EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

13. oktoober 2011 *

Kohtuasjas C-148/10,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Hof van beroep te Brussel'i (Belgia) 23. märtsi 2010. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 29. märtsil 2010, menetluses

DHL International NV, varem Express Line NV

versus

Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie,

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja esimees K. Lenaerts, kohtunikud J. Malenovský, R. Silva de Lapuerta (ettekandja), E. Juhász ja D. Šváby,

kohtujurist: N. Jääskinen,
kohtusekretär: vanemametnik M. Ferreira,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

arvestades kirjalikus menetluses ja 17. märtsi 2011. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– DHL International NV, varem Express Line NV, esindajad: *advocaat* F. Vandendriessche ja *advocaat* J. Roets,

– Belgia valitsus, esindaja: M. Jacobs, keda abistas advokaat F. Petillion, ja *advocaat* J. Jansen,

– Poola valitsus, esindaja: M. Szpunar,

– Euroopa Komisjon, esindajad: L. Lozano Palacios ja P. Van Nuffel,

olles 26. mai 2011. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb seda, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. detsembri 1997. aasta direktiivi 97/67/EÜ ühenduse postiteenuste siseturu arengut ja teenuse kvaliteedi parandamist käsitlevate ühiseeskirjade kohta (EÜT 1998, L 15, lk 14; ELT eriväljaanne 06/03, lk 71) (muudetud Euroopa Parlamendi ja

nõukogu 10. juuni 2002. aasta direktiiviga 2002/39/EÜ (EÜT L 176, lk 21; ELT eriväljaanne 06/04, lk 316) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. veebruari 2008. aasta direktiiviga 2008/6/EÜ (ELT L 52, lk 3)), eriti selle direktiivi artiklit 19, ning ELTL artiklit 49.

2 See taotlus on esitatud DHL International NV, varem Express Line NV (edaspidi „Express Line") ja Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (Belgia postiteenuste ja telekommunikatsiooni instituut, edaspidi „BIPT") vahelises kohtuvaidluses, mis puudutab postisektori vaidluste lahendamise organi osamakset, mida Express Line on kohustatud tasuma.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 Direktiivi 97/67 põhjendustes 10 ja 35 on märgitud:

„10) ühenduse tasandil tuleks subsidiaarsuspõhimõtte kohaselt vastu võtta üldpõhimõtete kogum, täpse korra kindlaksmääramine peaks jääma liikmesriikidele, kes peaksid saama vabalt valida oma olukorraga kõige paremini sobiva süsteemi;

[…]

35) vajadus parandada teenuse kvaliteeti tähendab seda, et vaidlused tuleb lahendada kiiresti ja tõhusalt; lisaks siseriikliku ja ühenduse õiguse alusel kättesaadavatele õiguskaitsevahenditele tuleks ette näha kaebuste lahendamise kord, mis peab olema selge, lihtne ja odav ning võimaldama osaleda kõigil asjaomastel pooltel".

4 Direktiivi 97/67 artikli 2 punktid 1, 14 ja 17 sätestavad:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid.

1) „postiteenused" – teenused, mis hõlmavad postisaadetiste kogumist, sorteerimist, transporti ja jaotamist;

[…]

14) „load" – igasugune luba, milles on märgitud postisektoris ette nähtud õigused ja kohustused ning millega võimaldatakse ettevõtjatel osutada postiteenuseid ja vajaduse korral rajada võrke kõnealuste teenuste osutamiseks ja/või juhtida nende tööd ning mis antakse välja järgmiselt määratletud üldloana või üksikloana:

– „üldluba" – luba, mida reguleeritakse „tüüploa" või üldkohaldatavate õigusaktidega ja mille puhul pole oluline, kas selliseks reguleerimiseks on vajalik

registreerimise või teavitamise kord, ning mille puhul asjaomane postiteenuse osutaja ei pea saama siseriikliku reguleeriva asutuse selgesõnalist otsust enne kõnesolevast loast tulenevate õiguste kasutamist,

– „üksikluba" – luba, mille annab siseriiklik reguleeriv asutus ja millega antakse postiteenuse osutajale eriõigused või millega kohaldatakse sellise ettevõtja tegevuse suhtes lisaks üldloale vajaduse korral erikohustusi, kui postiteenuse osutajal ei ole õigust kasutada asjaomaseid õigusi seni, kuni ta on saanud siseriikliku reguleeriva asutuse otsuse;

[…]

17) „kasutaja" – postiteenuse osutamisest saatja või adressaadina kasu saav füüsiline või juriidiline isik".

5 Direktiivi 97/67 artiklite 3 ja 4 kohaselt nimetavad liikmesriigid ühe või mitu universaalteenuse osutajat, kusjuures täpsustatakse, et see teenus hõlmab kindlaksmääratud kvaliteediga postiteenuse pidevat osutamist nende territooriumi igas punktis kõikidele kasutajatele sobiva hinnaga. Mis puudutab teenuseosutajaid, keda liikmesriigid ei ole nimetanud, siis nende postiteenuste osas, mis jäävad välja universaalteenuse kohaldamisalast, võivad liikmesriigid direktiivi 97/67 artikli 9 kohaselt kasutusele võtta üldload või loa andmise menetluse, sh üksikload nende postiteenuste kohta, mis kuuluvad universaalteenuse kohaldamisalasse.

6 Et tagada universaalteenuse säilimine vajalikul määral, võib iga liikmesriik direktiivi 97/67 artikli 7 alusel kuni 31. detsembrini 2010 reserveerida postiteenused universaalteenuse osutajale.

7 Direktiivi 97/67 artikkel 19 sätestab:

„Liikmesriigid tagavad, et kehtestatakse kasutajate kaebuste, eelkõige postisaadetiste kaotsimineku, varguse ja rikkumisega või teenuse kvaliteedistandarditele mittevastavusega seotud kaebuste lahendamise selge, lihtne ja odav kord.

