JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PAOLO MENGOZZI
16 päivänä maaliskuuta 2016[1]

Asia C-2/15

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

(Ennakkoratkaisupyyntö – Verwaltungsgerichtshof (hallintotuomioistuin, Itävalta))

Ennakkoratkaisupyyntö — Palvelujen tarjoamisen vapaus — Postipalvelut Euroopan unionissa — Kansallinen säännöstö, jonka mukaan kaikki postipalvelujen tarjoajat ovat velvolliset osallistumaan postialan sääntelyviranomaisen toimintakustannusten rahoittamiseen

1. Sallitaanko yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä 15.12.1997 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 97/67/EY,[2] sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna[3] 20.2.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/6/EY[4] (jäljempänä direktiivi 97/67), se, että jäsenvaltiot velvoittavat kaikki postipalvelujen tarjoajat osallistumaan postialasta vastaavan kansallisen sääntelyviranomaisen toiminnan rahoittamiseen? Tästä on kyse käsiteltävässä ennakkoratkaisupyynnössä.

I **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

A *Direktiivi 2008/6*

2. Direktiivin 2008/6 johdanto-osan 27 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ”Postipalvelujen tarjoajia voidaan vaatia osallistumaan yleispalvelun rahoittamiseen niissä tapauksissa, joissa on säädetty korvausrahastosta. Määritellessään, mitä yrityksiä voidaan vaatia maksamaan tukiosuus korvausrahastoon, jäsenvaltioiden olisi arvioitava, voidaanko tällaisten yritysten tarjoamia palveluja käyttäjän näkökulmasta katsottuna pitää yleispalvelun piiriin kuuluvina palveluina, koska ne ovat riittävässä määrin yleispalvelua korvaavia, kun otetaan huomioon näiden palvelujen ominaispiirteet, myös lisäarvo, sekä aiottu käyttötarkoitus ja hinta. Näillä palveluilla ei välttämättä tarvitse olla kaikkia yleispalvelun ominaispiirteitä, kuten päivittäinen jakelu ja maanlaajuinen kattavuus”.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EYVL 1998 L 15, s. 14.

3 — Ennen direktiiviä 2008/6 direktiiviä 97/67 oli muutettu myös 10.6.2002 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2002/39/EY (EUVL L 176, s. 21) ja 29.9.2003 annetulla Euroopan Parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1882/2003 (EUVL L 284, s. 1).

4 — EUVL L 52, s. 3.

3. Direktiivin 2008/6 johdanto-osan 28 perustelukappaleessa muistutetaan seuraavaa: ”Määritellessään edellä tarkoitetuilta yrityksiltä vaadittavaa tukiosuutta yleispalvelun tarjonnan kustannuksien rahoittamiseen jossakin jäsenvaltiossa jäsenvaltioiden olisi suhteellisuusperiaatteen noudattamiseksi käytettävä avoimia ja syrjimättömiä perusteita, kuten näiden yritysten osuutta toimissa, jotka kuuluvat yleispalvelun piiriin kyseisessä jäsenvaltiossa. Jäsenvaltiot voivat vaatia niitä palveluntarjoajia, joiden edellytetään maksavan tukiosuus korvausrahastoon, ottamaan käyttöön asianmukaisen eriytetyn laskennan rahaston toiminnan varmistamiseksi”.

4. Direktiivin 2008/6 johdanto-osan 47 perustelukappaleessa todetaan edelleen seuraavaa: ”Kansallisten sääntelyviranomaisten asema säilyy todennäköisesti keskeisenä erityisesti niissä jäsenvaltioissa, joissa siirtymistä kilpailuun ei ole vielä saatettu päätökseen. Sääntely- ja toiminnallisten tehtävien erottamisen periaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden olisi taattava kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuus, jotta varmistetaan niiden päätösten puolueettomuus. Tämä riippumattomuuden vaatimus ei rajoita jäsenvaltioiden institutionaalista itsemääräämisoikeutta, niiden perustuslaillisia velvollisuuksia eikä puuttumattomuuden periaatetta suhteessa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin, siten kuin [SEUT 345] artiklassa määrätään. Kansallisille sääntelyviranomaisille olisi niille määrättyjen tehtävien hoitamiseksi annettava tarpeelliset voimavarat henkilöstön, asiantuntemuksen ja rahoituksen osalta.”

