Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PAOLO MENGOZZI
esitatud 16. märtsil 2016 [1]

Kohtuasi C-2/15

DHL Express (Austria) GmbH
versus
Post-Control-Kommission

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Verwaltungsgerichtshof (halduskohus, Austria))

Eelotsusetaotlus — Teenuste osutamise vabadus — Postiteenused Euroopa Liidus — Liikmesriigi õigusnormid, millega kohustatakse kõiki postiteenuste osutajaid kaasrahastama postisektorit reguleeriva asutuse kulusid

1. Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. detsembri 1997. aasta direktiiv 97/67/EÜ ühenduse postiteenuste siseturu arengut ja teenuse kvaliteedi parandamist käsitlevate ühiseeskirjade kohta [2] (viimati muudetud [3] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. veebruari 2008. aasta direktiiviga 2008/6/EÜ [4]) (edaspidi „direktiiv 97/67“) lubab liikmesriikidel kohustada kõiki postiteenuste osutajaid kaasrahastama liikmesriigi postisektori reguleeriva asutuse kulusid? Niisugune küsimus ongi käesoleva eelotsusetaotluse keskmes.

I. **Õiguslik raamistik**

A. *Direktiiv 2008/6*

2. Direktiivi 2008/6 põhjenduses 27 on kinnitatud, et „[p]ostiteenuste osutajatelt võidakse nõuda universaalteenuse rahastamisse panustamist juhtudel, kui on ette nähtud hüvitusfond. Et selgitada välja, millistelt ettevõtjatelt nõuda maksete tegemist hüvitusfondi, peaksid liikmesriigid kaaluma, kas selliste ettevõtjate osutatavaid teenuseid võib kasutaja seisukohast pidada universaalteenuse kohaldamisalasse kuuluvateks teenusteks, kuna nad on piisaval määral vahetatavad universaalteenusega, võttes arvesse teenuste omadusi, sealhulgas lisandväärtusi ning samuti teenuste kavandatud kasutust ning hinnakujundust. Neil teenustel ei pea tingimata olema kõik universaalteenuse tunnused, nagu igapäevane kättetoimetamine või kogu riigi hõlmamine“.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — EÜT 1998 L 15, lk 14; ELT eriväljaanne 06/03, lk 82.

3 — Enne muutmist direktiiviga 2008/6 oli direktiivi 97/67 muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. juuni 2002. aasta direktiiviga 2002/39/EÜ (EÜT L 176, lk 21; ELT eriväljaanne 06/03, lk 316), ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. septembri 2003. aasta määrusega (EÜ) nr 1882/2003 (EÜT L 284, lk 1; ELT eriväljaanne 01/06, lk 447).

4 — ELT L 52, lk 3.

3. Direktiivi 2008/6 põhjenduses 28 on meenutatud, et „[l]iikmesriik peaks proportsionaalsuse põhimõtte järgimiseks liikmesriigis universaalteenuse osutamise kulude katmiseks ettevõtjatelt nõutava osamakse kindlaks määramisel kasutama läbipaistvaid ja mittediskrimineerivaid kriteeriume, nagu nende ettevõtjate osa liikmesriigis universaalteenuse kohaldamisalasse kuuluvate teenuste osutamises. Liikmesriigid võivad fondi tegevuse tagamiseks nõuda neilt teenuseosutajatelt, kes peavad tegema makseid hüvitusfondi, nõuetekohase raamatupidamisarvestuse lahususe sisseviimist“.

4. Direktiivi 2008/6 põhjenduses 47 on märgitud, et „[t]õenäoliselt on siseriiklike reguleerivate asutuste osa edaspidigi oluline, eriti nendes liikmesriikides, kus üleminek konkurentsile ei ole veel lõppenud. Vastavalt regulatiivsete ja tegevusfunktsioonide lahususe põhimõttele peaksid liikmesriigid kindlustama oma reguleerivate asutuste sõltumatuse, tagades sellega nende otsuste erapooletuse. See sõltumatuse nõue ei piira liikmesriikide institutsionaalset autonoomiat ega põhiseaduslikke kohustusi ega ka [ELTL] artiklis [345] sätestatud neutraalsuse põhimõtet liikmesriikides omandi õiguslikku režiimi reguleerivate eeskirjade suhtes. Siseriiklikele reguleerivatele asutustele tuleks anda nende ülesannete täitmiseks kõik vajalikud ressursid, nagu personal, eksperditeadmised ja rahalised vahendid“.

B. *Direktiiv 97/67*

5. Direktiivi 97/67 artikkel 2 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid.

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

1a) *postiteenuse osutaja* – ettevõtja, kes osutab ühte või mitut postiteenust;

[…]

13) *universaalteenuse osutaja* – liikmesriigis universaalset postiteenust või selle osi osutav avalik-õiguslik või eraõiguslik postiteenuse osutaja, kelle andmed on esitatud komisjonile kooskõlas artikliga 4;

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 sõnaselget 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;

[…]

18) *siseriiklik reguleeriv asutus* – iga liikmesriigi asutus või asutused, millele liikmesriik usaldab muu hulgas käesoleva direktiivi kohaldamisalasse kuuluva reguleerimistegevuse;

[…]“

6. Direktiivi 97/67 artikkel 9 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Teenuste suhtes, mis jäävad universaalteenuse kohaldamisalast välja, võivad liikmesriigid kasutusele võtta üldload määral, mis on vajalik, et tagada oluliste nõuete täitmine.

