. Posebno Komisija smatra da će, uz poštovanje odredbi člana 90 stav 2 u vezi sa pružanjem univerzalne usluge, primjena pravila Ugovora promovisati konkurentnost privrednog društva u poštanskom sektoru, koristiti potrošačima i pozitivno doprinijeti ostvarivanju ciljeva od opšteg interesa.

Karakteristično je za poštanski sektor u EU da države članice imaju rezervisane oblasti koje im garantuju univerzalnu uslugu, a koje se trenutno harmonizuju kroz Poštansku direktivu kako bi se ograničili efekti razlika između država članica. Komisija, u skladu sa Ugovorom, je dužna da obezbjedi da poštanski monopoli poštuju pravila Ugovora, a posebno pravila konkurencije, kako bi se osigurala maksimalna korist i ograničili negativni efekti na potrošače. U ostvarivanju ovog cilja, primjenom pravila konkurencije na

---

<sup>10</sup> Vidjeti presudu od 23. oktobra 1997. u slučajevima C-157/94 od C-160/94 „Obaveza država članica – Električna energija“ Komisija protiv Holandije (157/94), Italije (158/94), Francuske (154/94), Španije (160/94).

sektor po sektor, Komisija će osigurati da se monopol ne koristi za proširenje zaštićenog dominantnog položaja u oblasti liberalizovanih aktivnosti ili za neopravdanu diskriminaciju u korist velikih korisnika na račun malih korisnika. Komisija će takođe osigurati da se poštanski monopoli, dodjeljeni u oblasti prekograničnih usluga ne koriste za stvaranje ili održavanje nezakonitih kartela cijena na štetu kompanija i potrošača u EU.

Ovo saopštenje objašnjava učesnicima na tržištu praktične posljedice primjenljivosti pravila konkurencije u poštanskom sektoru i moguće odstupanje od načela. U njemu se navodi stav koji bi Komisija zauzela, u kontekstu održavanja posebnih i ekskluzivnih prava usklađenih Poštanskom direktivom, prilikom procjene pojedinačnih slučajeva ili stav koji bi Komisija zauzela pred Sudom pravde Evropskih zajednica u slučajevima u koje su nacionalni sudovi uputili Sudu u skladu sa članom 177 Ugovora.

## 1. DEFINICIJE

U kontekstu ovog saopštenja, primjenjuju se sljedeće definicije<sup>11</sup>:

„*poštanske usluge*“: usluge koje uključuju prikupljanje, sortiranje, transport i dostavu poštanskih pošiljki;

„*javna poštanska mreža*“: sistem organizacije i resursa svih vrsta koje koristi/koriste pružaoci univerzalnih usluga, naročito za:

- prikupljanje poštanskih pošiljki obuhvaćenih obavezom univerzalne usluge na pristupnim mjestima širom teritorije;
- usmjeravanje i obrada poštanskih pošiljki od pristupnih tačaka poštanske mreže do distributivnog centra;
- distribucija na adrese naznačene na poštanskoj pošiljci;

„*pristupne tačke*“: fizički objekti, uključujući poštanske sandučice, dostupni javnosti na mreži javnih puteva ili u prostorijama pružaoca univerzalne usluge, gdje korisnici mogu da ostavljaju poštanske pošiljke na čuvanje u javnoj poštanskoj mreži;

„*prikupljanje*“: operacija sakupljanja poštanskih predmeta ostavljenih na pristupnim tačkama;

„*distribucija*“: proces od sortiranja u distributivnim centrima do isporuke poštanskih pošiljki na odgovarajuće adrese;

„*poštanska pošiljka*“: svaka pošiljka za koju je jasno naznačeno da je nosi pružalac usluge. Pored pošiljki prepiske, takve pošiljke takođe uključuju na primjer knjige, kataloge, novine, periodične publikacije i poštanske pakete koji sadrže robu sa ili bez komercijalne vrijednosti;

„*prepiska*“: pisana poruka na bilo kojoj vrsti fizičkog nosača, koja mora biti prenijeta i dostavljena na adresu koju je pošiljalac naznačio na samoj pošiljci ili na njenom pakovanju. Knjige, katalogi, novine i periodične publikacije se ne smatraju prepiskom;

„*direktna pošta*“: komunikacija koja se sastoji isključivo od reklamnog, markentiškog ili promotivnog materijala i koja sadrži identičnu poruku, osim imena, adrese i identifikacionog broja primaoca, i drugih izmjena koje ne mijenjaju prirodu poruke, koja se šalje značajnom broju lica, radi prenošenja i dostave na adresu koju je pošiljalac naveo na samoj pošiljci ili na njenom omotu. Nacionalno regulatorno tijelo će

---

<sup>11</sup> Definicije se tumače u svjetlu Poštanske direktive i svih promjena koje poizilaze iz previzije te direktive.

tumačiti termin „značajan broj primalaca“ u svakoj državi članici i objaviti odgovarajuću definiciju. Računi, fakture, finansijski izvještaji i druge neidentične poruke ne treba smatrati direktnom poštom. Komunikacija koja kombinuje direktnu poštu sa drugim pošiljkama u istom omotu ne treba smatrati direktnom poštom. Direktna pošta obuhvata prekograničnu, kao i domaću direktnu poštu;

„*razmjena dokumenata*“: obezbjeđivanje sredstava, uključujući obezbjeđivanje ad hoc prostorija i prevoznih sredstava od strane treće strane, što omogućava distribuciju od strane samih zainteresovanih strana putem međusobne razmjene poštanskih pošiljki između korisnika pretplaćenih na ovu uslugu;

„*ekspresna poštanska usluga*“: usluga koja, pored veće brzine i pouzdanosti u preuzimanju, distribuciji i isporuci, nudi i neke od sljedećih dodatnih pogodnosti: garancija isporuke na određeni datum; preuzimanje sa adrese pošiljaoca; logična dostava primaocu; mogućnost promjene odredišta i primaoca o prijemu pošiljke; praćenje i kontrola pošiljaka; personalizovana usluga za korisnike i pružanje usluga po narudžbini (opciono), kao i kada se to zahtijeva. U načelu, korisnici su spremni da plate višu cijenu za ovu uslugu;

„*pružalac univerzalne usluge*“: javni ili privatni subjekt koji pruža univerzalnu poštansku uslugu ili njene djelove na teritoriji države članice, čiji je identitet prijavljen Komisiji;

„*ekskluzivna prava*“: prava koja dodjeljuje država članica, koja zadržavaju obavljanje poštanskih usluga privrednom društvu na osnovu zakonskog, regulatornog ili administrativnog instrumenta i koja mu zadržavaju pravo da pruža poštansku uslugu ili da obavlja određenu vrstu aktivnosti u određenom geografskom području;

„*posebna prava*“: prava koja država članica dodjeljuje ograničenom broju privrednih društava na osnovu zakonskog, regulatornog ili administrativnog instrumenta koji, u datom geografskom području:

- ograničavaju, na diskrecionoj osnovi, na dva ili više privrednih društava ovlašćenih za pružanje usluga ili obavljanje aktivnosti, osim na osnovu objektivnih, srazmjernih i nediskriminatornih kriterijuma, ili
- definišu, na način koji se razlikuje od onog zasnovanog na ovim kriterijumima, nekoliko konkurentskih privrednih društava kao privredna društva ovlašćena za pružanje date usluge ili za obavljanje date djelatnosti, ili
- dodjeljuju jednom ili više privrednom društvu, na način koji se razlikuje od onog zasnovanog na gore navedenim kriterijumima, zakonske ili regulatorne prednosti, koje značajno utiču na sposobnost bilo kog drugog privrednog društva, da pruži istu uslugu ili da obavlja istu djelatnost u istom geografskom području pod značajno uporedivim uslovima;

„*terminalni troškovi*“: naknade pružaocima univerzalne usluge za distribuciju dolazne prekogranične pošte koja sadrži poštanske pošiljke iz druge države članice ili iz treće zemlje;

„*posrednik*“: svaki privredni subjekt koji posreduje između pošiljaoca i pružaoca univerzalne usluge sortiranjem, usmjeravanjem i/ili presortiranjem poštanskih pošiljki prije usmjeravanja ka javnoj poštanskoj mreži iste ili druge zemlje;

„*nacionalno regulatorno tijelo*“: tijelo ili tijela u svakoj državi članici kojima država članica povjerava, između ostalog, regulatorne funkcije koje spadaju u djelokrug Poštanske direktive;

„bitni zahtjevi“: opšti neekonomski razlozi koji mogu navesti državu članicu da nametne uslove za pružanje poštanskih usluga<sup>12</sup>. Takvi razlozi su: integritet prepiske, bezbjednost mreže u pogledu prevoza opasnih tereta i, gdje je to opravdano, zaštita podataka, zaštita životne sredine i regionalno planiranje.