B *Direktiivi 97/67*

5. Direktiivin 97/67 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

1) ’postipalveluilla’ palveluja, joihin kuuluu postilähetysten keräily, lajittelu, kuljetus ja jakelu;

1 a) ’postipalvelujen tarjoajalla’ yritystä, joka tarjoaa yhtä tai useampaa postipalvelua,”;

– –

13) ’yleispalvelujen tarjoajalla’ julkista tai yksityistä postipalvelun tarjoajaa, joka huolehtii jäsenvaltion alueella kokonaan tai osittain postin yleispalveluista ja joka on 4 artiklan mukaisesti ilmoitettu komissiolle;

14) ’valtuutuksella’ mitä tahansa lupaa, jossa määritellään erityisesti postialaa koskevia oikeuksia ja velvoitteita ja jonka nojalla yritykset voivat tarjota postipalveluja sekä tarvittaessa perustaa ja/tai käyttää verkkojaan tällaisten palveluiden tarjoamiseen joko yleisvaltuutuksen tai yksittäisten toimilupien muodossa, sellaisina kuin ne ovat seuraavasti määriteltyinä:

— ’yleisvaltuutuksella’ tarkoitetaan valtuutusta, jota voidaan säännellä joko yleisellä toimiluvalla tai yleisellä lainsäädännöllä, jolloin ei ole merkitystä, edellyttääkö tämä sääntely rekisteröinti- tai ilmoitusmenettelyä, ja joka ei edellytä, että kyseisen postipalvelujen tarjoajan olisi saatava kansalliselta sääntelyviranomaiselta nimenomainen päätös ennen tästä valtuutuksesta johtuvien oikeuksien käyttämistä,

— ’yksittäisellä toimiluvalla’ kansallisen sääntelyviranomaisen myöntämää valtuutusta, jolla annetaan postipalvelujen tarjoajalle erityisiä oikeuksia tai jolla mahdollisesti sovellettavan yleisvaltuutuksen lisäksi tarvittaessa asetetaan yrityksen toiminnalle erityisiä velvoitteita, jolloin postipalvelujen tarjoajalla ei ole oikeutta käyttää kyseisiä oikeuksia ennen kuin se on saanut kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksen asiasta;

– –

18) ’kansallisella sääntelyviranomaisella’ kussakin jäsenvaltiossa elintä tai elimiä, joille jäsenvaltio uskoo muun muassa tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvat sääntelytehtävät;

– –”

6. Direktiivin 97/67 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat ottaa yleispalvelun piiriin kuulumattomia palveluja varten käyttöön yleisvaltuutuksia, siinä laajuudessa kuin se on tarpeen olennaisten vaatimusten noudattamisen takaamiseksi.

2. Jäsenvaltiot voivat ottaa yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja varten käyttöön valtuutusmenettelyjä, yksittäiset toimiluvat mukaan lukien, siinä laajuudessa kuin se on tarpeen olennaisten vaatimusten noudattamisen takaamiseksi ja yleispalvelun tarjoamisen turvaamiseksi.Valtuutusten myöntämisen ehdoksi voidaan:

— määrätä yleispalveluvelvoitteita,

— tarvittaessa ja jos se on perusteltua asettaa kyseisten palvelujen laatua, saatavuutta ja tehokkuutta koskevia vaatimuksia,

— tarvittaessa määrätä velvoite maksaa tukiosuus 7 artiklassa tarkoitettuihin rahoitusjärjestelmiin, jos yleispalvelun tarjoaminen aiheuttaa nettokustannuksia ja kohtuuttoman rasituksen 4 artiklan mukaisesti nimetylle yleispalvelun tarjoajalle tai tarjoajille,

— tarvittaessa määrätä velvoite maksaa tukiosuus 22 artiklassa tarkoitettuihin kansallisten sääntelyviranomaisten toimintakustannuksiin,

— tarvittaessa velvoittaa tai määrätä noudattamaan kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä työehtoja.