2. Teenuste suhtes, mis jäävad universaalteenuse kohaldamisalast välja, võivad liikmesriigid kehtestada loa andmise korra, sealhulgas üksiklubade andmise määral, mis on vajalik, et tagada oluliste nõuete täitmine ja universaalteenuse osutamine.Lubade andmise korral võidakse:

— seada tingimuseks universaalteenuse osutamise kohustus;

— vajaduse korral ja kui see on õigustatud, kehtestada asjaomaste teenuste kvaliteedi, kättesaadavuse ja osutamisega seotud nõuded;

— vajaduse korral seada tingimuseks artiklis 7 osutatud kulude jagamise mehhanismidesse rahalise osamakse tegemise kohustus, kui universaalteenuse osutamine on seotud netokuludega ning on artikli 4 kohaselt määratud universaalteenuse osutajale või osutajatele ebaõiglaseks koormaks;

— vajaduse korral seada tingimuseks kohustus teha rahalisi osamakseid artiklis 22 osutatud siseriikliku reguleeriva asutuse tegevuskuludesse;

— vajaduse korral seada tingimuseks kohustus järgida siseriiklikes õigusaktides sätestatud töötingimusi.

Esimeses taandes ja artiklis 3 osutatud kohustusi ja nõudeid võib kehtestada üksnes määratud universaalteenuse osutajate suhtes.

[…]

3. Lõigetes 1 ja 2 osutatud kord, kohustused ja nõuded on läbipaistvad, kättesaadavad, mittediskrimineerivad, proportsionaalsed, täpsed ja üheselt mõistetavad, tehakse eelnevalt avalikuks ning põhinevad objektiivsetel kriteeriumidel. Liikmesriigid tagavad, et loa taotlejale põhjendatakse täielikku või osalist keeldumist loa väljaandmisest või loa täielikku või osalist tühistamist, ning nad kehtestavad kaebemenetluse.“

C. *Austria õigus*

1. Postiturgu reguleeriv föderaalseadus

7. Postiturgu reguleeriva föderaalseaduse (Bundesgesetz über die Regulierung des Postmarktes, edaspidi „PMG“)[5] § 24 lõikes 1 on nähtud ette, et „[i]gal isikul on õigus pakkuda ja osutada postiteenuseid käesoleva föderaalseadusega kehtestatud tingimustel“.

8. PMG § 25 lõikes 1 on sätestatud, et „[p]ostiteenuste osutajad on kohustatud teatama reguleerivale asutusele kavandatava postiteenuse osutamisest ning muudatustest oma ettevõtlustegevuses ja selle lõpetamisest enne ettevõtlusega tegelema hakkamist, selle muutmist või lõpetamist. […]“.

5 — *BGBl I* nr 123/2009; redaktsioonis, mis avaldatud *BGBl I* nr 111/2010.

9. PMG § 26 lõikes 1 on nähtud ette, et „[k]uni 50-grammiste saadetiste kohaletoimetamiseks ettevõtjana kolmandate isikute huvides peab olema saadud kontsessioon“.

10. PMG § 37 lõikes 2 on sätestatud, et „[r]eguleeriv asutus käesoleva seaduse ja direktiivi [97/67] tähenduses on §-s 40 osundatud ülesannete puhul Post-Control-Kommission ja muude ülesannete puhul Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH).“

2. Föderaalseadus, millega asutatakse Austria kommunikatsiooniasutus ja föderaalne kommunikatsiooninõukogu

11. Föderaalseaduse, millega asutatakse Austria kommunikatsiooniasutus (KommAustria) ja föderaalne kommunikatsiooninõukogu, (Bundesgesetz über die Einrichtung einer Kommunikationsbehörde Austria („KommAustria“) und eines Bundeskommunikationssenates; edaspidi „KOG“)[6] § 34 lõikes 3 on nähtud ette, et „[r]ahalised osamaksed määratakse kindlaks ja nõutakse sisse iga maksukohustuslase käibe ja tegevussektori kogukäibe suhte põhjal, kusjuures arvutamisel võetakse aluseks kogukäive, mida riigis telekommunikatsiooniteenuste osutamisest saadakse“.

12. KOG § 34a on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Nende kulude rahastamine, mida RTR-GmbH „postisektoriga“ seotud […] ülesannete täitmisel kannab, tagatakse esiteks rahaliste osamaksetega ja teiseks föderaalsetest eelarvevahenditest. Föderaaleelarvest makstav toetus summas 200 000 eurot aastas makstakse RTR-GmbH-le välja kahes võrdses osas […] RTR-GmbH muude kulude kogusumma, mis kantakse rahaliste osamaksete arvelt, võib olla maksimaalselt 550 000 eurot aastas.

(2) Rahalisi toetusi maksab „postisektor“. „Postisektor“ hõlmab postiteenuste osutajaid, kellel on [PMG] § 25 kohaselt teatamiskohustus või kes on saanud sama seaduse § 26 alusel kontsessiooni.

(3) Analoogia alusel kohaldatakse § 34 lõikeid 3-15 ning nimetus „Telekom-Control-Kommission“ asendatakse nimetusega „Post-Control-Kommission“.“

II. **Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused**

13. DHL Express (Austria) GmbH (edaspidi „DHL Express“) – kontserni Deutsche Post DHL Austria haru – on kuller- ja ekspressteenuste sektoris tegutsev ettevõtja, osutades eelkõige kuni 31,5 kg kaaluvate postisaadetiste, kirjade ja dokumentide kogumise, sorteerimise, transportimise ja laialikandmise teenust, millega kaasnevad ulatuslikud lisandväärtusega teenused (näiteks garanteeritud kinnipidamine teatavatest kättetoimetamisaegadest, pakkimine ja saadetiste jälgitavus).

14. Postiteenuste kontrollimise komisjon (Post-Control-Kommission, edaspidi „PCK“) nõudis 23. aprilli 2012. aasta otsusega DHL Expressilt ajavahemiku eest 1. juulist kuni 31. detsembrini 2011 osamakset RTR-GmbH rahastamiseks. PCK leidis oma otsuses, et DHL Express on kohustatud kaasrahastama postisektorit reguleeriva asutuse tegevust. Nimelt on Austria õigusaktides peale osalise rahastamise riiklikest vahenditest ette nähtud ka rahastamiskohustus kõikidele postiteenuse osutajatele, ükskõik kas nad osutavad universaalteenust või mitte. PCK arvutas seega DHL Expressi 2011. aasta prognoositava aastakäibe põhjal viimase osa postisektori kogukäibes ning määras seejärel kindlaks, missuguse osa RTR-GmbH rahastamisest peab kandma DHL Express.