Zaštita podataka može da obuhvata zaštitu ličnih podataka, povjerljivost informacija koje se prenose ili skladište, kao i zaštitu privatnosti.

## **2. DEFINICIJA TRŽIŠTA I POLOŽAJ NA POŠTANSKOM TRŽIŠTU**

### **(a) Definicija geografskog i tržišta proizvoda**

2.1. Članovi 85 i 86 Ugovora zabranjuju, kao neusklađeno sa zajedničkim tržištem, svako ponašanje jednog ili više privrednog društva koje može uticati na trgovinu između država članica i koje sprječava, ograničava ili narušava konkurenciju i/ili zloupotrebljava dominantan položaj unutar zajedničkog tržišta ili u njegovom značajnom dijelu. Države članice čine odvojena geografska tržišta za dostavu nacionalne pošte i za dostavu nacionalne prekogranične pošte, što je uglavnom zbog ekskluzivnih prava korisnika navedenih u tački 4.2. i ograničenja nametnutih u pružanju poštanskih usluga. Svako od geografskih tržišta predstavlja značajan dio zajedničkog tržišta. Za određivanje „relevantnog tržišta“, zemlja porijekla prekogranične pošte nije bitna.

2.2. Kada je riječ o tržištu proizvoda, razlike u praksi između država članica pokazuje da je u nekim slučajevima potrebno priznati postojanje više odvojenih tržišta. Odvajanje različitih tržišta proizvoda je takođe važno kada se radi o dodjeli posebnih ili ekskluzivnih prava. Procjenjujući pojedinačne slučajeve, na osnovu različitih tržišnih i regulatornih situacija u državama članicama, a u okviru harmonizovanog okvira Poštanske direktive, Komisija će u načelu uzeti u obzir da postoji niz različita tržišta proizvoda, kao što su: prijem, sortiranje, transport i dostava pošte, kao i tržište direktne pošte i prekogranične pošte. Komisija uzima u obzir činjenicu da su ova tržišta, u više država članica, potpuno ili djelimično liberalizovana.

2.3. Opšta usluga slanja pisama odnosi se na dostavu pošiljki prepiske na adrese naznačene na pošiljkama.

Ne uključuje slučajeve samostalne dostave tj pružanje poštanskih usluga od strane fizičkog ili pravnog lica (uključujući sestrinsku ili zavisnu organizaciju) koje je pošiljalac pošte.

Takođe, u skladu sa praksom u mnogim zemljama, isključene su poštanske pošiljke koje se ne smatraju prepiskom, jer se sastoje od identičnih kopija iste pisane komunikacije i nijesu izmjenjene dodavanjem, brisanjem ili drugim podacima osim imena primaoca i njegove adrese. Takve pošiljke su časopisi, novine, štampani katalozi periodičnih publikacija, kao i roba ili dokumenti koji prate i odnose se na takve pošiljke.

Direktna pošta je obuhvaćena definicijom predmeta prepiske. Međutim, predmeti direktne pošte ne sadrže personalizovane poruke. Direktna pošta zadovoljava specifične potrebe određenih korisnika za komercijalnim komunikacionim uslugama, kao dopuna oglašavanju u medijima. Štaviše, pošiljaoci direktne pošte ne zahtjevaju kratke rokove dostave, i cijene po prvoj tarifi pisama, koji traže kupci koji traže usluge na tržištu, kao što je gore pomenuto. Činjenica da ove dve vrste usluga nijesu uvijek direktno zamjenjive, ukazuje na mogućnost različitih tržišnih uslova.

2.4. Druga posebna tržišta uključuju, na primjer, tržište ekspresne pošte, tržište razmjene dokumenata, kao i tržište novih usluga (koje se jasno razlikuju od tradicionalnih). Aktivnosti koje kombinuju nove

---

<sup>12</sup> Značenje ove važne fraze u kontekstu zakona o konkurenciji Zajednice objašnjeno je u paragrafu 5.3.

telekomunikacione tehnologije i određene elemente poštanskih usluga mogu biti, ali ne moraju, predstavljati nove usluge u smislu Poštanske direktive. Zapravo, one mogu samo odražavati prilagodljivost tradicionalnih usluga.

Razmjena dokumenata razlikuje se od tržišta navedenog u tački 2.3. jer ne uključuje prikupljanje i dostavu poštanskih pošiljki primaocu. Ona podrazumijeva samo obezbjeđivanje objekata, uključujući obezbjeđivanje ad hok prostorija i transport treće strane, koja omogućavaju korisnicima međusobnu razmjenu poštanskih pošiljki između korisnika pretplaćenih na ovu uslugu. Korisnici razmjene dokumenata su članovi zatvorene korisničke grupe.

Ekspresne poštanske usluge se takođe razlikuju od tržišta navedenog u tački 2.3, jer dodaje posebnu vrijednost u odnosu na osnovnu poštansku uslugu<sup>(13)</sup>. Pored bržeg i pouzdanijeg prikupljanja, transporta i isporuke poštanskih pošiljki, ekspresne poštanske usluge karakterišu dodatne pogodnosti, poput: garancije isporuke do određenog datuma, preuzimanje sa adrese pošiljaoca; lična dostava primaocu; mogućnost promjene destinacije i primaoca tokom prenosa; obavještanje pošiljaoca; lična isporuka primaocu; mogućnost promjene odredišta i primaoca tokom tranzita; obavještanje pošiljaoca o prijemu pošiljke; praćenje i nadgledanje pošiljki; personalizovani pristup potrošačima i pružanje niza usluga prilagođenih potrebama potrošača. Generalno, potrošači su spremni da plate višu cijenu za ovu uslugu. Rezervisane usluge, kako je definisano u Poštanskoj direktivi, mogu uključivati ubrzanu isporuku nacionalnih korenspondencijskih pošiljki, uz propisana ograničenja cijene i težine.

- 2.5. Bez obzira na definiciju rezervisanih usluga prema Poštanskoj direktivi, u okviru opšte usluge koja se odnosi na dostavu pisama, mogu se identifikovati različite aktivnosti koje zadovoljavaju određene potrebe, a koje bi u načelu trebalo smatrati različitim tržištima; tržišta za prikupljanje i sortiranje pošte, tržišta za prevoz pošte i, na kraju, dostava pošte (nacionalna ili prekogranična). U tom pogledu, mora se napraviti razlika i između kategorija korisnika. Privatni korisnici zahtijevaju sve ove usluge objedinjene u jednoj integrisanoj usluzi. Međutim, poslovni korisnici, koji čine većinu prihoda privrednih subjekata iz tačke 4.2. aktivno traže mogućnosti zamjene pojedinih komponenti konačne usluge alternativnim rješenjima (u pogledu nivoa kvaliteta usluge i/ili rezultirajućih troškova), koje se, u određenim slučajevima obezbjeđuju ili povjeravaju podizvođačima, odnosno različitim operaterima. Poslovni korisnici žele da uravnoteže prednosti i mane samostalne dostave u poređenju sa dostavom od strane poštanskog korisnika. Postojeći monopoli ograničavaju spoljno pružanje ovih pojedinačnih usluga, ali s druge strane, ograničenja mogu nametnuti i tržišni uslovi. Tržišna realnost potvrđuje stav da prikupljanje, sortiranje, transport i dostava poštanskih pošiljki čine različita tržišta<sup>(14)</sup>. Sa stanovišta prava konkurencije, razlike između četiri tržišta može se smatrati značajnom. Sa stanovišta prava konkurencije, razlika između četiri tržišta može biti relevantna.

To je slučaj sa prekograničnom poštom gdje će prijem i transport obavljati poštanski korisnik koji nije onaj koji vrši distribuciju. To je slučaj i sa domaćom poštom, jer većina poštanskih korisnika dozvoljava velikim korisnicima da preuzmu sortiranje velikog saobraćaja u zamjenu za popuste, na osnovu

---

<sup>13</sup> Odluke Komisije 90/16/EEZ ( Sl.list broj:10, od 12.01.1990., str.47) i 90/456/EEZ (Sl.list broj: 233, od 28.08.1990., str.19).