Liikmesriigid võtavad meetmeid tagamaks, et kõnealune kord võimaldab lahendada vaidlusi õiglaselt ja kiiresti, ning näevad vajaduse korral ette hüvitamis- ja/või kompenseerimissüsteemi.

Ilma et see piiraks muude siseriiklike ja ühenduse õigusaktide kohaste apellatsioonivõimaluste kohaldamist, tagavad liikmesriigid, et kasutajad, kes tegutsevad üksikult või, kui see on siseriiklike õigusaktidega lubatud, koos kasutajate ja/või tarbijate huve esindavate organisatsioonidega, võivad anda pädevale siseriiklikule asutusele lahendamiseks juhtumid, kus kasutajate kaebusi universaalteenuse osutaja kohta ei ole rahuldavalt lahendatud.

Vastavalt artiklile 16 tagavad liikmesriigid, et universaalteenuse osutajad avaldavad koos oma tegevuse kontrollimise aastaaruandega teabe kaebuste arvu ja nende käsitlemisviisi kohta."

8 Direktiivi 2002/39 põhjenduses 28 on märgitud:

„Oleks asjakohane, et siseriiklikud reguleerivad asutused ühendaksid litsentside kehtestamisega nõude, et litsentsisaajate teenuste tarbijatele on olemas läbipaistev, lihtne ja odav kaebuste menetlemise kord olenemata sellest, kas need kaebused on seotud universaalteenuse osutaja (osutajate) või luba omavate operaatorite, sealhulgas üksikute litsentsiomanike teenustega. Lisaks võib olla asjakohane, et see kord oleks kättesaadav kõigi postiteenuste kasutajatele olenemata sellest, kas tegemist on universaalteenustega või mitte. Selline kord peaks hõlmama menetlused vastutuse kindlaksmääramiseks postisaadetiste kadumise või kahjustuse korral."

9 Direktiivi 97/67 (muudetud direktiiviga 2002/39) artikkel 19 sätestab:

„Liikmesriigid tagavad, et kehtestatakse kasutajate kaebuste, eelkõige postisaadetiste kaotsimineku, varguse ja rikkumisega või teenuse kvaliteedistandarditele mittevastavusega seotud kaebuste lahendamise selge, lihtne ja odav kord (kaasa arvatud menetlused vastutuse kindlaksmääramiseks juhtudel, kui operaatoreid on rohkem kui üks).

Liikmesriigid võivad sätestada, et seda põhimõtet kohaldatakse ka selliste teenuste kasutajate suhtes, mis:

– ei kuulu artiklis 3 määratletud universaalteenuse kohaldamisalasse või

– kuuluvad artiklis 3 määratletud universaalteenuse kohaldamisalasse, kuid mida universaalteenuse osutaja ei paku.

Liikmesriigid võtavad meetmeid tagamaks, et esimeses lõigus nimetatud kord võimaldab lahendada vaidlusi õiglaselt ja kiiresti, ning näevad vajaduse korral ette hüvitamis- ja/või kompenseerimissüsteemi.

Ilma et see piiraks muude siseriiklike ja ühenduse õigusaktide kohaste apellatsioonivõimaluste kohaldamist, tagavad liikmesriigid, et kasutajad, kes tegutsevad üksikult või, kui see on siseriiklike õigusaktidega lubatud, koos kasutajate ja/või tarbijate huve esindavate organisatsioonidega, võivad anda pädevale siseriiklikule asutusele lahendamiseks juhtumid, kus kasutajate kaebusi universaalteenuse osutaja kohta ei ole rahuldavalt lahendatud.

Vastavalt artiklile 16 tagavad liikmesriigid, et universaalteenuse osutajad avaldavad koos oma tegevuse kontrollimise aastaaruandega teabe kaebuste arvu ja nende käsitlemisviisi kohta."

10 Direktiivi 2008/6 põhjenduses 42 on märgitud:

„42) Sarnaselt teistes teenuste valdkondades kehtivate eeskirjadega ja tarbijakaitse suurendamiseks on asjakohane kohaldada kaebuste menetlemist reguleerivaid miinimumpõhimõtteid laiemalt kui vaid universaalteenuste osutajate suhtes. Kaebuste lahendamise menetluse tõhustamiseks on kohane julgustada kohtuvälise kokkuleppe menetluste kasutamist vastavalt komisjoni 30. märtsi 1998. aasta soovitusele 98/257/EÜ tarbijate kaebuste kohtuvälise lahendamisega tegelevate asutuste suhtes rakendatavate põhimõtete kohta [EÜT L 115, lk 31] ja komisjoni 4. aprilli 2001. aasta soovitusele 2001/310/EÜ tarbijate kaebuste konsensusliku lahendamisega seotud kohtuväliste asutuste põhimõtete

kohta [EÜT L 109, lk 56]. Tarbijate huvisid aitaks kaitsta ka teenuste osutajate parem koostoimimisvõime, mille annab juurdepääs teatud infrastruktuuriosadele ja teenustele, ning nõue, et siseriiklikud reguleerivad asutused ja tarbijakaitseasutused teeksid koostööd.

Kasutajate huvide kaitsmiseks postisaadetiste varguse, kaotamise või kahjustamise korral peaksid liikmesriigid sisse viima süsteemi kulude tagasimaksmiseks ja/või kahju hüvitamiseks, kui olukord seda nõuab."

11 Direktiivi 97/67 (muudetud direktiiviga 2008/6) artikli 2 punkt 17 sätestab:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

17) „kasutaja" – postiteenuse osutamisest saatja või adressaadina kasu saav füüsiline või juriidiline isik".