6 — *BGBl I* nr 32/2001; redaktsioonis, mis on avaldatud *BGBl I* nr 50/2010.

15. DHL Express esitas Verwaltungsgerichtshofile (halduskohus) selle otsuse peale kaebuse. Ta väidab, et ta ei osuta ühtegi teenust, mis kujutaks endast universaalteenust direktiivi 97/67 tähenduses, ning et selle direktiivi artikli 9 lõikega 2 on liikmesriikide võimalust kehtestada postisektori ettevõtjatele kohustus kaasrahastada seda sektorit reguleeriva asutuse kulusid piiratud nii, et see kohustus on ainult teenuseosutajatel, kes osutavad teenust, mis kujutab endast universaalteenust. Seega on siseriiklikud õigusaktid, mis kohustavad kõiki postiteenuse osutajaid vahet tegemata neid kulusid kaasrahastama, tema sõnul direktiiviga vastuolus.

16. Selles olukorras, milles tegemist on liidu õiguse tõlgendamise raskusega, otsustaski Verwaltungsgerichtshof (halduskohus) menetluse peatada ja esitada otsusega, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 7. jaanuaril 2015, viimasele järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas […] direktiiviga [97/67] (muudetud […] direktiiviga [2008/6]) ja eeskätt selle artikliga 9 on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt on postiteenuste osutajad olenemata sellest, kas nad osutavad teenuseid, mis kujutavad endast universaalteenust, kohustatud kaasrahastama liikmesriigi reguleeriva asutuse tegevuskulusid?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, siis:

   a) Kas rahastamiskohustuse tekkimiseks piisab, kui asjaomane teenuseosutaja osutab postiteenuseid, mis tuleb liikmesriigi õigusnormide kohaselt kvalifitseerida universaalteenuse hulka kuuluvateks teenusteks, kuid mis lähevad direktiivis ette nähtud niisuguste teenuste kohustuslikust miinimumvalikust kaugemale?

   b) Kas asjaomase ettevõtja rahalise osamakse suurus tuleb kindlaks määrata samamoodi nagu viidatud direktiivi artikli 7 lõikes 4 ette nähtud hüvitusfondi tehtavate rahaliste osamaksete suurus?

   c) Kas viidatud direktiivi artikli 7 lõikes 5 sätestatud nõudest järgida diskrimineerimiskeelu ja proportsionaalsuse põhimõtteid ning […] direktiivi [2008/6] põhjenduses 27 osundatud „universaalteenusega vahetatavuse arvestamisest” tuleneb sellisel juhul, et osamakse suuruse kindlaksmääramisel tuleb maha lahutada ja arvesse võtmata jätta see osa käibest, mille moodustavad lisandväärtusega teenused, seega postiteenused, mida ei saa pidada universaalteenuseks, kuid mis on universaalteenusega seotud?“

III. **Menetlus Euroopa Kohtus**

17. Käesoleva eelotsusetaotluse puhul esitasid kirjalikke seisukohti põhikohtuasja kaebaja, põhikohtuasja vastustaja, Austria, Belgia, Hispaania, Prantsusmaa ja Norra valitsus ning Euroopa Komisjon.

IV. **Õiguslik analüüs**

A. *Esimene eelotsuse küsimus*

18. Oma esimese Euroopa Kohtule esitatud eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt välja selgitada, kas direktiiv 97/67 ei võimalda liikmesriikidel kohustada kõiki postisektori ettevõtjaid kaasrahastama seda sektorit reguleeriva asutuse kulusid.

1. Põhikohtuasja kaebaja väide

19. DHL Express - kelle argumente toetab Prantsuse valitsus - väidab, et nii direktiivi 97/67 artikli 9 sõnastus kui ka ülesehitus kohustavad tõlgendama selle direktiivi artikli 9 lõike 2 teise lõigu neljandat taanet nii, et liikmesriigid saavad kohustada neid kulusid rahastama ainult ettevõtjaid, kes osutavad teenuseid, mis kujutavad endast universaalteenust.

20. Sõnasõnalisest aspektist on direktiivi 97/67 artikliga 9 kehtestatud tingimused, mis reguleerivad postiteenuste osutamist ja võrkupääsu üldiselt. Selle lõige 2 käsitleb konkreetselt ja eranditult teenuseid, mis kujutavad endast universaalteenust. Direktiivi 97/67 artikli 9 lõike 2 teises lõigus on nähtud ette, et lubade andmiseks võib nõuda, et peavad olema täidetud erinevates taanetes loetletud tingimused. Termin „load“ viitab korrale, mida kohaldatakse ainult ettevõtjate suhtes, kes osutavad teenuseid, mis kujutavad endast universaalteenust. Lisaks tuleb ülesehituse vaatevinklist tõmmata paralleel direktiivi 97/67 artikli 9 lõike 2 teise lõigu neljandas taandes osundatud postisektorit reguleeriva asutuse kulude kaasrahastamise kohustuse ja selle direktiivi artikli 9 lõike 2 teise lõigu kolmandas taandes ette nähtud kohustuse vahel teha osamakseid hüvitusfondi. Selle viimase kohustuse isikulist kohaldamisala on täpsustatud direktiivi 2008/6 põhjendustes 27 ja 28, millest ilmneb, et silmas peetakse üksnes ettevõtjaid, kes osutavad teenuseid, mis kujutavad endast universaalteenust. Niisuguse lähenemise valis muide komisjon isegi. Et direktiivi 97/67 artikli 9 lõike 2 teise lõigu kolmas taane puudutab ainult ettevõtjaid, kes osutavad teenuseid, mis kujutavad endast universaalteenust, tuleb sama järeldus seega teha kõige muu kohta, mida on nimetatud artikli 9 lõike 2 teises lõigus, ja niisiis ka kohustuse kohta kaasrahastada postisektorit reguleeriva asutuse kulusid. Direktiivi 97/67 artikli 9 lõike 2 kolmandas lõigus on omalt poolt kinnitatud, et selle artikli teine lõik käsitleb tõesti kohustusi, mis võivad puudutada ettevõtjaid, kes osutavad teenuseid, mis kujutavad endast universaalteenust, olgu nad siis määratud[7] neid osutama või mitte.