<sup>14</sup> Vidjeti Saopštenje Zajednice o definiciji relevantnog tržišta u svrhu primjene prava konkurencije Zajednice (OJ C 372, 09.12.1997., str.5).

njihovih javnih tarifa. Deponovanje i preuzimanje pošte i način plaćanja takođe se razlikuje u ovim okolnostima. Poštanske prostorije većih kompanija sada često vode posrednici, koji pripremaju i prethodno sortiraju poštu, prije nego što je predaju poštanskom korisniku na konačnu distribuciju. Štaviše, svi poštanski korisnici obezbjeđuju određeni oblik "nizvodnog pristupa" fazi distribucije, odnosno pristupa svojoj poštanskoj mreži, na primjer tako što dozvoljavaju ili čak zahtijevaju da se (razvrstana) pošiljka preda u otpremnom ili sortirnom centru. Time se u mnogim slučajevima omogućava veća pouzdanost (kvalitet usluge), budući da se zaobilaze potencijalni izvori grešaka u uzvodnom dijelu poštanske mreže.

### **(b) Dominantni položaj**

2.6. Budući da je u većini država članica korisnik iz tačke 4.2., na osnovu ekskluzivnih prava koja su mu dodijeljena, jedini korisnik koji kontroliše javnu poštansku mrežu koja pokriva cijelu teritoriju države članice, takav korisnik ima dominantni položaj u smislu člana 86 Ugovora na nacionalnom tržištu distribucije pošiljki prepiske. Distribucija predstavlja uslugu krajnjem korisniku koja omogućava značajne ekonomije obima, a korisnik koji pruža ovu vrstu usluge je u većini slučajeva takođe dominantan na tržištima razduživanja, razvrstavanja i transporta pošiljki. Pored toga, preduzeće koje pruža usluge distribucije, naročito ako upravlja i poštanskim objektima, ima značajnu prednost jer ga korisnici percipiraju kao glavnog poštanskog korisnika, s obzirom na njegovu vidljivost i prisutnost, te ga zbog toga najčešće biraju kao prvobitnu opciju. Ovaj dominantni položaj takođe obuhvata, u većini država članica, i usluge preporučene pošiljke, usluge sa posebnom isporukom, i/ili određene segmente tržišta paketa.

### **(c) Obaveze dominantnih poštanskih korisnika**

2.7. U skladu sa tačkom (b) iz člana 86 stav 2 Ugovora, zloupotreba može postojati u vidu ograničavanja pružanja relevantne usluge na štetu potrošača. Kada država članica dodijeli ekskluzivna prava korisniku iz tačke 4.2. za usluge koje on ne pruža, ili ih pruža pod uslovima koji ne zadovoljavaju potrebe korisnika na isti način kao što bi to činili konkurentski ekonomski subjekti, tada država članica, samim dodjeljivanjem tog isključivog prava, navodi tog korisnika da ograniči pružanje relevantne usluge, jer je efektivno obavljanje tih aktivnosti od strane privatnih kompanija u tom slučaju onemogućeno. Ova situacija je posebno izražena kada mjere koje su usvojene radi zaštite poštanske usluge ograničavaju pružanje drugih, različitih usluga na odvojenim ili susjednim tržištima, kao što je tržište ekspresne dostave pošiljki. Evropska komisija je zatražila od više država članica da ukinu ograničenja koja proističu iz ekskluzivnih prava u vezi sa pružanjem usluga ekspresne dostave od strane međunarodnih kurirskih službi<sup>15</sup>.

Drugi uslov moguće zloupotrebe jeste pružanje ozbiljno neefikasne usluge i neiskorištavanje tehničkog napretka. To šteti korisnicima jer im onemogućava da biraju između alternativnih dobavljača. Na primjer, izvještaj pripremljen za Komisiju<sup>16</sup> 1994. godine pokazalo je, gdje nije bilo konkurencije, javni poštanski korisnici u državama članicama, nijesu ostvarili značajan napredak u standardizaciji dimenzija i težine pošiljki od 1990. godine.

Takođe, utvrđeno je da neki poštanski korisnici primjenjuju skrivene međusobne subvencije između rezerviranih i nerezerviranih usluga (vidjeti tačke 3.1 i 3.4), što je, prema tom istraživanju, objasnilo

---

<sup>15</sup> Vidi fusnotu 13.

<sup>16</sup> ÛUFC - *Que Choisir*, Poštanske usluge u Evropskoj Uniji, april 1994.

većinu razlika u cijenama između država članica 1994. godine, naročito na štetu domaćinstava koja nijesu imala pravo na popuste i koristila su rezervisane usluge po višim cijenama od neophodnih.

Navedeni primjeri ilustruju mogućnost da, poštanski korisnici, kada im se dodijele posebna ili ekskluzivna prava, mogu dopustiti opadanje kvaliteta usluge<sup>17</sup> i propustiti preduzimanje neophodnih mjera za unaprjeđenje kvaliteta usluge. U takvim slučajevima, Komisija može biti podstaknuta da reaguje, uzimajući u obzir uslove objašnjene u tački 8.3.

Što se tiče prekograničnih poštanskih usluga, gore pomenuta studija je pokazala da kvalitet tih usluga treba značajno poboljšati kako bi se zadovoljile potrebe korisnika, a posebno stambenih korisnika koji ne mogu sebi da priušte korišćenje usluga kurirskih kompanija ili usluga faksom. Nezavisna mjerenja sprovedena 1995. i 1996. godine pokazuju poboljšanje kvaliteta usluge od 1994. godine. Međutim, ova mjerenja su se odnosila samo na poštu prve klase, a najnovija mjerenja pokazuju blago pogoršanje kvaliteta.

Većina javnih poštanskih privrednih subjekata Zajednice, obavijestila je Komisiju o postojanju sporazuma o terminalskim porezima, radi procijene prema pravila konkurencije Ugovora. Zainteresovanim stranama sporazuma je cilj da im se uspostave odgovarajuće nadoknade za dostavu prekogranične pošte, koja bolje odražava stvarne nastale troškove i poboljšanje kvaliteta prekograničnih poštanskih usluga.

- 2.8. Neopravdano odbijanje pružanja usluga je takođe zloupotreba zabranjena članom 86 Ugovora. Takvo ponašanje bi dovelo do ograničavanja usluga u smislu člana 86 stav 2 podčlan (b) i, ako se primjenjuje samo na neke korisnike, rezultiralo bi diskriminacijom suprotno članu 86 stav 2 podčlan (c), koji zahtijeva da se primjenjuju različiti uslovi na jednake poslove. U većini država članica, privredni subjekti navedeni u tački 4.2. pružaju pristup na različitim pristupnim tačkama svojih poštanskih mreža finansijskim posrednicima. Međutim, uslovi pristupa i, posebno, primjenjene tarife, često su povjerljivi i mogu olakšati primjenu diskriminatornih uslova i države članice treba da obezbijede da njihovo poštansko zakonodavstvo ne podstiče poštanske privredne subjekte da neopravdano prave razliku u pogledu primijenjenih uslova ili da isključuju određene kompanije.
- 2.9. Iako dominantna firma ima pravo da brani svoj položaj borbom protiv konkurenata, ona ima posebnu odgovornost da dodatno ne oslabi stepen konkurencije na tržištu. Isključujuće prakse mogu biti usmjerene protiv postojećih konkurenata na tržištu ili imaju za cilj da ometaju pristup tržištu novih. Primjer takvog nezakonitog ponašanja uključuju: odbijanje poslovanja kao načina eliminisanja konkurenata od strane firme koja je jedini ili dominantni izvor snabdijevanja proizvodom ili kontroliše pristup ključnoj tehnologiji ili infrastrukturi; predatorsko određivanje cijena (namjerno postavljanje cijena ispod troškova) i selektivno smanjenje cijena (vidjeti odjeljak 3); isključivi sporazumi o poslovanju; diskriminacija kao dio šireg obrasca monopolskog ponašanja osmišljenog da isključivanja konkurenata; i isključive rabatne šeme.