12 Direktiivi 97/67 (muudetud direktiiviga 2008/6) artikkel 19 sätestab:

„1. Liikmesriik tagab, et kõik postiteenuste osutajad teevad kättesaadavaks kasutajate kaebuste, eelkõige postisaadetiste kaotsimineku, varguse ja rikkumisega või teenuse kvaliteedistandarditele mittevastavusega seotud kaebuste lahendamise läbipaistva, lihtsa ja odava menetluse (sealhulgas menetluse selle väljaselgitamiseks, kes vastutab

juhtudel, millesse on kaasatud rohkem kui üks ettevõtja), ilma et see piiraks hüvitamisskeeme käsitlevate rahvusvaheliste ja siseriiklike sätete kohaldamist.

Liikmesriik võtab meetmed, et esimeses lõigus osutatud menetlused võimaldaksid õiglast ja kiiret vaidluste lahendamist ning et oleks ette nähtud süsteem kulude ja/või kahju hüvitamiseks, kui olukord seda nõuab.

Liikmesriigid ergutavad sõltumatu kohtuvälise korra arendamist postiteenuste osutajate ning kasutajate vaheliste vaidluste lahendamiseks.

2. Ilma et see piiraks teisi siseriiklike või ühenduse õigusaktide kohaseid edasikaebamisvõimalusi või õiguskaitsevahendeid, tagab liikmesriik, et kasutajad, kes tegutsevad iseseisvalt või, kui see on siseriiklike õigusaktide kohaselt lubatud, koos kasutajate ja/või tarbijate huve esindavate organisatsioonidega, võivad anda siseriiklikule pädevale asutusele lahendamiseks juhtumeid, mille puhul kasutajate kaebust universaalteenuse kohaldamisalasse kuuluvaid postiteenuseid osutavale ettevõtjatele ei ole rahuldavalt lahendatud.

Artikli 16 kohaselt tagab liikmesriik, et universaalteenuse osutajad ja vajaduse korral ettevõtjad, kes osutavad universaalteenuse kohaldamisalasse kuuluvaid teenuseid, avaldavad koos oma tegevuse järelevalve aastaaruandega teabe kaebuste arvu ning nende lahendamise viisi kohta."

Siseriiklik õigus

13 Loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (21. märtsi 1991. aasta teatavate riigi osalusega äriühingute reformi käsitlev seadus; *Belgisch Staatsblad*, 27.3.1991, lk 6155) (muudetud 9. juuni 1999. aasta kuningliku dekreediga; *Belgisch Staatsblad,* 18.8.1999, lk 30697) võttis muude õigusnormide hulgas Belgia õiguskorda üle ka direktiivi 97/67.

14 Selles seaduses on nimetatud universaalteenuse osutaja, kellele on reserveeritud teatavate postiteenuste osutamine. Et osutada postiteenust, mis ei ole reserveeritud, kuid kuulub universaalteenuse kohaldamisalasse, on vaja üksikluba. Lisaks on selliste postiteenuste osutamiseks, mis jäävad välja universaalteenuse kohaldamisalast, muude tingimuste järgimise hulgas tarvis esitada deklaratsioon BIPT-le.

15 Nimetatud seadus (muudetud 21. detsembri 2006. aasta seadusega, millega kehtestatakse erinevad sätted postisektori vaidluste lahendamise organi loomiseks ja muudetakse 13. juuni 2005. aasta elektroonilise side seadust; (*Belgisch Staatsblad,* 23.1.2007, lk 2965, edaspidi „1991. aasta seadus") sätestab artiklis 43*ter*:

„Lõige 1. [BIPT] juurde luuakse postisektori vaidluste lahendamise organ, mis on pädev järgmiste ettevõtjate kasutajaid puudutavates valdkondades:

1) [universaalteenuse osutaja];

2) ettevõtjad, mis pakuvad postiteenuseid [...] milleks on vaja luba [...];

3) ettevõtjad, mis pakuvad postiteenuseid [...] mille kohta on vaja esitada deklaratsioon […]

Kasutajaid puudutavad valdkonnad on valdkonnad, mis on seotud niisuguste kasutajate huvidega, kes ei paku ise postiteenuseid.

[…]

Lõige 3. Postisektori vaidluste lahendamise organil on järgmised ülesanded:

1) vaadata läbi kõik kasutajate kaebused, mis käsitlevad:

   a) [universaalteenuse osutaja] tegevust […]

   b) käesoleva artikli lõike 1 [punktides] 2 ja 3 nimetatud ettevõtjate postitegevust.

2) Postitegevus tähendab käesoleva peatüki kohaldamisel:

   […]

3) tegutseda vahendajatena, et hõlbustada käesoleva artikli lõikes 1 nimetatud ettevõtjate ja kasutajate vaheliste vaidluste lahendamist kokkuleppel;

4) kui ei ole võimalik jõuda kokkuleppele, anda käesoleva artikli lõikes 1 nimetatud ettevõtjatele soovitus. Kaebuse esitajale saadetakse selle soovituse ärakiri;

5) teavitada kasutajaid, kes pöörduvad tema poole kirjalikult või suuliselt, kõige paremal viisil nende õigustest ja huvidest;

6) väljastada oma ülesannete raames postisektori eest vastutava ministri, tarbijakaitse eest vastutava ministri, BIPT ja telekommunikatsiooni või postiteenuste nõuandekomitee taotlusel arvamusi;

7) teha koostööd:

   a) teiste sõltumatute vaidluste lahendamise komisjonidega või sõltumatute lepitajatega […];

   b) välismaiste lepitajate või samaväärsete asutustega, kes tegelevad apellatsioonniastmes selliste kaebuste läbivaatamisega, mis jäävad postisektori vaidluste lahendamise organi pädevusse.

Vajadusel võib minister, kelle vastutusalasse jääb tarbijakaitse, sõlmida koostöökokkuleppeid.

Lõige 4. Lõppkasutajate kaebused on lubatud vaid siis, kui esmalt on esitatud kaebus asjaomase ettevõtja sisemises menetluses. Lõppkasutajate kaebused ei ole vastuvõetavad, kui need esitati anonüümselt või neid ei esitatud postisektori vaidluste lahendamise organile kirjalikult.