2. Analüüs

21. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast ilmneb, et kui sõnasõnaline tõlgendus ei paljasta eriti tähendust, mis tuleb anda direktiivis toodud liidu õigusnormile, tuleb asjaomase sätte tõlgendamisel arvesse võtta ka selle direktiivi konteksti, üldist ülesehitust ja eesmärki, mille osa see säte on.[8]

22. Ma nõustun meeleldi põhikohtuasja kaebajaga, et direktiivi 97/67 artikkel 9 on õigusnorm, mis on kehvasti sõnastatud ja mille tõlgendamisel selle sõnastusest lähtudes võib sattuda segadusse. Euroopa Kohus peab minu arvates seega ette võtma tõelise rekonstrueerimistöö, sest direktiivi 97/67 artikli 9 tekst ei ole koostatud kaugeltki mitte viisil, mis võimaldab sellest silmapilkselt aru saada.

23. See töö on seda vajalikum, et praegu kohustab 18 liikmesriiki – nagu näitavad komisjoni menetlusdokumendid – kõiki postiteenuse osutajaid oma siseriikliku reguleeriva asutuse kulusid kaasrahastama.[9]

24. Et näidata direktiivi 97/67 artikli 9 lõike 2 teise lõigu neljanda taande tegelikku ulatust, analüüsin seda õigusnormi, lähtudes kõigepealt selle sõnastusest, siis selle ülesehitusest – mida ma püüan valgustada, kirjeldades lühidalt selle sätte tekkelugu. Hiljem tuleb mul seejärel meenutada, missugused on siseriikliku postisektorit reguleeriva asutuse ülesanded, ja näidata, miks ma olen ikka veendunud, et paralleeliga, mida põhikohtuasja kaebaja püüdis tõmmata selle asutuse rahastamise korra ja hüvitusfondi rahastamise korra vahele, ei saa nõustuda.

7 — Direktiivi 97/67 artikli 4 tähenduses.

8 — Vt eelkõige kohtuotsus CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, punkt 55 ja seal viidatud kohtupraktika).

9 — Ja seda olenemata selle osamakse vormist. Hispaania valitsus tutvustas Hispaania Kuningriigi süsteemi. Nõutav osamakse esineb maksu või lõivu vormis, mis nõutakse sisse postiteenuseid osutavate ettevõtjate registrisse kandmise või registrikande pikendamise hetkel.

a. Sõnasõnaline, süstemaatiline ja ajalooline tõlgendus

25. Direktiivi 97/67 artikkel 9 paikneb selle direktiivi peatükis, mis käsitleb postiteenuste osutamise ja võrkupääsu tingimusi. See artikkel koosneb kolmest lõikest.

26. Direktiivi 97/67 artikli 9 lõikes 1 on sätestatud, et teenuste suhtes, mis ei kujuta endast universaalteenust, võivad liikmesriigid kasutusele võtta „üldload“. Selle direktiivi artikli 9 lõike 2 esimeses lõigus on nähtud ette, et teenuste suhtes, mis kujutavad endast universaalteenust, võivad liikmesriigid kehtestada „loa andmise korra, sealhulgas üksiklubade andmise“. Selle lõike teises lõigus on sätestatud, et „lubade“ andmisel võib nõuda, et täidetud oleksid need mitmesugused tingimused, mis on loetletud selle lõigu viies taandes.

27. Et nende erinevate tingimuste loetelu, mille täidetust võib „lubade“ andmisel nõuda, on toodud artikli 9 lõikes 2 ja et selle lõike esimeses lõigus on viidatud „teenustele, mis kuuluvad universaalteenuse kohaldamisalasse“, võib esmapilgul järeldada, et direktiivi 97/67 artikli 9 lõike 2 teise lõigu neljandas taandes nimetatud „kohustuse teha rahalisi osamakseid siseriikliku reguleeriva asutuse tegevuskuludesse“ saab kehtestada ainult niisugustele teenuseosutajatele, kes osutavad teenuseid, mis kujutavad endast universaalteenust.

28. Märkimisväärne on siiski, et direktiivi 97/67 artikli 9 lõike 2 teises lõigus on kasutatud mõistet „load“ ilma muude täpsustusteta. Seda lõiku ei saa seega tõlgendada isoleeritult, vaid vastupidi, seda tuleb tõlgendada, lähtudes direktiivi 97/67 artikli 2 punktist 14, milles on määratletud mõiste „load“. Selle viimase artikli lugemisel saame aga teada, et tegemist on üldterminiga, mille all mõeldakse „igasugust 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 […] üldloana või üksikloana“.[10] Teised näited juhtudest, mil seadusandja on kasutanud terminit „luba“[11] selle üldises tähenduses, on direktiivi 97/67 põhjendus 22 või artikli 9 lõige 3.

29. Mulle näib seega, et sõnasõnaline tõlgendus, mille pakub välja põhikohtuasja kaebaja, on liiga kitsendav.

30. DHL Expressi väite põhjendamiseks ei saa argumendina kasutada ka direktiivi 97/67 artikli 9 lõike 2 kolmandat lõiku, mille kohaselt „[võib selle direktiivi artikli 9 lõike 2 teise lõigu e]simeses taandes ja artiklis 3 osutatud kohustusi ja nõudeid […] kehtestada üksnes määratud universaalteenuse osutajate suhtes“. Võttes arvesse direktiivi 97/67 artikli 9 ülesehitust tervikuna, ei oleks selle direktiivi artikli 9 lõike 2 teise lõigu teiste taanete piiramisel siiski mõtet.