---

<sup>17</sup>U mnogim državama članicama korisnici su, prije nekoliko decenija, još uvijek mogli računati na ovu uslugu, da prime standardna pisma poslana ujutro, u popodnevnim satima. Od tada je uočeno kontinuirano smanjenje kvaliteta usluga, naročito u pogledu broja dnevnih tura poštara, koje su smanjene sa pet na jednu (ili dvije u nekim gradovima Evropske unije). Ekskluzivna prava poštanskih organizacija doprinijela su padu kvaliteta, jer su priječila druga preduzeća da uđu na tržište. Kao posljedica, poštanske organizacije nisu uspjele da nadoknade povećanje plata i smanjenje radnog vremena uvođenjem savremenih tehnologija, kako su to učinila preduzeća u industrijama otvorenim za konkurenciju.

### **3. UNAKRSNE SUBVENCije**

#### **(a) Osnovni načela**

- 3.1. Unakrsno subvencionisanje znači da privredno društvo snosi ili raspoređuje sve ili dio troškova svojih aktivnosti na jednom geografskom ili proizvodnom tržištu na račun djelatnosti na drugom geografskom ili proizvodnom tržištu. Pod određenim okolnostima, unakrsno subvencionisanje u poštanskom sektoru, gdje skoro svi privredni subjekti pružaju i rezervisane i nerezervisane usluge – može narušiti konkurenciju i dovesti do toga da konkurenti budu istisnuti ponudama koje nijesu rezultat efikasnosti (uključujući ekonomiju obima) i učinka, već unakrsnim subvencionisanjem. Izbjegavanje unakrsnog subvencionisanja, koje dovodi do nelojalne konkurencije, ključno je za razvoj poštanskog sektora.
- 3.2. Unakrsno subvencionisanje ne narušava konkurenciju kada se troškovi rezervisanih aktivnosti subvencionišu prihodima iz drugih rezervnih usluga, budući da te usluge nisu ugrožene konkurencijom. Ovaj oblik subvencije je ponekad neophodan, kako bi privredni subjekti iz tačke 4.2 mogli da ispune svoju obavezu univerzalne usluge pod jednakim uslovima za sve<sup>18</sup>. Na primjer, neprofitabilna dostava pošte u ruralnim područjima subvencioniše se od profitabilne dostave u urbanim područjima. Isto se može reći i za subvencionisanje rezervisanih usluga kroz prihode ostvarene iz djelatnosti otvorenih za konkurenciju. Štaviše, unakrsno subvencionisanje između nerezervisanih aktivnosti, nije samo po sebi zloupotreba.
- 3.3. Nasuprot tome, kada se aktivnosti koje su otvorene konkurenciji raspodjelom njihovih troškova na rezervisane usluge, vjerovatno narušava konkurenciju i krši član 86. To može predstavljati zloupotrebu od strane privrednog društva u dominantnom položaju unutar Zajednice. Štaviše, korisnici aktivnosti, obuhvaćenih monopolom, morali bi da snose troškove koji nijesu povezani s pružanjem tih aktivnosti. Ipak, kompanije u dominantnijem položaju, mogu se takođe takmičiti drugim cijenama ili poboljšanjem svojih novčanih tokova i tako pokriju samo dio svojih fiksnih (opštih) troškova, osim ako cijene nisu predatorske ili u suprotnosti s relevantnim nacionalnim ili propisima Zajednice.

#### **(b) Posljedice**

- 3.4. U tački 2.7. “obaveze dominantnih poštanskih privrednih subjekata”, pomenuto je unakrsno subvencionisanje. Privredni subjekti navedeni u tački 4.2., ne smiju koristiti prihode iz rezervisanih oblasti za unakrsno subvencionisanje aktivnosti, u oblastima otvorenim za konkurenciju. Takva praksa može spriječiti, ograničiti ili iskriviti konkurenciju u nerezervisanoj oblasti. Međutim, u nekim opravdanim slučajevima, u skladu sa odredbama člana 90 stav 2, unakrsno subvencionisanje se može smatrati zakonitim, na primjer u slučaju kulturne pošte<sup>19</sup>, ako se primjenjuje na nediskriminatorni način, ili za određene usluge za socijalno, medicinski i ekonomski ugrožene. Kada je potrebno, Komisija će naznačiti koja bi druga izuzeća Ugovor dozvolio. U svim ostalim slučajevima, imajući u obzir naznake date u tački 3.3., cijena konkurentskih usluga koje nude privredni subjekti, navedena u tački 4.2., trebalo bi, zbog teškoća raspodjele zajedničkih troškova, u načelu da bude najmanje jednaka prosječnim ukupnim troškovima pružanja usluga. To znači pokrivanje direktnih troškova, plus

---

<sup>18</sup> Vidjeti Poštansku direktivu, članovi 16 i 18, i Poglavlje 5.

<sup>19</sup> Prema odredbama Svjetske poštanske unije (UPU), izraz “intelektualna djela” obuhvataju knjige, novine, periodične publikacije i časopise.

odgovarajući udio opštih i indirektnih troškova privrednih subjekata. Za određivanje tog odgovarajućeg dijela, treba koristiti objektivne kriterijume kao što su obim, vrijeme (radni sati) ili intenzitet korišćenja. Kada se promet od relevantnih usluga koristi kao kriterijum za procjenu unakrsne subvencije, mora se voditi računa da se u takvim scenarijima promet relevantnih aktivnosti održava na vještački niskom nivou. Faktori, na koje utiče potražnja, poput prihoda ili profita, sami su pod uticajem predatorskog ponašanja (tehnika za eliminisanje konkurencije). Ako bi se usluge sistematski i selektivno nudile po cijeni nižoj od prosječnog ukupnog troška, Komisija bi, od slučaja do slučaja, ispitivala predmet na osnovu člana 86, ili na osnovu članova 86 i 90 stav 1, ili na osnovu člana 92.

#### **4. JAVNA PRIVREDNA DRUŠTVA I POSEBNA ILI EKSKLUZIVNA PRAVA**

4.1. Ugovor obavezuje države članice da, kada je riječ o javnim privrednim društvima ili privrednim društvima kojima dodjeljuju posebna ili ekskluzivna prava, ne donose niti održavaju na snazi mjere koje su suprotne pravilima Ugovora člana 90 stav 1. Izraz "privredna društva" obuhvata svako fizičko ili pravno lice koje obavlja privrednu djelatnost, bez obzira na pravni status tog lica i način na koji se finansira. Usaglašavanje, sortiranje, prevoz i distribucija poštanskih pošiljki predstavljaju privredne djelatnosti, a ove usluge se obično pružaju uz naknadu.

Izraz "javno privredno društvo" obuhvata svako privredno društvo nad kojim organi vlasti mogu neposredno ili posredno da vrše dominantan uticaj na osnovu vlasništva, finansijskog učešća ili pravila koja ga uređuju<sup>20</sup>. Dominantan uticaj organa vlasti može se, naročito pretpostaviti kada organi vlasti države, neposredno ili posredno, većinu upisanog kapitala privrednog društva, kontrolišu većinu glasačkih prava vezanih za akcije koje je privredno društvo emitovalo ili mogu emitovati više od polovine članova upravnog, izvršnog ili nadzornog organa. Tijela koja su dio administracije države članice i koji na organizacioni način pružaju poštanske usluge trećim licima uz naknadu smatraju se takvim privrednim društvima. Privredna društva kojima su dodijeljena posebna ili ekskluzivna prava, mogu, u skladu sa članom 90 stav 1 biti i javna i privatna.

4.2. Nacionalni propisi koji se tiču poštanskih privrednih subjekata, kojima su države članice dodijelile posebna ili ekskluzivna prava za pružanje određenih poštanskih usluga, predstavljaju "mjere" u skladu sa članom 90 stav 1 Ugovora i moraju se procijeniti prema odredbama Ugovora na koje se taj član odnosi.

Pored obaveza država članica iz člana 90 stav 1, javna privredna društva i privredna društva kojima su dodijeljena posebna ili ekskluzivna prava, podliježu odredbama članova.

4.3. U većini država članica, posebna ili ekskluzivna prava odnose se na usluge kao što su prijem, prevoz i distribucija određenih poštanskih pošiljki, kao i na način na koji se te usluge pružaju, poput isključivog prava na postavljanje poštanskih sandučića duž javnih puteva ili na izdavanje poštanskih marki sa nazivom dotične države.

---

<sup>20</sup> Direktiva Komisije 80/723/EEZ o transparentnosti finansijskih odnosa između država članica i javnih privrednih društava, SL L 195, 29.07.1980., str.35.