[…]

Lõige 5. Postisektori vaidluste lahendamise organ võib temale esitatud kaebuse raames viia kohapeal läbi raamatupidamisdokumentide, kirjavahetuse, protokollide ja üldiselt asjaomas(t)e ettevõtja(te) kõikide dokumentide ja kirjalike aktide kontrollimise, mis on otseselt seotud kaebuse esemega, v.a. need dokumendid, millele laieneb konfidentsiaalsusnõue. Ta võib nõuda asjaomaste ettevõtjate juhtorganitelt ja personalilt mis tahes selgitusi ja teavet ning viia läbi uurimise huvides mis tahes kontrolle.

Selliselt kogutud teabe töötlemine on konfidentsiaalne, kui teabe avaldamine võib kahjustada ettevõtja huve üldises plaanis.

Vaidluste lahendamise organ ei või oma volituste piires saada üheltki ametivõimult ettekirjutusi.

Kaebuse menetlemine lõpeb, kui selle ese eeldab pöördumist kohtusse.

Lõige 6. Asjaomasel ettevõtjal on aega 20 tööpäeva, et põhjendada oma otsust juhul, kui ta ei järgi käeoleva artikli lõike 3 punktis 4 nimetatud soovitust. Põhjendatud otsus saadetakse kaebajale ja vaidluste lahendamise organile.

Eelmises lõigus märgitud tähtaja lõppemisel saadab vaidluste lahendamise organ asjaomasele ettevõtjale meeldetuletuse. Selles nähakse ette uus 20-tööpäevane tähtaeg, et põhjendada oma otsust juhul, kui ta ei järgi käeoleva artikli lõike 3 punktis 4 nimetatud soovitust. Põhjendatud otsus saadetakse kaebajale ja vaidluste lahendamise organile.

Etteantud tähtaja ületamisel võtab ettevõtja kohustuse kohaldada arvamust osas, mis puudutab kaebajale makstavat konkreetset ja isiklikku hüvitist.

Lõige 7. Kui postisektori vaidluste lahendamise organ tunnistab kasutaja kaebuse vastuvõetavaks, peatab operaator sissenõudmismenetluse maksimaalselt neljaks kuuks alates kaebuse esitamisest vaidluste lahendamise organile või kuni hetkeni, mil postisektori vaidluste lahendamise organ esitab soovituse, või kuni kokkuleppe sõlmimiseni."

16 1991. aasta seaduse artikkel 45*ter* reguleerib postisektori vaidluste lahendamise organi rahastamist, nähes ette iga-aastase „vaidluste lahendamise osamakse", mida maksavad BIPT-le selle seaduse artikli 43*ter* lõikes 1 viidatud ettevõtjad, kelle käive on üle 500 000 euro.

17 BIPT määrab tasumisele kuuluva osamakse summa kindlaks kord aastas valemi abil, mis võtab sisuliselt arvesse esiteks kõnealuse ettevõtja eelneva aasta käivet vaidluste lahendamise organi haldusalasse kuuluvas valdkonnas ja teiseks selle ettevõtja kohta esitatud kaebuste hulka, mida vaidluste lahendamise organ eelneval aastal menetles. Tähtpäevaks tasumata osamaksetelt hakatakse automaatselt arvestama seadusjärgset viivist, millele lisandub 2 %.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

18 Express Line kuulub DHL-i kontserni, mille peakorter on Bonnis (Saksamaa). Tema põhitegevusala on peamiselt kiirkullerteenuste osutamine, st ta edastab oma sõnul individuaalselt dokumente, pakke, kaubaaluseid või autokoormaid õhu- või maanteetranspordi abil.

19 2006. aasta alguses teatas BIPT Express Line'ile ja mitmele teisele kiir- ja ekspresskullerfirmale, et nad peavad taotlema üksiklitsentsi või tegema vastavalt 1991. aasta seaduse asjaomastele sätetele deklaratsiooni selliste teenuste osutamise kohta, mis BIPT arvates on kas reserveerimata postiteenused, mis kuuluvad universaalteenuse kohaldamisalasse, või postiteenused, mis jäävad välja universaalteenuse kohaldamisalast.

20 Express Line teavitas 23. novembril 2006. aastal 1991. aasta seaduse kohaselt teatud tema poolt osutatud teenustest kui postiteenustest, mis jäävad välja universaalteenuse kohaldamisalast. Samas lisas ta oma avaldusele sõnaselge tingimuse, mille kohaselt ei nõustu ta tema kiirkullerteenuste liigitamisega „postiteenuste" hulka.

21 BIPT teatas 11. juuli 2007. aasta kirjas Express Line'ile esiteks seda, et viimasega seotud vaidlused kuuluvad vaidluste lahendamise organi pädevusse ning seetõttu peab ta tasuma osamakseid vaidluste lahendamise organi rahastamiseks ja teiseks palus viimaselt andmeid, et arvutada tema tasutava osamakse summa.

22 Express Line jäi tähitud kirjas edastatud vastuses oma seisukohale ja vaidlustas asjaolu, et ta kuulub postisektori vaidluste lahendamise organi haldusalasse ning on seetõttu kohustatud tasuma nimetatud organi rahastamiseks osamakset. Tema väitel ei ole tema kiirkullerteenused postiteenused, vaid transpordi- ja logistikateenused, mida täiendatakse lisateenustega ning mis on suunatud ettevõtjatele.

23 BIPT tuvastas 13. novembril 2008, et Express Line on rikkunud 1991. aasta seadust ning kohustas teda sunniraha ähvardusel esitama talle andmed, mis on vajalikud tema osamakse arvutamiseks. Express Line esitas selle otsuse peale apellatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtusse.