31. Vaadelgem erinevaid asjaomaseid taandeid.

32. Esimese taande staatust reguleerib direktiivi 97/67 artikli 9 lõike 2 kolmas lõik, millele ma just viitasin. Universaalteenuse osutamise kohustusi saab mõistagi kehtestada ainult määratud universaalteenuse osutajatele selle direktiivi artikli 4 lõike 2 tähenduses.

33. Teises taandes on nähtud ette võimalus kehtestada „lubade“ saamiseks vastavate teenuste kvaliteedi, kättesaadavuse ja osutamisega seotud nõuded. Miski ei takista niisuguseid tingimusi kehtestamast kõikidele postiteenuse osutajatele. Selles küsimuses märgin, et direktiivi 97/67 artikli 9 lõikes 1 on sätestatud, et liikmesriigid võivad ette näha üldload – teenusteks, mis ei kujuta endast universaalteenust –, kui nad peavad seda vajalikuks, „et tagada oluliste nõuete täitmine“. Need

10 — Direktiivi 97/67 artikli 2 punktis 14 on seejärel määratletud „lubade“ kaks erikategooriat, milleks on üldload ja üksikload (vt käesoleva ettepaneku punkt 5).

11 — Selle põhjenduse kohaselt „[peaksid] liikmesriigid […] asjakohase loa andmise korra abil olema võimelised reguleerima oma territooriumil selliste postiteenuste osutamist, mida ei ole reserveeritud universaalteenuse osutajatele […]“.

direktiivi 97/67 artikli 2 punktis 19 määratletud nõuded hõlmavad „mittemajanduslikke üldpõhjuseid, mille tõttu liikmesriik võib olla sunnitud kehtestama *postiteenuste* osutamise tingimused“ [12] ja mille hulgas on näiteks kirjavahetuse konfidentsiaalsus. Ma olen aga täiesti nõus, et see, kui kogu sektorit hõlmavas üldloas kohustatakse postiteenuste osutajaid – olgugi need teenused, mis ei kujuta endast universaalteenust, – järgima teatavaid standardeid nende teenuste kvaliteedi, kättesaadavuse ja osutamise vallas, võib aidata kaasa sellele, et põhinõudeid täidetakse ja seda tehakse tulevikuski.

34. Kolmas taane käsitleb võimalust kehtestada „lubade“ saamiseks kohustus aidata rahastada hüvitusfondi, mille asutamine on ette nähtud direktiivi 97/67 artikli 7 lõikega 4. Selle kohustuse juurde tulen oma analüüsis tagasi veidi hiljem, kuid ma kaldun juba praegu arvama, et seose tõttu, mille seadusandja on *sõnaselgelt* loonud [13] selle kohustuse ja ainult nende teenuseosutajate vahel, kes osutavad teenuseid, mis kujutavad endast universaalteenust, tuleb seda taanet tõlgendada nii, et see ei puuduta põhimõtteliselt kõiki postiteenuse osutajaid.

35. Neljas taane on taane, mida käsitleb käesolev eelotsusetaotlus. Direktiivis 97/67 ei ole ühtegi sõnaselget sätet, mis võimaldaks teha järelduse, et selle kohaldamisala on piiratud ainult ettevõtjatega, kes osutavad teenuseid, mis kujutavad endast universaalteenust.

36. Viiendas taandes on nähtud ette võimalus kehtestada „lubade“ saamiseks kohustus järgida siseriiklikes õigusaktides sätestatud töötingimusi. Mul on raske uskuda, et selline võimalus on samuti rangelt piiratud nii, et see kohustus kehtestatakse ainult ettevõtjatele, kes osutavad teenuseid, mis kujutavad endast universaalteenust. Ka siin tuleb kitsa tõlgenduse korral, mille pakub välja põhikohtuasja kaebaja, asuda seisukohale, et liikmesriikidel ei ole õigust nõuda ettevõtjatelt, kelle tegevust reguleerivad üldload – mis on välja antud niisuguste postiteenuste osutamiseks, mis ei kujuta endast universaalteenust –, et nad järgiksid siseriiklikes õigusaktides sätestatud töötingimusi. Lisaks peab märkima, et nagu teist taanet nii tuleb ka viiendat taanet tõlgendada koostoimes direktiivi 97/67 artikli 9 lõike 1 ja artikli 2 punktiga 19. Viimases on aga põhinõudena sõnaselgelt nimetatud „töötingimuste järgimist“.

37. Direktiivi 97/67 artikli 9 lõike 2 teise lõigu tõlgendust, millega liikmesriikide võimalust kehtestada loa andmiseks tingimus, et tuleb järgida selles loetletud tingimusi, ei piirata tingimata nii, et selle tingimuse saab kehtestada üksnes teenuseosutajatele, kes osutavad teenuseid, mis kujutavad endast universaalteenust, – kui ei ole sõnaselgelt sätestatud teisiti –, ei lükka ümber ka selle õigusnormi ajalooline analüüs.