## 5. SLOBODA PRUŽANJA USLUGA

### (a) Osnovna načela

- 5.1. Dodjela posebnih ili ekskluzivnih prava jednom ili više privrednih subjekata, na koje se odnose tačka 4.2., za obavljanje prijema poštanskih pošiljki, uključujući javno preuzimanje, transport i distribuciju određenih kategorija poštanskih pošiljki neizbežno ograničava pružanje takvih usluga, kako od strane kompanija sa sjedištem u drugim državama članicama, tako i od strane privrednih društava sa sjedištem u dotičnoj državi članici. Ovo ograničenje ima prekogranični karakter kada su adrese ili pošiljaoci poštanskih pošiljki, koje određuje to privredno društvo smješteno u drugim državama članicama. U praksi, ograničenje u pružanju poštanskih usluga, u smislu člana 59 Ugovora<sup>21</sup>, obuhvataju zabranu prenosa određenih kategorija poštanskih pošiljki u druge države članice, uključujući preko posrednika, kao i zabranu distribucije prekogranične pošte. Poštanska direktiva utvrđuje opravdana ograničenja u pružanju poštanskih usluga.
- 5.2. Član 66, zajedno sa članovima 55 i 56 Ugovora, utvrđuje izuzetke od člana 59. Pošto se radi o izuzecima od osnovnog načela, oni se moraju tumačiti restriktivno. Kada je riječ o poštanskim uslugama, izuzetak iz člana 55 odnosi se samo na prenos i distribuciju posebne vrste pošte, odnosno od pošte nastale u okviru sudskih ili upravnih postupaka, a koja je, makar povremeno, povezana s vršenjem službenih ovlaštenja, naročito dostava akata u skladu sa sudskim ili administrativnim postupcima. Prenos i distribucija takvih pošiljki na teritoriji države članice može se stoga usloviti licenciranjem, kako bi se zaštitio javni interes. Uslovi za druge izuzetke iz Ugovora obično nijesu ispunjeni kada se radi o poštanskim uslugama. Te usluge same po sebi ne mogu ugroziti javni politike niti javno zdravlje.
- 5.3. Sudska praksa Suda pravde dozvoljava, u načelu, i dodatna odstupanja na osnovu obaveznih zahtjeva, pod uslovom da se njima ostvaruju neekonomski zahtjevi od opšteg interesa, da se primjenjuju bez diskriminacije i da su primjerena i proporcionalna cilju koji se želi postići. Kada je riječ o poštanskim uslugama, glavni zahtjevi koje Komisija smatra opravdanim za ograničavanje slobode pružanja poštanskih usluga su: zaštita podataka podložna mjerama aproksimacije preduzetim u ovoj oblasti, povjerljivost prepiske, bezbjednost mreže u pogledu prevoza opasne robe gdje je to opravdano odredbama Ugovora, zaštita životne sredine i regionalno planiranje. S druge strane, Komisija ne smatra opravdanim ograničavati slobodu pružanja poštanskih usluga iz razloga zaštite potrošača, budući da se ovaj zahtjev od opšteg interesa ispunjava opštim zakonodavstvom o fer trgovini i zaštiti potrošača. Sloboda pružanja poštanskih usluga koristi potrošaču, pod uslovom da su obaveze univerzalne usluge jasno definisane na osnovu Poštanske direktive i da se mogu ispuniti.
- 5.4. Komisija stoga smatra da održavanje bilo kakvih posebnih ili ekskluzivnih prava, koja ograničavaju prekogranično pružanje poštanskih usluga, mora biti opravdano u skladu sa čl. 90 i 59 Ugovora. Trenutno, posebno ili isključivo pravo čiji obim ne prevazilazi rezervisane usluge definisane Poštanskom direktivom smatraju se *prima facie* opravdanim prema članu 90 stav 2. U nekim državama članicama, poput Danske, Holandije, Finske, Švedske i Ujedinjenog Kraljevstva, odlazna prekogranična pošta je *de juri* ili *de facto* liberalizovana.

---

<sup>21</sup> Za opšte objašnjenje načela koji proizilaze iz člana 59, vidjeti tumačenje Komisije o slobodnom kretanju usluga preko granica (SL L 334, od 09.12.1993., str.3).

## **(b) Posljedice**

5.5. Usvajanje mjera sadržanih u Poštanskoj direktivi zahtjev od država članica da regulišu poštanske usluge. Kada države članice ograniče pružanje poštanskih usluga radi obezbjeđenja univerzalne usluge i ispunjavanja osnovnih zahtjeva, sadržaj takvih regulacija mora biti u skladu sa ciljem koji se želi postići. Kao opšte pravilo, obaveze bi trebalo primjenjivati u okviru sistema opštih licenci i postupaka prijave, gdje operatori poštanskih usluga dostavljaju svoje ime, pravni oblik, naziv i adresu, kao i kratak opis usluga koje nude javnosti. Individualne licence treba primjenjivati samo za specifične poštanske usluge, gdje se dokaže da manje restriktivne procedure ne mogu osigurati ostvarenje ciljeva. Države članice se, od slučaja do slučaja, mogu pozvati da obavijeste Komisiju o mjerama koje usvajaju, kako bi Komisija mogla da procijeni njihovu proporcionalnost.

## **6. MJERE KOJE USVAJAJU DRŽAVE ČLANICE**

### **(a) Osnovni načela**

6.1. Države članice imaju slobodu da definišu šta su usluge od opšteg interesa, da dodijele posebna posebna ili ekskluzivna prava koja su neophodna za njihovo pružanje, da regulišu njihovo upravljanje i, gdje je to prikladno, da ih finansiraju. Međutim, prema članu 90 stav 1 Ugovora, države članice moraju, u slučaju javnih privrednih društava i privrednim društvima kojima su dodijelili posebna ili ekskluzivna prava, niti da donesu niti da održavaju na snazi bilo kakvu mjeru koja je suprotna pravilima Ugovora, a posebno njegovim pravilima o konkurenciji.

### **(b) Posljedice**

6.2. Funkcionisanje univerzalne mreže za prijem i distribuciju pošiljki pruža značajne prednosti privrednim subjektima navedenim u tački 4.2. nuđenjem, ne samo rezervisanih ili liberalizovanih usluga koje spadaju u definiciju univerzalne usluge, već i drugih (neuniverzalnih poštanskih) usluga. Zabrana u članu 90 stav 1 Ugovora, tumači se zajedno sa članom 86 stav (b), primjenjuje se na korišćenje, bez objektivnog opravdanja, dominantnog položaja na jednom tržištu radi sticanja tržišne moći na povezanim ili susjednim tržištima osim prvog tržišta, radi sticanja tržišne moći na povezanim ili susjednim tržištima, koja se razlikuju od prvog, uz rizik eliminisanja konkurencije na tim tržištima. U zemljama gdje je lokalna dostava pošiljki liberalizovana, kao što je to slučaj u Španiji, i gdje je monopol ograničen na prevoz i distribuciju između gradova, korišćenje dominantnog položaja za proširenje monopola sa drugog na prvo tržište, bilo bi neusklađeno sa odredbama Ugovora, u odsustvu posebnog obrazloženja, ako prethodno nije bilo ugroženo obavljanja usluga od opšteg ekonomskog interesa. Komisija smatra da bi bilo prikladno da države članice obavijeste Komisiju o svakom proširenju posebnih ili ekskluzivnih prava i o obrazloženju za to.

6.3. Postoje potencijalni uticaj na trgovinu između država članica zbog ograničenja u pružanju poštanskih usluga, jer poštanske usluge koje nude privredni subjekti, koji nisu privredni subjekti navedeni u tački 4.2. mogu obrađivati pošiljke u ili iz država članica, a ograničenja mogu ometati prekogranične aktivnosti privrednih subjekata u drugim državama članicama.

6.4. Kao što je objašnjeno u tački 8 stav (b) podstav (vii), države članice moraju pratiti uslove pristupa i ostvarivanje posebnih i ekskluzivnih prava. Nije nužno da osnivaju nova tijela da bi to radile, ali ne bi

trebalo da daju svom privrednom subjektu<sup>22</sup>, kako je navedeno u tački 4.2. ili tijelo koje je (pravno, administrativno i strukturno) povezano sa tim privrednim subjektom, ovlašćenje nadzora nad dodjeljenim isključivim pravima i nad aktivnostima poštanskih privrednih subjekata uopšte. Preduzeću u dominantnom položaju se smije se dozvoliti da ima takvu prednost u odnosu na svoje konkurente. Od suštinskog značaja, kako u teoriji tako i u praksi, da nadzorni organ za sva praćena preduzeća bude nezavistan. Sistem funkcionisanja konkurencije koji zahtijeva Ugovor može se garantovati samo ako se obezbijede jednaki uslovi za različite privredne subjekte, uključujući zaštitu osjetljivih poslovnih informacija. Dozvoljavanje privrednom subjektu da provjerava izjave svojih konkurenata ili dozvoljavanje preduzeću da dobije pravo da nadgleda aktivnosti svojih konkurenata ili da bude uključeno u dodjelu licenci znači davanje komercijalnih informacija o konkurentima i mogućnost uticaja na aktivnosti tih konkurenata.