24 Neil asjaoludel otsustas Hof van beroep te Brussel (Brüsseli apellatsioonikohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [...] direktiivi 97/67 [...] sätteid direktiiviga 2002/39 [...] muudetud redaktsioonis ning eelkõige selle artiklit 19, kuid mitte ainult, arvestades ka direktiiviga 2008/6 [...] tehtud muudatusi, mis tuleb hiljemalt 31. detsembriks 2010 siseriiklikku õigusesse üle võtta, tuleb mõista ja tõlgendada nii, et liikmesriikidel ei ole õigust näha sellistele postiteenuse osutajatele, kelle teenused jäävad

universaalteenuste kohaldamisalast välja, kohustuslikult ette ettevõttevälist kaebuste lahendamise korda, kuna:

a) direktiivi kujul on postiteenuste kasutajate kaitseks kohaldatavate kaebuste lahendamise osas tegemist täieliku ühtlustamisega; või

b) see kohustus nähakse direktiiviga 2002/39 ette üksnes universaalteenuste osutajatele ning alates direktiivi 2008/6 [...] kehtestamisest kõikidele universaalteenuste osutajatele, samas kui liikmesriigid võivad direktiivi [97/67] [muudetud direktiiviga] 2008/6 [...] artikli 19 lõike 1 [kolmanda] lõigu sõnastuse kohaselt sõltumatu kohtuvälise korra arendamist selliste postiteenuste osutajate, kelle teenused jäävad universaalteenuste kohaldamisalast välja, ning lõpptarbijate vaheliste vaidluste lahendamiseks üksnes ergutada, mitte siiski ette näha?

2. Kas juhul, kui vastus esimesele küsimusele kõlab nii, et postidirektiiv ei takista liikmesriike tegemast sellist ettevõttevälist kaebuste lahendamise korda, nagu on [direktiivi 97/67] [muudetud direktiiviga 2008/6] artikli 19 lõike 2 esimeses lõigus ette nähtud universaalteenuste osutajatele, kohustuslikuks ka sellistele postiteenuse osutajatele, kelle teenused jäävad universaalteenuste kohaldamisalast välja, tuleb tõlgendada teenuste vaba osutamise põhimõtteid (EÜ artikkel 49 jj, nüüd ELTL artikkel 56 jj) nii, et liikmesriigi poolt ülekaaluka üldise huvi tõttu tarbijate kaitseks kehtestatud teenuste vaba osutamise piirangud, millega nähakse selline ettevõtteväline kaebuste lahendamise kord, nagu on [direktiivi 97/67] [muudetud direktiiviga 2008/6] artikli 19 lõike 2 esimeses lõigus sätestatud universaalteenuste osutajate suhtes, kohustuslikult ette ka selliste postiteenuse osutajate jaoks, kelle teenused jäävad universaalteenuste kohaldamisalast välja, on ELT lepinguga kooskõlas ka siis, kui asjaomase kaebuste lahendamise korra kohaldamisel ei

tehta vahet tarbijate ja teiste lõppkasutajate kaebuste vahel, kuigi nende teenuste (käesoleval juhul kiirkuller- ja kullerteenused) kasutajad on valdavalt kutselised kasutajad?"

Eelotsuse küsimused

Sissejuhatavad märkused

25 Express Line'i sõnul oleks eelotsusetaotluse esitanud kohus pidanud Euroopa Kohtule esitama täiendava küsimuse – mida viimane aga sõnaselgelt keeldus tegemast –, nimelt, kas direktiivi 97/67 artikli 2 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mille kohaselt on postiteenused mitte ainult teenused, mis hõlmavad kumulatiivselt postisaadetiste kogumist, sorteerimist, transporti ja kättetoimetamist, vaid ka teenused, mis hõlmavad vaid ühte või mitut neist toimingutest.

26 Teiseks leiab põhikohtuasja kaebuse esitaja, et tulenevalt asjaolust, et ta loobus põhikohtuasjas liidu õigust puudutavatest väidetest, on eelotsusetaotluse ese ära langenud.

27 Siinkohal tuleb meenutada, et ELTL artiklis 267 ette nähtud Euroopa Kohtu ja siseriiklike kohtute koostöö raames on ainult siseriiklikul kohtul, kelle lahendada on vaidlus ja kes vastutab langetatava kohtuotsuse eest, pädevus tema menetluses oleva

kohtuasja eripära arvestades hinnata nii eelotsuse vajalikkust oma otsuse tegemiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust (vt eeskätt 7. jaanuari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-306/99: BIAO, EKL 2003, lk I-1, punkt 88; 14. detsembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-217/05: Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, EKL 2006, lk I-11987, punkt 16, ja 2. aprilli 2009. aasta otsus kohtuasjas C-260/07: Pedro IV Servicios, EKL 2009, lk I-2437, punkt 28).

28 Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste määratlemine on seega üksnes liikmesriigi kohtu pädevuses ning pooled ei saa muuta nende küsimuste ulatust. Lisaks läheks eelotsuseküsimuste sisu muutmine või põhikohtuasja kaebuse esitaja märkustes mainitud täiendavatele küsimustele vastamine vastuollu ELTL artikliga 267 Euroopa Kohtule antud ülesandega ning Euroopa Kohtu kohustusega anda liikmesriikide valitsustele ja teistele huvitatud pooltele võimalus esitada Euroopa Kohtu põhikirja artikli 23 alusel oma märkused, arvestades asjaolu, et selle sätte kohaselt tuleb huvitatud pooltele teatada üksnes eelotsusetaotlustest (vt 15. oktoobri 2009. aasta otsus kohtuasja C-138/08: Hochtief ja Linde-Kca-Dresden, EKL 2009, lk I-9889, punktid 21 ja 22 ning seal viidatud kohtupraktika).

29 Lisaks, kui Euroopa Kohus ei saa teha otsust juhul, kui menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus on lõpetatud (16. juuli 1992. aasta otsus kohtuasjas C-343/90: Lourenço Dias, EKL 1992, lk I-4673, punkt 18), ei võimalda ELTL artikkel 267 Euroopa Kohtul hinnata ka esitatud küsimuse asjakohasust siseriiklikus kohtus poolelioleva menetlusega seoses, isegi kui kohtuasja käsitlevat siseriiklikku õigust on muudetud (14. detsembri 1971. aasta otsus kohtuasjas 43/71: Politi, EKL 1971, lk 1039, punkt 3).