38. Komisjon on oma menetlusdokumentides esitanud teatava hulga teavet selle kohta, missugustel tingimustel soovis Euroopa Liidu Nõukogu Iirimaa initsiatiivil lisada direktiivi 97/67 artikli 9 lõike 2 teise lõigu neljanda taande. Ma kaldun nagu ka komisjon arvama, et seda tehes tahtis Euroopa Liidu seadusandja anda liikmesriikidele täiendava rahastamise võimaluse ning et asjaolu, et need võimalused on fakultatiivsed, kõneleb selle kasuks, et vastavaid õigusnorme tuleb tõlgendada pigem laialt. Märgin ka, et algses direktiivis, st direktiivi 97/67 esialgses redaktsioonis käsitles seadusandja terminit „luba“ juba selle üldises tähenduses ja direktiiviga 2008/6 tehtud muudatused ei muutnud termini „luba“ esialgset määratlust. [14]

39. Peale kõige selle, mis puudutab direktiivi 97/67 artikli 9 sõnastust, ülesehitust ja tekkelugu, näitab siseriiklikele postisektorit reguleerivatele asutustele usaldatud ülesannete analüüs, et liidu seadusandja kujutas nende rolli ette nii, et see ei ole piiratud ainult postiteenustega, mis kujutavad endast universaalteenust.

12 — Kohtujuristi kursiiv. Oluline on viide postiteenuste osutamisele üldiselt.

13 — Vt eelkõige direktiivi 2008/6 põhjendus 27. Selle kohta, et fondide rahastamise viisi ja siseriikliku reguleeriva asutuse rahastamise viisi ei saa võrrelda, vt käesoleva ettepaneku punkt 49 jj.

14 — Vt direktiivi 97/67 artikli 2 punkti 14 esialgne redaktsioon.

b. Siseriiklikele reguleerivatele asutustele usaldatud ülesanded

40. Direktiivi 97/67 artikli 9 lõike 2 teise lõigu neljas taane lubab liikmesriikidel kasutada võimalust kohustada postiteenuse osutajaid kaasrahastama siseriikliku reguleeriva asutuse kulusid. Direktiivi 97/67 artikli 22 lõikes 1 on nähtud ette, et liikmesriigid määravad *„postisektoris* ühe või mitu siseriiklikku reguleerivat asutust“.[15] Selle direktiivi artikli 22 lõikes 2 on veel täpsustatud nende ülesandeid. Selle lõike kohaselt on nende asutuste „*konkreetne* ülesanne […] tagada käesolevast direktiivist tulenevate kohustuste täitmine, kehtestades eelkõige järelevalve- ja reguleerimismenetlused universaalteenuse osutamise tagamiseks“.[16] Sellegipoolest ei ole nimetatud universaalteenusega seotud ülesanne ainus ülesanne, sest direktiivi 97/67 artikli 22 lõikes 2 on jätkatud, et siseriiklikele reguleerivatele asutustele „võidakse panna ka vastutus konkurentsieeskirjade täitmise tagamise eest postisektoris“. Need asutused etendavad tähtsat rolli ka teabe edastamisel kontrollideks ja statistilistel eesmärkidel.[17] Kuid ka siin ei ole postiteenuse osutajate kohustus edastada siseriiklikele reguleerivatele asutustele see teave piiratud nii, et nimetatud kohustus on üksnes teenuseosutajatel, kes osutavad teenuseid, mis kujutavad endast universaalteenust,[18] nagu oli märgitud juba direktiivi 2008/6 seletuskirjas.[19]

41. Pealegi kui siseriiklike reguleerivate asutuste roll on tagada direktiivist tulenevate kohustuste täitmine, on kasulik meenutada, et direktiivi 97/67 artiklis 1 - milles on kindlaks määratud selle direktiivi eesmärk ja kohaldamisala - on eelkõige esimeses taandes sätestatud, et direktiiviga kehtestatakse ühiseeskirjad, mis käsitlevad universaalse postiteenuse osutamist üldiselt.

42. Tuleb ka meenutada, et direktiiv 2008/6, millega muudeti direktiivi 97/67, kujutab endast lähenemise muutust ühenduse postisektori kontseptsioonis. Direktiivi 2008/6 vastuvõtmisega soovib liidu seadusandja „astuda viima[s]e samm[u] täieliku turu avamise suunas, kaotades kõik universaalteenuse osutaja(te) suhtes veel kehtivad ainu- või eriõigused ning muud postiteenuste pakkumise takistused“.[20] See on monopolistliku kontseptsiooni lõpp: järk-järgult tehakse kohta vabale konkurentsile.[21]

43. Siseriiklikud reguleerivad asutused peavad selle lähenemise muutusega kaasas käima. Direktiivi 2008/6 põhjenduses 47 on nende asutuste rolli nimetatud „oluli[seks], eriti nendes liikmesriikides, kus üleminek konkurentsile ei ole veel lõppenud. […] Siseriiklikele reguleerivatele asutustele tuleks anda nende ülesannete täitmiseks kõik vajalikud ressursid, nagu personal, eksperditeadmised ja rahalised vahendid“.[22] Nende vahendite tagamiseks võib seega olla vaja, et kõik postiteenuste osutajad osaleksid nende asutuste tegevuse rahastamises.

15 — Kohtujuristi kursiiv.

16 — Kohtujuristi kursiiv.

17 — Vt direktiivi 97/67 artikkel 22a.

18 — Vt näiteks direktiivi 97/67 artikli 22a lõige 2.

19 — Oma 8. novembril 2007 vastu võetud ühise seisukoha (EÜ) nr 19/2007 (ELT C 307E, lk 22) seletuskirja III punkti alapunkti 2 alapunktis viii meenutas nõukogu, et „[s]iseriiklikud reguleerivad asutused keskenduvad *postiturgude* järelevalvele, sealhulgas *kõigi* turul *tegutsejate* poolt asjakohase teabe esitamise abil“ (kohtujuristi kursiiv).

20 — Vt nõukogu ühise seisukoha nr 19/2007 seletuskirja II punkt.