## **7. POŠTANSKI PRIVREDNI SUBJEKTI I DRŽAVNA POMOĆ**

### **(a) Načela**

Iako je veliki broj privrednih subjekata pomenutih u tački 4.2. veoma profitabilan, većina ipak posluje sa finansijskim deficitom ili na granici profitabilnosti, iako su informacije o njihovoj stvarnoj finansijskoj situaciji ograničene, jer vrlo malo privrednih subjekata redovno objavljuje informacije prema kriterijumima koji omogućavaju reviziju. Međutim, neke poštanske usluge se finansiraju direktno putem subvencija ili indirektno putem poreskih oslobođanja, čak i ako ne postoji transparentnost u pogledu njihovog stvarnog prometa.

Ugovor povjerava Komisiji primjenu člana 92, kojim se proglašava da je svaka državna pomoć, koja utiče na trgovinu između država članica Zajednice neusklađena sa pravilima zajedničkog tržišta, osim u okolnostima kada je izuzeće odobreno ili može biti odobreno. Bez uticaja na član 90 stav 2, čl. 92 i 93 primjenjivaće se na poštanske usluge<sup>23</sup>.

U skladu sa članom 93 stav 3, države članice su dužne da obavijeste Komisiju na odobrenje o svim planovima za dodjelu pomoći ili izmjenu postojećih pravila o pomoći. Štaviše, Komisija je dužna da prati pomoć koju je prethodno odobrila ili koja je sprovedena prije stupanja na snagu Ugovora ili prije pristupanja dotične države članice.

Svi pružaoci univerzalnih usluga trenutno spadaju u okviru Direktive Komisije 80/723/EEC od 25. juna 1980. godine o transparentnosti finansijskih odnosa između država članica i javnih privrednih društava<sup>24</sup>, kako je posljednji put izmijenjena Direktivom 93/84/EEC<sup>25</sup>. Pored opšteg zahtjeva za transparentnost računa privrednih subjekata navedenih u tački 4.2, kao što je razmotreno u tački 8 stav (b) podstav (vi), države članice moraju da obezbijede da finansijski odnos između njih i onih privrednih subjekata ispunjavaju zahtjeve Direktive o transparentnosti, tako da sljedeće bude jasno prikazano:

- (a) Javna sredstva koja su direktno dostupna, uključujući povraćaje poreza ili smanjenja;
- (b) Javna sredstva dostupna preko drugih javnih privrednih društava ili finansijskih institucija;

<sup>22</sup> Vidi posebno slučaj C-18/88 RTT protiv GB-Inno-BM [1991] ECR I-5981, stavovo 25 do 28.

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

<sup>24</sup> SL L 195, od 29.07.1980., str.35.

<sup>25</sup> SL L 254, od 12.10.1993., str.16.

(c) Stvarna upotreba ovih javnih sredstava.

Komisija posebno smatra da se javna sredstva sastoje od:

(a) Nadoknada za nastale poslovne gubitke;

(b) Kapitalni doprinosi;

(c) Bespovratne subvencije ili krediti pod povlašćenim uslovima;

(d) Davanje finansijskih pogodnosti kroz neoporezivanje dobiti ili nenaplatu potraživanja;

(e) Odbijanje od normalnog prihoda korišćenih javnih sredstava;

(f) Naknade za finansijska opterećenja koja nameću javne vlasti.

### **(b) Primjena članova 90 i 92**

Komisija je pozvana da ispita brojne poreske olakšice dodjeljene poštanskim privrednim subjektima na osnovu člana 92 u vezi sa članom 90 Ugovora. Komisija je pokušala da provjeri da li se taj povlašćeni poreski tretman može koristiti za unakrsno subvencionisanje poslovanja tog privrednog subjekta u sektorima otvorenim za konkurenciju. Za to vrijeme, poštanski privredni subjekt nije imao uspostavljen sistem analitičkog obračuna troškova koji bi pomogao Komisiji da identifikuje razlike između rezervisanih i konkurentskih aktivnosti. Komisija je stoga, na osnovu rezultata studija sprovedenih u tom pogledu, izračunala dodatne troškove koji proizilaze iz obaveze univerzalne usluge koju snosi taj privredni subjekt i uporedila te troškove sa poreskim olakšicama. Komisija je zaključila da troškovi prevazilaze te olakšice i stoga, odlučila da poreski sistem koji se ispituje ne može dovesti do unakrsnog subvencionisanja poslovanja tog privrednog subjekta u konkurentnim oblastima<sup>26</sup>.

Treba napomenuti da je u svojoj odluci Komisija pozvala dotičnu državu članicu da osigura, da poštanski privredni subjekt usvoji analitički sistem obračuna troškova i zatražila godišnji izvještaj koji bi omogućio praćenje usklađenosti sa pravom Zajednice.

Prvostepeni sud je potvrdio odluku Komisije i navodi da poreske olakšice za tog poštanskog privrednog subjekta predstavljaju državnu pomoć, koja je imala koristi od izuzeća od zabrane utvrđene članom 92 stav 1 na osnovu člana 90 stav 2<sup>27</sup>.

## **8. SLUŽBA OD OPŠTEG EKONOMSKOG INTERESA**

### **(a) Osnovna načela**

8.1. Član 90 stav 2 Ugovora dozvoljava izuzetak od primjene pravila Ugovora kada primjena tih pravila pravno ili fizički ometa obavljanje određenog zadatka dodijeljenog privrednim društvima navedenim u tački 4.2, u pružanju usluga od opšteg ekonomskog interesa. Bez uticaja na pravo država članica, da definišu svoje posebne zahtjeve za usluge od opšteg interesa, ovaj zadatak se u suštini sastoji od pružanja i održavanja univerzalne javne poštanske usluge, garantujući pristupačne, isplative i transparentne tarife, nacionalni pristup javnoj poštanskoj mreži na razumnim udaljenostima i tokom odgovarajućeg radnog vremena, uključujući preuzimanje poštanskih pošiljki iz pristupačnih poštanskih sandučića ili drugih mjesta za preuzimanje širom teritorije i blagovremenu dostavu takvih pošiljki na naznačene adrese, kao i povezane usluge koje regulatorne mjere nameću tim privrednim subjektima za univerzalnu dostavu određenog kvaliteta. Univerzalna usluga se mora razvijati kao odgovor na društvo, ekonomsko i tehničko okruženje i na zahtjeve korisnika.

---

<sup>26</sup> Slučaj NN 135/92, OJ C 262, od 07.10.1995., str.11.

<sup>27</sup> Predmet T-106/95 FFSA protiv Komisije [1997] ECR II-229.

Opšti interes zahtjeva da Zajednica ima instinski integrisanu javnu poštansku mrežu, koja omogućava efikasan protok informacija i time promoviše, s jedne strane, konkurentnost evropske industrije i razvoj trgovine, kao i veću koheziju između regiona i država članica i, s druge strane, poboljšanje društvenih kontakata između građana Unije. Definicija rezervisanih područja mora uzeti u obzir finansijska sredstva potrebna za stvaranje usluge od opšteg ekonomskog interesa.

8.2. Finansijska sredstva za održavanje i unapređenje javne mreže i dalje proističu uglavnom od aktivnosti navedenih u tački 2.3. Trenutno, većina država članica postavlja ograničenja monopola u odnosu na težinu poštanske pošiljke. Neke države članice primjenjuju kombinovano ograničenje težine i cijene, dok jedna država članica primjenjuje samo cijenu kao ograničenje. Informacije koje je Komisija prikupila o prihodima od poštanskih tokova u državama članicama, dovode do zaključka da bi održavanje posebnih ili ekskluzivnih prava na ovom tržištu, u odsustvu izuzetnih okolnosti, moglo zadovoljavajuće garantovati unapređenje i održavanje javne poštanske mreže.