30 Esiteks, kuna antud asjas ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohus tunnistanud sellise küsimuse vajadust ega asjakohasust, mis puudutab direktiivi 97/67 artikli 2 lõikes 1 märgitud mõistega „postiteenused" hõlmatud tegevuste kumulatiivset või alternatiivset laadi, ei saa Euroopa Kohus seda analüüsida.

31 Teiseks, kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole ka ametlikult oma eelotsusetaotlusest loobunud, hoolimata põhikohtuasja kaebuse esitaja sellekohasest nõudest, ja kuna menetlus põhikohtuasjas ei ole lõpetatud, tuleb sedastada, et Euroopa Kohtu vastus esitatud küsimustele on eelotsusetaotluse esitanud kohtu otsuse tegemiseks vajalik.

Esimene küsimus

32 Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib esimeses küsimuses sisuliselt seda, kas direktiivi 97/67, arvestades sellesse direktiividega 2002/39 ja 2008/6 tehtud muudatusi, tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis näevad sellistele postiteenuse osutajatele, kelle teenused jäävad universaalteenuste kohaldamisalast välja, kohustuslikult ette nende teenuste kasutajate kaebuste ettevõttevälise lahendamise korra.

33 Esmalt tuleb märkida, et direktiiv 97/67, nii oma algses redaktsioonis kui direktiividega 2002/39 ja 2008/6 muudetud kujul, näeb artiklis 19 ette kahte liiki postiteenuse kasutajate kaebuste lahendamise võimalust, nimelt teenuseosutaja sisemine menetlus ja pädevas siseriiklikus ametiasutuses toimuv ettevõtteväline menetlus.

34 Eelotsusetaotluse esitanud kohus väljendab kahtlusi seoses võimalusega kehtestada kohustuslikus korras sellistele postiteenuse osutajatele, kelle teenused jäävad universaalteenuste kohaldamisalast välja, ettevõtteväline kaebuste lahendamise kord, kuna nimetatud kohtu arvates on direktiivis 97/67 kaebuste lahendamise kord täielikult

ühtlustatud ja selline kohustus on alates direktiiviga 2002/39 tehtud muudatustest ette nähtud vaid universaalteenuse osutajale ja alates direktiiviga 2008/6 tehtud muudatustest kõikidele teistele universaalteenuse kohaldamisalasse kuuluvate postiteenuste osutajatele.

35 Sellega seoses tuleb kõigepealt märkida, et erinevalt eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangust ei ühtlusta direktiiv 97/67 täielikult selles direktiivis sätestatud kaebuste lahendamise menetlusi.

36 Nimelt, nagu tuleneb ka direktiivi 97/67 põhjendusest 10, kujutab see direktiiv endast üldpõhimõtete kogumit liidu tasandil, kuid täpse korra kindlaksmääramine jääb liikmesriikide ülesandeks (11. märtsi 2004. aasta otsus kohtuasjas C-240/02: Asempre ja Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería, EKL 2004, lk I-2461, punkt 30), kes peaksid saama vabalt valida oma olukorraga kõige paremini sobiva süsteemi.

37 Teisalt on täieliku ühtlustamise puudumine eriti ilmne direktiivis 97/67 sätestatud kaebuste lahendamise menetluste puhul.

38 Nagu tuleneb direktiivi 97/67 põhjendusest 35 ja artiklist 19 nii algses kui hilisemates redaktsioonides, on kaebuste lahendamise menetluste, mis peavad olema selged, lihtsad ja odavad, eesmärk ühelt poolt teenuse kvaliteeti parandamine, nähes ette, et võimalikud vaidlused tuleb lahendada kiiresti ja tõhusalt, ja teiselt poolt siseriikliku ja liidu õiguse alusel kättesaadavate õiguskaitsevahendite täiendamine.

39 Teiseks tuleb kõrvaldada eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlused 1991. aasta seaduse vastuolu kohta direktiiviga 97/67, kuna need ei vasta selle direktiivi kaebuste lahendamise korda käsitlevate asjaomaste sätete sisule ei algses ega muudetud redaktsioonides.

40 Nimelt on direktiiv 97/67 alati sätestanud selliste menetluste täiendava laadi, võrreldes siseriikliku õiguse alusel kättesaadavate õiguskaitsevahenditega, ning seega ka liikmesriikide tegutsemisruumi selles osas. Ehkki sellesse direktiivi tehtud muudatused on järk-järgult nimetatud tegutsemisruumi piiranud, tuleb märkida, et kehtestatud piirangute ja juhiste eesmärk on laiendada kaebuste lahendamise korda kõikidele postiteenuste osutajatele.

41 Esiteks, direktiivi 97/67 artikli 2 lõike 17 ja artikli 19 esimese ja kolmanda lõigu kohaselt pidid liikmesriigid tagama, et universaalteenuse osutajad kehtestavad kaebuste sisemise ja välimise lahendamise korra, mis puudutab vaid selle teenuse pakkumist. Liikmesriikide kohustus piirdus seega üksnes nimetatud teenuste ja teenuse osutajaga, kuid nimetatud liikmesriikidel oli siiski tegutsemisruum, mis võimaldas neil rakendada muid õiguskaitsevahendeid.

42 Seejärel lisas direktiiv 2002/39 nimetatud artiklile 19 uue lõigu, mille kohaselt võisid liikmesriigid sätestada, et nimetatud „põhimõte" hõlmab ka seda, et kaebuste lahendamise korda võidakse kohaldada ka selliste teenuste kasutajate suhtes, mis jäävad välja universaalteenuse kohaldamisalast, või mis kuuluvad universaalteenuse kohaldamisalasse, kuid mida universaalteenuse osutaja ei paku.