21 — Selle lähenemise muutuse toob ilmekalt esile eelkõige direktiivi 2008/6 põhjendus 23, mille kohaselt kehtestati „[direktiiviga 97/67], et universaalteenuse osutamise korraldamisel eelistatakse universaalteenuse osutajate määramist. […] Suurenev konkurents ja valik tähendavad, et liikmesriikidele tuleks anda veelgi enam paindlikkust universaalteenuse kättesaadavuse tagamise kõige tõhusama ja sobivama mehhanismi väljaselgitamisel, järgides samas objektiivsuse, läbipaistvuse, mittediskrimineerimise ja proportsionaalsuse põhimõtteid ning hoolitsedes, et võimalikult vähe moonutataks turgu ja tagataks postiteenuste vaba osutamine siseturul. Liikmesriigid võivad kasutada ühte järgmistest meetmetest või nende kombinatsiooni: universaalteenuse osutamise jätmine turujõudude reguleerida, ühe või mitme ettevõtja määramine universaalteenuse eri elementide osutamiseks või riigi territooriumi eri osade katmiseks ning teenuste osutamise riigihanked. […]“

22 — Komisjoni aruandes nõukogule ja Euroopa Parlamendile postidirektiivi kohaldamise kohta (KOM(2008) 884 (lõplik)) kinnitati, et hästitoimivad riikide reguleerivad asutused „on postiteenuste siseturu rakendamiseks hädavajalikud“ (vt selle aruande punkt 6).

44. Siseriiklike reguleerivate asutuste roll niisugusena, nagu liidu seadusandja seda ette kujutas, ületab seega ainult universaalteenuse. Direktiivi 97/67 kohaselt peavad need asutused hoolitsema üldise huvi eest postisektoris, tagades eelkõige selle, et isikud, kes tegutsevad nimetatud turul, mida parasjagu avatakse konkurentsile, käituksid vastavalt selles direktiivis sätestatud nõuetele.

45. Lisaks tuleb nõustuda, et liidu seadusandja on jätnud liikmesriikidele vastava kaalutlusruumi siseriiklike reguleerivate asutuste ülesannete kindlaksmääramisel ja neile volituste andmisel. Nii rõhutas komisjon oma aruandes nõukogule ja Euroopa Parlamendile postidirektiivi kohaldamise kohta, et siseriiklike „reguleerivate asutuste volitused, ressursid ja pädevused erinevad liikmesriikide lõikes märkimisväärselt, ning võib õigustatult kahelda selles, kas kõikidel riikide reguleerivatel asutustel on piisavad vahendid oma ülesannete (tõhusaks) täitmiseks“. [23]

46. Et liidu seadusandja töötas siseriiklikele reguleerivatele asutustele antud rolli ja ülesanded välja nii, et nendest peavad kasu saama kõik postisektoris tegutsejad, oleks ebaloogiline ja isegi tarbetult diskrimineeriv – nagu väidavad Norra valitsus ja komisjon - tõlgendada direktiivi 97/67 artikli 9 lõike 2 teise lõigu neljandat taanet nii, et kohustuse kaasrahastada nende asutuste tegevust võib kehtestada ainult ettevõtjatele, kes osutavad teenuseid, mis kujutavad endast universaalteenust.

47. Ja kas lõpuks on vaja meenutada, et ehkki kohtuotsuse Corbeau [24] kohaselt on ekspress- ja kullerteenused – nagu DHL Express meenutab – eriteenused, mis erinevad oma omaduste tõttu põhjalikult universaalsetest postiteenustest, leidis Euroopa Kohus siiski, et need ekspress- ja kullerteenused kuuluvad postisektorisse? Selles olukorras peab kohustuse kaasrahastada siseriikliku reguleeriva asutuse kulusid, mida võib nõuda *kõikidelt* postiteenuste osutajatelt, saama seega kehtestada ka ekspress- ja kullerteenuseid osutavatele ettevõtjatele.

48. Eelnevad kaalutlused siseriiklikele reguleerivatele asutustele antud rolli ja ülesannete teemal panevad mind kokkuvõttes kahtlema, kas DHL Expressi ja Prantsuse valitsuse argumendid paralleelide kohta, mis tuleb tõmmata nende asutuste rahastamise viisi ja hüvitusfondide rahastamise viisi vahele, on asjakohased.

c. Võimatus tõmmata paralleele hüvitusfondide rahastamise viisiga

49. Ikka selles lähenemise muutmise vaimus sooviti direktiiviga 2008/6 teha järk-järgult lõppu ainu- ja eriõigustele, mis võisid olla määratud universaalteenuse osutajatel, [25] ning sätestada selle asemel solidaarsuskohustus universaalteenuse osutamise netokulu hüvitamise ja netokulu ärajagamise vormis. [26]

50. Kui liikmesriik kehtestab kulu ärajagamise süsteemi, võib ta „luua hüvitusfondi, mida võib rahastada teenuse osutajate ja/või kasutajate poolt tehtud maksetest […]. Liikmesriigid võivad teenuse osutajatele artikli 9 lõike 2 kohaselt loa andmise tingimuseks seada kohustuse teha kõnealusesse fondi rahaline osamakse või täita universaalteenuse osutamise kohustusi. […]“. [27] Direktiivi 2008/6 põhjenduses 27 on siiski täpsustatud, et selleks, „[e]t selgitada välja, millistelt ettevõtjatelt nõuda maksete tegemist hüvitusfondi, peaksid liikmesriigid kaaluma, kas selliste ettevõtjate osutatavaid teenuseid võib kasutaja seisukohast pidada universaalteenuse kohaldamisalasse kuuluvateks teenusteks, kuna nad on piisaval määral vahetatavad universaalteenusega, võttes arvesse teenuste omadusi, sealhulgas lisandväärtusi ning samuti teenuste kavandatud kasutust ning hinnakujundust. Neil teenustel ei pea tingimata olema kõik universaalteenuse tunnused […].“

23 — KOM(2008) 884 (lõplik).

24 — C-320/91, EU:C:1993:198.

25 — Vt direktiivi 97/67 artikli 7 lõige 1.

26 — Vt direktiivi 97/67 artikli 7 lõige 3.

27 — Vt direktiivi 97/67 artikli 7 lõige 4.