Usluga za koju države članice mogu zadržati posebna ili ekskluzivna prava, u mjeri u kojoj je to neophodno za održavanje univerzalne usluge, usklađena je Poštanskom direktivom. U mjeri u kojoj države članice dodjeljuju posebna ili ekskluzivna prava za ovu uslugu, usluga se mora smatrati zasebnim tržištem proizvoda prilikom procjene pojedinačnih slučajeva, posebno u pogledu direktne pošte, distribucije dolazne prekogranične pošte, odlazne prekogranične pošte i prijema, sortiranje i transport pošte. Komisija će uzeti u obzir činjenicu da su ova tržišta u potpunosti ili djelimično liberalizovana u većem broju država članica.

8.3. Prilikom primjene pravila konkurencije i drugih relevantnih pravila Ugovora na poštanski sektor, Komisija će, na osnovu žalbe ili na sopstvenu inicijativu, uzeti u obzir usklađenu definiciju utvrđenu u Poštanskoj direktivi prilikom procjene da li je obim rezervisane oblasti opravdan prema članu 90 stav 2. Polazna tačka biće pretpostavka da će, ukoliko spadaju u rezervisanu oblast, kako je definisana u Poštanskoj direktivi, posebna ili ekskluzivna prava biti *prima facie* opravdana prema članu 90 stav 2. Međutim, ova pretpostavka se može osporiti ako činjenice konkretnog slučaja pokažu da ograničenje ne ispunjava uslove iz člana 90 stav 1<sup>28</sup>.

8.4. Tržište direktne pošte se i dalje razvija tempom koji varira od države članice do države, što Komisiji u ovoj fazi otežava definisanje opštih obaveza država članica u vezi sa ovom uslugom. Dva glavna problema u vezi sa tržištem direktne pošte su potencijalne zloupotrebe tarifiranja od strane privrednih subjekata i njegove liberalizacije (rezervisane pošiljke dostavljaju alternativni privredni subjekti kao da nisu rezervisane pošiljke direktne pošte) kako bi se zaobišle rezervisane usluge navedene u tački 8.2. Podaci iz država članica koje ne ograničavaju uslugu direktne pošte, kao što su Španija, Italija, Holandija, Austrija, Švedska i Finska, još uvijek su nepotpuni i ne dozvoljavaju izvođenje čvrstih opštih zaključaka. S obzirom na ovu nesigurnost, smatra se prikladnim da se za sada nastavi sa ispitivanjem svakog slučaja pojedinačno. Ako specifične okolnosti to zahtjevaju i bez uticaja na tačku 8.3, države članice mogu zadržati neka od postojećih ograničenja oglašavanja direktne pošte ili uvesti licence kako bi izbjegle vještačko ometanje saobraćaja i značajnu destabilizaciju prihoda.

8.5. Što se tiče distribucije dolazne prekogranične pošte, sistem terminalnih troškova koje prima poštanski privredni subjekt države članice, isporuke prekogranične pošte od privrednog subjekta države članice porijekla, trenutno je u fazi revizije kako bi se terminalni troškovi, koji su u mnogim slučajevima preniski, prilagodili stvarnim troškovima isporuke.

---

<sup>28</sup> Kada su u pitanju granice primjene izuzetaka navedenog u članu 90 stav 2, vidjeti stav koji je zauzeo Sud pravde Evropskih zajednica u sljedećim slučajevima: Slučaj C-179/90 *Merci convenzionali porto di Genova* protiv *Siderurgica Gabriell* [1991] ECD I-1979, Slučaj C-41/90 *Klaus Höfner* i *Fritz Elser* protiv *Macroton* [1991] ECR I-5889.

Bez uticaja na tačku 8.3, države članice mogu zadržati određena postojeća ograničenja u vezi sa distribucijom dolazne prekogranične pošte<sup>29</sup> kako bi se izbjeglo vještačko preusmjeravanje saobraćaja, koje bi povećalo udio prekogranične pošte u saobraćaju Zajednice. Takva ograničenja mogu obuhvatiti samo poštanske pošiljke koje spadaju u rezervisano područje usluga. Prilikom procjene situacije u pojedinačnim slučajevima, Komisija će uzeti u obzir relevantne specifične okolnosti u državama članicama.

8.6. Prijem, sortiranje i prenos poštanskih pošiljki je već otvoren ili se sve više otvara trećim licima od strane poštanskih privrednih subjekata u brojnim državama članicama. S obzirom na to da uticaj takvog otvaranja može da varira u zavisnosti od situacije u pojedinačnim državama članicama, neke države članice mogu, ako specifične okolnosti to zahtijevaju i bez uticaja na tačku 8.3, zadržati neka od postojećih ograničenja u vezi sa prijemom, sortiranjem i prenosom poštanskih pošiljki od strane posrednika<sup>30</sup> kako bi se omogućilo neophodno restrukturiranje privrednih subjekata navedenog u tački 8.6. Međutim, takva ograničenja se moraju u načelu primjenjivati samo na poštanske pošiljke obuhvaćene postojećim monopolom, ne smiju ograničavati ono što su već prihvatile dotične države članice i moraju biti usklađena sa načelom nediskriminatornog pristupa poštanskoj mreži kako je navedeno u tački 8 stav (b) podstav (vii).

#### **(b) Uslovi za primjenu člana 90 stav 2 na poštanski sektor**

Sljedeći uslovi primjenjuju se na izuzetke navedene u članu 90 stav 2:

##### ***(i) Liberalizacija ostalih poštanskih usluga***

Osim onih usluga koje moraju biti rezervisane i koje su Poštanskom direktivom ovlašćene kao rezervisane, države članice moraju povući sva posebna ili ekskluzivna prava za pružanje poštanskih usluga ukoliko obavljanje specifičnih zadataka dodjeljenog privrednom subjektu navedenom u tački 4.2 pružanja usluge od opšteg ekonomskog interesa nije otežano ni zakonski ni činjenično, sa izuzetkom pošte povezane sa vršenjem službene vlasti; države članice moraju preduzeti sve neophodne mjere kako bi garantovale pravo svih ekonomskih privrednih subjekata da pružaju poštanske usluge.

Ovo ne spriječava države članice da, kada je to potrebno, usloviti pružanje takvih usluga postupcima prijave ili licencama za kategorije i, kada je to neophodno, pojedinačnim postupcima izdavanja licenci s ciljem sprovođenja osnovnih zahtjeva i očuvanja univerzalne usluge. U takvim slučajevima, države članice moraju da obezbijede da uslovi takvih postupaka budu transparentni, objektivni i nediskriminatorni i da, u slučaju odbijanja, postoji efikasan postupak žalbe pred sudom.

##### ***(ii) Nedostatak manje restriktivnih sredstava za obezbjeđivanje usluga od opšteg ekonomskog interesa***

Ekskluzivna prava se mogu dodijeliti ili zadržati samo tamo gdje su neophodna za obezbjeđivanje obavljanja zadataka od opšteg ekonomskog interesa. U mnogim oblastima, ulazak novih kompanija na tržište može, na osnovu njihovih specifičnih vještina i iskustava, doprinijeti obavljanju usluga od opšteg ekonomskog interesa.

Ako privredni subjekt, u tački 4.2. ne pruža u zadovoljavajućem stepenu sve elemente univerzalne usluge koje zahtjeva Poštanska direktiva (kao što je mogućnost da svaki građanin u dotičnoj državi članici, a posebno oni koji žive u udaljenim područjima, ima pristup novinama, časopisima i knjigama), čak i kada koristi univerzalnu poštansku mrežu i posebna ili ekskluzivna prava, dotična država članica mora preduzeti

---

<sup>29</sup> Ovo se posebno može odnositi na poštu iz jedne zemlje koju su komercijalne kompanije prenijele u drugu državu, radi uvođenja u javnu poštansku mrežu preko poštanskog privrednog subjekta te druge države.

<sup>30</sup> Čak u monopolskoj situaciji, pošiljaoci mogu slobodno da koriste posebne usluge koje pruža posrednik, kao što je (prethodno) sortiranje prije prodaje poštanskoj kompaniji.

mjere<sup>31</sup>. Umjesto proširivanja već dodijeljenih prava, država članica mora stvoriti mogućnost da usluge pružaju konkurenti i može, u tom cilju, nametnuti obaveze tim konkurentima pored osnovnih zahtjeva. Sve takve obaveze moraju biti objektivne, nediskriminatorne i transparentne.