43 Kuivõrd artikli 19 algse redaktsiooni kolmanda lõigu sõnastust sisuliselt ei muudetud, siis jäi liikmesriikide kohustus ja tegutsemisruum, millele on viidatud käesoleva kohtuotsuse punktis 41, direktiivi 97/67 mõlemas redaktsioonis samaks. Samas, nagu tuleneb direktiivi 2002/39 põhjendusest 28 oli direktiivi 97/67 artiklisse 19 tehtud muudatuste eesmärk julgustada liikmesriike laiendama kaebuste lahendamise sisemist korda kõikidele postiteenuste kasutajatele, olenemata sellest, kas tegu on universaalteenusega või mitte või kas nimetatud teenuste osutaja on universaalteenuse osutaja või loaomanik.

44 Lõpuks, direktiiviga 2008/6 muudeti muu hulgas direktiivi 97/67 (muudetud direktiiviga 2002/39) artikli 2 punkt 17 ja artikli 19 esimest lõiku, nähes ette, et kõik postiteenuste osutajad kehtestavad kasutajate kaebuste lahendamise sisemise korra; kusjuures kasutajatena on siin ja edaspidi määratletud kui iga füüsiline või juriidiline isik, kellele postiteenust osutatakse.

45 Direktiivi 97/67 artikli 19 lõige 1 kolmas lõik (muudetud direktiiviga 2008/6), mis on uus säte, näeb ette, et liikmesriigid ergutavad sõltumatu kohtuvälise korra arendamist postiteenuste osutajate ning kasutajate vaheliste vaidluste lahendamiseks. Nimetatud artikli lõike 2 esimene lõik sisaldab ka uut kohustust, kuna laiendab kasutajate kaebuste lahendamise ettevõttevälist korda ettevõtjatele, kes osutavad universaalteenuse kohaldamisalasse kuuluvaid postiteenuseid.

46 Tulenevalt direktiivi 2008/6 põhjendusest 42 on nende muudatuste eesmärk kohaldada kaebuste menetlemist reguleerivaid miinimumpõhimõtteid laiemalt kui vaid universaalteenuste osutajate suhtes.

47 Sellest tulenevalt käsitab direktiiv 97/67 nii oma algses kui muudetud redaktsioonides selles ette nähtud kaebuste lahendamise korda kui minimaalset raamistikku, mis täiendab siseriikliku ja liidu õiguse alusel kättesaadavaid õiguskaitsevahendeid, ning et liikmesriikidel on seega tegutsemisruum määratleda konkreetne kord ja valida süsteem, mis on neile antud asjaoludel kõige sobilikum, järgides samal ajal direktiivis sätestatud piiranguid ja suuniseid.

48 Sellisteks piiranguteks ja suunisteks on esiteks juba direktiivi 97/67 algses redaktsioonis sätestatud universaalteenuse osutaja(te) kohustus teha sisemine ja välimine kaebuste lahendamise kord kättesaadavaks.

49 Seejärel sätestab direktiiv 97/67 kohustuse, et kõik postiteenuste osutajad teeksid kättesaadavaks sisemise korra ja ettevõtjad, kes osutavad universaalteenuse kohaldamisalasse kuuluvaid teenuseid, teeksid kättesaadavaks välimise korra; nimetatud kohustuse kehtestas direktiiv 2008/6 täiendusena direktiiviga 2002/39 juba kehtestatud suunisele.

50 Lõpuks tuleneb direktiivist 97/67 kohustus, mille kehtestas direktiiv 2008/6, et liikmesriigid ergutavad sõltumatu kohtuvälise korra arendamist postiteenuste osutajate ning kasutajate vaheliste vaidluste lahendamiseks.

51 Seega, selline siseriiklik õigusakt nagu 1991. aasta seadus, mis muudab kohustuslikuks sellistele ettevõtjatele, kes osutavad teenuseid, mis jäävad välja universaalteenuse kohaldamisalast, nende teenuste kasutajate kaebuste lahendamise ettevõttevälise korra, ei ole mitte üksnes kooskõlas direktiiviga 97/67 selle algses ja muudetud redaktsioonides, vaid vastab muu hulgas ka nimetatud direktiivis sätestatud kohustusele, mis tuleneb viimase muutmisest direktiiviga 2008/6 ja milleks on kohustus

ergutada sõltumatu kohtuvälise korra arendamist postiteenuste osutajate ning kasutajate vaheliste vaidluste lahendamiseks.

52 Järelikult tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 97/67 (selle algses ja direktiividega 2002/39 ning 2008/6 muudetud redaktsioonides) tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis näevad postiteenuste kasutajate kaebuste ettevõttevälise lahendamise korra kohustuslikult ette nendele postiteenuse osutajatele, kelle teenused jäävad universaalteenuse kohaldamisalast välja.

Teine küsimus

53 Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib teises küsimuses sisuliselt seda, kas ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis näevad postiteenuste kasutajate kaebuste ettevõttevälise lahendamise korra kohustuslikult ette nendele postiteenuse osutajatele, kelle teenused jäävad universaalteenuse kohaldamisalast välja.

54 Esiteks tuleb märkida, et kuigi Express Line on Belgia õiguse alusel asutatud äriühing, kuulub ta siiski DHL-i kontserni, mille peakorter asub Saksamaal. Lisaks ei nähtu eelotsusetaotlusest ega kohtueelsest menetlusest põhikohtuasjas, et viimane on seotud kahe või enama liikmesriigi vahelise konkreetse teenuse osutamisega.

55 Neil asjaoludel ei ole põhikohtuasjas käsitletav vabadus mitte teenuste vaba liikumine, vaid asutamisvabadus. Järelikult tuleb teist küsimust mõista selliselt, et selles küsitakse, kas ELTL artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugune siseriiklik õigusakt nagu 1991. aasta seadus, mis näeb postiteenuste osutajatele, kelle teenused jäävad välja universaalteenuse kohaldamisalast, kohustuslikult ette ettevõttevälise kaebuste lahendamise korra.