51. Nõnda - ja vastupidi sellele, mis puudutab siseriiklike reguleerivate asutuste tegevuse rahastamist, - on loodud sõnaselge seos hüvitusfondide ja ettevõtjate vahel, kes osutavad teenuseid, mis kujutavad endast universaalteenust. See on seletatav asjaoluga, et eesmärgid, mida taotleti hüvitusfondide loomisega, erinevad oluliselt eesmärkidest, mida taotletakse siseriiklike reguleerivate asutuste loomise ning nende rolli ja ülesannete tugevdamisega.

52. Nagu selle nimigi näitab, on hüvitusfondi eesmärk hüvitada majanduslik tasakaalustamatus, mis võib tekkida, st „hüvitada universaalteenuse osutajale ebaõiglast finantskohustust sisaldavate teenuste osutamine“. [28] Loogiliselt tuleks hüvitamiskohustust seega piirata nii, et see on ainult teenuseosutajatel, kes osutavad teenuseid, mis kujutavad või võivad endast kujutada universaalteenust, [29] sest – vastupidi sellele, mida ma tõendasin eespool seoses siseriiklike reguleerivate asutustega, - saab hüvitusfondist kasu ainult universaalteenus.

53. Seega ei ole kohustus kaasrahastada hüvitusfondi võrreldav kohustusega kaasrahastada siseriiklikke reguleerivaid asutusi ning see, mis on õige ühe puhul, ei käi tingimata teise kohta. Vastupidi põhikohtuasja kaebaja väitele ei ole niisiis võimalik nende vahele paralleeli tõmmata.

d. Lõpumärkus

54. Minu analüüsist tuleneb, et miski direktiivi 97/67 artiklis 9 ei takista liikmesriigil kehtestamast kõikidele postiteenuse osutajatele – olenemata sellest, kas nad osutavad teenuseid, mis kujutavad endast universaalteenust või mitte, - kohustust kaasrahastada postisektorit reguleeriva asutuse tegevust.

55. Kui eelnevad argumendid ei peaks Euroopa Kohut täielikult veenma, soovin teha veel ühe, viimase märkuse.

56. Isegi kui tõlgendada direktiivi 97/67 artikli 9 lõike 2 teist lõiku tervikuna nii, et see puudutab ainult teenuseid, mis kujutavad endast universaalteenust, ei tähenda see vastupidi, et liikmesriigid ei tohi kehtestada teenuseosutajatele, kes osutavad postiteenuseid, mis ei kujuta endast universaalteenust, kohustust kaasrahastada siseriiklike reguleerivate asutuste tegevust.

57. Ma selgitan seda mõtet.

58. Nende teenuseosutajate olukorda, kes osutavad teenuseid, mis ei kujuta endast universaalteenust, reguleeriks endiselt direktiivi 97/67 artikli 9 lõige 1. Vastavalt sellele, mida Euroopa Kohus otsustas selles ette nähtud kaebemenetluse kohta, [30] ei ühtlustatud direktiiviga 97/67 täielikult tingimusi, mis peavad olema täidetud, et nendele teenuseosutajatele saaks välja anda üldlubasid. Et direktiivi 97/67 artikli 9 lõikes 1 ei ole selle kohta midagi öeldud, otsustavad liikmesriigid oma kaalutlusruumi kasutades, kas kõik postiteenuse osutajad peavad osalema siseriikliku reguleeriva asutuse tegevuse rahastamises. Arvestades direktiivi 2008/6 põhjenduse 47 sõnastust [31], on seda muide raske ka neile ette heita.

28 — Direktiivi 97/67 põhjendus 23. Direktiivi 97/67 artikli 9 lõike 2 teise lõigu kolmandas taandes on nähtud ette võimalus kehtestada lubade saamiseks kohustus teha osamakseid hüvitisfondi, „kui universaalteenuse osutamine on seotud netokuludega ning on […] universaalteenuse osutajale või osutajatele ebaõiglaseks koormaks […]“.

29 — St isikutele, kes osutavad „teenuseid, mis kuuluvad universaalteenuse kohaldamisalasse“, kui kasutada direktiivi 97/67 esialgse redaktsiooni sõnastust (vt eelkõige selle direktiivi artikli 9 lõige 2).

30 — Vt kohtuotsus DHL International (C-148/10, EU:C:2011:654, punktid 35 ja 36 ning seal viidatud kohtupraktika).

31 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 4 ja 43.

e. Analüüsi järeldus

59. Eelnevate kaalutluste põhjal tuleneb minu analüüsist, et direktiivi 97/67 artikliga 9 ei ole vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis kohustavad postiteenuse osutajaid kaasrahastama siseriikliku postisektorit reguleeriva asutuse tegevust, olenemata sellest, kas nad osutavad või mitte teenuseid, mis kujutavad endast universaalteenust.

B. *Teine eelotsuse küsimus*

60. Et oma teise küsimuse on eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtule esitanud ainult juhuks, kui viimane vastab esimesele esitatud küsimusele jaatavalt, ja võttes arvesse vastust, mille ma soovitan anda esimesele küsimusele, ei ole Euroopa Kohtul selle teise küsimuse kohta vaja seisukohta võtta.

V. **Ettepanek**

61. Eelnevatest kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Verwaltungsgerichtshofi (halduskohus) esimesele eelotsuse küsimusele järgmiselt: Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. detsembri 1997. aasta direktiiviga 97/67/EÜ ühenduse postiteenuste siseturu arengut ja teenuse kvaliteedi parandamist käsitlevate ühiseeskirjade kohta (mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. veebruari 2008. aasta direktiiviga 2008/6/EÜ) ning eelkõige selle artikliga 9 ei ole vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis kohustavad postiteenuse osutajaid kaasrahastama siseriikliku postisektorit reguleeriva asutuse tegevust, olenemata sellest, kas nad osutavad või mitte teenuseid, mis kujutavad endast universaalteenust.