### ***(iii) Proporcionalnost***

Države članice treba da obezbijede da je obim bilo kojih posebnih ili ekskluzivnih prava koje su dodijeljene srazmjerno opštem ekonomskom interesu koji se ostvaruje putem tih prava. Zabrana samostalne dostave, odnosno pružanja poštanskih usluga od strane fizičkog ili pravnog lica (uključujući sestrinsku ili zavisnu organizaciju) koji je inicijator pošte, ili preuzimanja i transporta takvih pošiljki od strane treće strane, koja djeluje isključivo u njeno ime, na primjer, ne bi bila srazmjerna cilju garantovanja adekvatnih resursa za javnu poštansku mrežu. Države članice takođe moraju da prilagode obim tih posebnih ili ekskluzivnih prava, u skladu sa promjenama potreba i uslovima pod kojima se pružaju poštanske usluge i uzimajući u obzir svaku državnu pomoć dodjeljenu privrednom subjektu navedenom u tački 4.2.

### ***(iv) Praćenje od strane nezavisnog regulatornog tijela***

Praćenje obavljanja zadataka javne službe od strane privrednih subjekata u tački 4.2, kao i otvorenog pristupa javnoj poštanskoj mreži i, gdje je potrebno, izdavanje licenci ili kontrolu deklaracija, kao i praćenje posebnih ili ekskluzivnih prava privrednih subjekata navedenih u tački 4.2 od strane ekonomskih privrednih subjekata treba da bude obezbijeđeno od strane tijela ili organa koji su nezavisni od prethodno pomenutog<sup>32</sup>.

Ovo tijelo treba posebno da obezbijedi da: ugovori o pružanju rezervisanih usluga budu potpuno transparentni, posebno fakturisani i razlikovani od nerezervisanih usluga, kao što su štampanje, etiketiranje i pakovanje; da su uslovi za usluge koje su djelimično rezervisane, a djelimično liberalizovane, odvojene; da je rezervisani element dostupan svim korisnicima pošte, bez obzira na to da li je nerezervisani element kupljen ili ne.

### ***(v) Efikasno praćenje rezervisanih usluga***

Zadaci isključeni iz konkurencije trebalo bi da budu predmet efikasnog plaćanja od strane države članice na osnovu deklariranih ciljeva službe i nivoa učinka, i trebalo bi da budu predmet redovnog izvještavanja javnosti i njihovom učinku.

### ***(vi) Transparentnost računovodstva***

Svaki privredni subjekt naveden u tački 4.2 koristi jedinstvenu poštansku mrežu da bi se takmičilo na različitim tržištima. Diskriminacija u pogledu cijena i usluga između ili unutar kategorija korisnika može se lako praktikovati od strane privrednih subjekata koji upravljaju univerzalnom poštanskom mrežom, s obzirom na indirektno troškove koji se ne mogu u potpunosti i precizno pripisati određenoj usluzi. Stoga je izuzetno teško utvrditi unakrsno subvencionisanje koje sprovode, kako između različitih faza obrade poštanskih pošiljki u javnoj poštanskoj mreži, tako i između rezervisanih usluga i usluga koje se pružaju u konkurentnim uslovima. Štaviše, određeni broj privrednih subjekata nudi povlašćene cijene za kulturne predmete koje očigledno ne pokrivaju prosječne ukupne troškove. Članovi 5 i 90 zahtijevaju od država članica da obezbijede da se pridržavaju prava Zajednice. Komisija smatra da bi najprikladniji način ispunjavanja ove obaveze za države članice bio da zahtijevaju od privrednih subjekata navedenih u tački 4.2 da vode odvojene finansijske račune koje posebno identifikuju, *između ostalog*, troškove i prihode koji se odnose na usluge koje se pružaju u skladu sa njihovim isključivim pravima i one koje se pružaju u

---

<sup>31</sup> Prema članu 3 Poštanske direktive, države članice su dužne da obezbijede da korisnici uživaju pravo na univerzalnu uslugu.

<sup>32</sup> Vidjeti posebno članove 9 i 22 Poštanske direktive.

konkurentnim uslovima, omogućavajući potpunu procjenu uslova koji se primjenjuju na različitim pristupnim tačkama javne poštanske mreže. Usluge sastavljene od elemenata koji spadaju u obim rezervisanih ili konkurentnskih usluga takođe treba razlikovati po troškovima nastalim za svaki pojedinačni element. Interni računovodstveni sistemi treba da funkcionišu na osnovu dosljedno primjenjenih i objektivno opravdanih načela analitičkog računovodstva troškova. Finansijske račune treba da priprema i revidira nezavisni revizor, koga može imenovati nacionalni regulatorni organ, i da ih objavi u skladu sa relevantnim zakonodavstvom koje se primjenjuje na komercijalne organizacije.

#### ***(vii) Nediskriminatoran pristup poštanskoj mreži***

Privredni subjekti treba da pružaju univerzalnu poštansku uslugu tako što će osigurati nediskriminatorni pristup potrošačima ili posrednicima na odgovarajućim javnim pristupnim tačkama, u skladu sa potrebama tih potrošača. Uslovi pristupa, uključujući ugovore (kada se nude), treba da budu transparentni, adekvatno objavljeni i ponuđeni na nediskriminatornoj osnovi.

Čini se da neki privredni subjekti nude preferencijalne tarife određenim grupama korisnika na netransparentan način. Države članice treba da prate uslove za pristup mreži kako bi se osiguralo da nema diskriminacije ni u uslovima korišćenja ni u naknadama koje se plaćaju. Posebno treba osigurati da posrednici, uključujući privredne subjekte iz drugih država članica, mogu da biraju između dostupnih pristupnih tačaka javnoj poštanskoj mreži i da dobiju pristup u razumnom roku po cijenama zasnovanim na troškovima koje uzimaju u obzir stvarno potrebne usluge.

Obaveza obezbjeđivanja nediskriminatornog pristupa javnoj poštanskoj mreži ne znači da su države članice dužne da garantuju pristup pošiljkama prepiske sa svoje teritorije koje su komercijalne kompanije uputile u drugu državu kršeći poštanski monopol i koje se unose u javnu poštansku mrežu preko poštanskog privrednog subjekta te druge države, isključivo u svrhu korišćenja nižih poštanskih tarifa. Drugi ekonomski razlozi, kao što su troškovi proizvodnje, dodata vrijednost ili nivo usluge koji se nudi u drugim državama članicama, ne smatraju se zloupotrebom. Prevara može biti predmet sankcija od strane nezavisnog regulatornog tijela.

Trenutno je prekogranični pristup poštanskim mrežama privremeno zabranjen ili dozvoljen samo, pod određenim uslovima, za poštanske pošiljke čiji proizvodni proces uključuje prekogranični prenos podataka prije nego što poštanske pošiljke dobiju fizički oblik. Ovi slučajevi se obično nazivaju nefizičkom povratnom poštom. U trenutnim okolnostima, može postojati ekonomski problem za poštanskog privrednog subjekta koji dostavlja poštu kao rezultat nivoa terminalnih troškova koji se primjenjuju između poštanskih privrednih subjekata. Privredni subjekti nastoje da riješe problem uvođenjem odgovarajućeg sistema terminalnih troškova.

Država može zahtijevati od država članica, u skladu sa prvim stavom člana 5 Ugovora, da obavijesti Komisiju o uslovima pristupa koji se primjenjuju i razlozima za njih. Komisija neće otkriti informacije dobijene kao rezultat takvih zahtjeva ukoliko su obuhvaćene obavezom profesionalne tajne.

## **9. PREGLED**

Ovo saopštenje je usvojeno na nivou Zajednice kako bi se olakšala procjena određenih ponašanja privrednih društava i određenih državnih mjera koje se odnose na poštanske usluge. Prikladno je da Komisija, nakon određenog perioda razvoja, vjerovatno do kraja 2000.godine, procijeni poštanski sektor u svjetlu pravila Ugovora, kako bi se utvrdila da li je potrebno revidirati stavove iznijete u ovom saopštenju na osnovu društvenih, ekonomskih i tehnoloških razmatranja i na osnovu praktičnog iskustva u poštanskom sektoru. Komisija će, u dogledno vrijeme, izvršiti globalnu procjenu situacije u poštanskom sektoru u svjetlu ciljeva ovog saopštenja.