56 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul kujutab sellise korra kehtestamise kohustus endast asutamisvabaduse piirangut muust liikmesriigist kui Belgia Kuningriik pärit postiteenuse osutajate jaoks, kelle teenused jäävad välja universaalteenuste kohaldamisalast, kuid kes soovivad nimetatud liikmesriigis tegutseda. Samas, kuigi nimetatud piirangut võib õigustada tarbijakaitsest tuleneva ülekaaluka üldise huvi põhjusega, ei võimalda ELTL artikkel 49 teha sellist korda kohustuslikuks vaidluste puhul, mis käsitlevad selliseid postiteenuseid nagu kiirkullerteenused, mille kasutajad on valdavalt kutsealasel eesmärgil kasutajad.

57 Sellega seoses tuleb märkida, nagu on meenutatud ka käesoleva kohtuotsuse punktis 35, et direktiiv 97/67 ei ühtlusta täielikult postiteenuste kasutajate kaebuste lahendamise menetlusi ning seetõttu on liikmesriikidel selles osas lai tegutsemisruum, mille kasutamisel tuleb neil jääda liidu õigusega kehtestatud piiridesse.

58 Mis puudutab ühe liikmesriigi kodanike asutamisvabadust mõne teise liikmesriigi territooriumil, siis väljakujunenud kohtupraktika kohaselt hõlmab selline vabadus õigust alustada ja jätkata tegutsemist füüsilisest isikust ettevõtjana ning õigust asutada ja juhtida ettevõtjaid tingimustel, mida oma kodanike jaoks sätestavad selle riigi seadused, kus niisugune asutamine toimub (vt 1. oktoobri 2009. aasta otsus

kohtuasjas C-247/08: Gaz de France – Berliner Investissement, EKL 2009, lk I-9225, punkt 54 ja seal viidatud kohtupraktika).

59 Mis puudutab äriühinguid, mis on asutatud vastavalt mõne liikmesriigi seadusele ja millel on Euroopa Liidu piires registrijärgne asukoht, juhatuse asukoht või peamine tegevuskoht, siis hõlmab see vabadus ELTL artikli 54 kohaselt õigust tegutseda vastavas liikmesriigis tütarettevõtja, filiaali või esinduse kaudu (vt eelkõige 21. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-307/97: Saint-Gobain ZN, EKL 1999, lk I-6161, punkt 35; 12. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-196/04: Cadbury Schweppes ja Cadbury Schweppes Overseas, EKL 2006, lk I-7995, punkt 41, ning 13. märtsi 2007. aasta otsus kohtuasjas C-524/04: Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, EKL 2007, lk I-2107, punkt 36).

60 Euroopa Kohus on korduvalt meenutanud, et ELTL artikliga 49 on vastuolus kõik siseriiklikud meetmed, mis isegi siis, kui neid kohaldatakse ilma kodakondsusest lähtuva diskrimineerimiseta, võivad takistada või muuta aluslepinguga tagatud asutamisvabaduse teostamise liidu kodanikele vähem atraktiivseks ning et niisugune piirav toime võib ilmneda eelkõige siis, kui siseriiklikud õigusnormid võivad pärssida äriühingu allüksuste – näiteks püsiva tegevuskoha – loomist teistes liikmesriikides ja tegutsemist selliste üksuste vahendusel (vt 11. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-384/08: Attanasio Group, EKL 2010, lk I-2055, punktid 43 ja 44 ja seal viidatud kohtupraktika).

61 Käesolevas kohtuasjas ei too kõnealune meede kaasa asutamisvabaduse piirangut.

62 Nimelt rakendatakse seda meedet kõikidele postiteenuste osutajatele, kelle teenused jäävad Belgias universaalteenuste kohaldamisalast välja, tegemata vahet nende kodakondsusel. Lisaks, nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 77, ei saa ettevõtjad eeldada, et liikmesriigil puuduvad oma klientide huvide õiguskaitse süsteemid,

mis pakuvad vaidluste lahendamise kohtuväliseid võimalusi. Lõpuks, pea kõik liikmesriigid on laiendanud kaebuste lahendamise ettevõttevälist korda nendele postiteenustele, mis jäävad välja universaalteenuse kohaldamisalast.

63 Neil asjaoludel ei saa põhjendatult väita, et liidu kodanike jaoks võib aluslepinguga tagatud asutamisvabaduse kasutamist takistada või muuta vähematraktiivseks pelgalt asjaolu, et postiteenuste kasutajate kaebuste ettevõttevälise lahendamise kord muudetakse kohustuslikuks nendele postiteenuste osutajatele, kelle teenused jäävad välja universaalteenuse kohaldamisalast.

64 Seega tuleb teisele küsimusele vastata, et ELTL artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis näevad postiteenuste kasutajate kaebuste ettevõttevälise lahendamise korra kohustuslikult ette nendele postiteenuste osutajatele, kelle teenused jäävad universaalteenuse kohaldamisalast välja.

Kohtukulud

65 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

1. **Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. detsembri 1997. aasta direktiivi 97/67/EÜ ühenduse postiteenuste siseturu arengut ja teenuse kvaliteedi parandamist käsitlevate ühiseeskirjade kohta nii selle algses redaktsioonis kui ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. juuni 2002. aasta direktiiviga 2002/39/EÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. veebruari 2008. aasta direktiiviga 2008/6/EÜ muudetud redaktsioonides tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis näevad postiteenuste kasutajate kaebuste ettevõttevälise lahendamise korra kohustuslikult ette nendele postiteenuse osutajatele, kelle teenused jäävad universaalteenuse kohaldamisalast välja.**

2. **ELTL artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis näevad postiteenuste kasutajate kaebuste ettevõttevälise lahendamise korra kohustuslikult ette nendele postiteenuse osutajatele, kelle teenused jäävad universaalteenuse kohaldamisalast välja.**

Allkirjad