Ensimmäisessä luetelmakohdassa ja 3 artiklassa tarkoitettuja velvoitteita ja vaatimuksia voidaan asettaa vain nimetyille yleispalvelun tarjoajille.

– –

3. Edellä 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen menettelyjen, velvoitteiden ja vaatimusten on oltava avoimia, saatavilla, syrjimättömiä, oikeasuhteisia, täsmällisiä ja yksiselitteisiä, ne on julkistettava etukäteen ja niiden on perustuttava objektiivisiin perusteisiin. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että perusteet, joilla valtuutus on kokonaan tai osittain evätty tai peruttu, saatetaan hakijan tietoon, ja niiden on luotava muutoksenhakumenettely.”

C *Itävallan lainsäädäntö*

1. PMG

7. Postimarkkinoiden sääntelystä annetun liittovaltion lain (Bundesgesetz über die Regulierung des Postmarktes, jäljempänä PMG)[5] 24 §:n 1 momentissa säädetään, että ”jokaisella on oikeus tarjota ja suorittaa postipalveluja tässä liittovaltion laissa määrätyin ehdoin”.

5 — BGBl I nro 123/2009 sanamuodossa, joka on julkaistu BGBl I:n nrossa 111/2010.

8. PMG:n 25 §:n 1 momentissa säädetään, että ”postipalvelujen tarjoaja on velvollinen ilmoittamaan sääntelyviranomaiselle suunnittelemastaan postipalvelun tarjoamisesta sekä liiketoimintansa muutoksista ja sen lopettamisesta ennen liiketoiminnan aloittamista, muutoksen toteuttamista tai liiketoiminnan lopettamista – –”.

9. PMG:n 26 §:n 1 momentissa säädetään, että ”enintään 50 gramman painoisten kirjelähetysten ammattimainen kuljettaminen kolmansien lukuun edellyttää konsessiota”.

10. PMG:n 37 §:n 2 momentissa säädetään, että ”tässä laissa ja direktiivissä [97/67] tarkoitettu sääntelyviranomainen on Post-Control-Kommission siltä osin kuin kyse on 40 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä, ja Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH) siltä osin kuin kyse on kaikista muista tehtävistä.”

2. KOG

11. Itävallan viestinnästä vastaavan viranomaisen (”KommAustria”) ja liittovaltion viestintäalan neuvoston perustamisesta annetun liittovaltion lain (Bundesgesetz über die Einrichtung einer Kommunikationsbehörde Austria (”KommAustria”) und eines Bundeskommunikationssenates, jäljempänä KOG)[6] 34 §:n 3 momentissa säädetään, että ”tukiosuudet määritetään ja peritään kunkin maksuvelvollisen liikevaihdon ja televiestintäpalvelujen tarjoamisesta valtakunnallisesti saadun kokonaisliikevaihdon perusteella laskettavan alan erityisen kokonaisliikevaihdon välisen suhteen perusteella.”

12. KOG:n 34a §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) ’Postialan’ – – tehtävien suorittamisesta RTR-GmbH:lle aiheutuvat kustannukset rahoitetaan yhtäältä tukiosuuksilla ja toisaalta liittovaltion budjettivaroilla. Liittovaltion talousarviosta maksettava avustus, jonka vuosittainen määrä on 200 000 euroa, maksetaan RTR-GmbH:lle kahdessa yhtä suuressa erässä – –. RTR-GmbH:lle aiheutuneiden muiden kustannusten tukiosuuksilla katettava vuotuinen kokonaismäärä voi olla enintään 550 000 euroa.

(2) Tukiosuudet peritään ’postialalta’. ’Postiala’ käsittää ne postipalvelujen tarjoajat, joilla on [PMG:n] 25 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus tai joilla on mainitun lain 26 §:n mukainen toimilupa.

(3) Edellä olevaa 34 §:n 3–15 momenttia sovelletaan soveltuvin osin siten, että ’Telekom-Control-Kommission’ korvataan nimellä ’Post-Control-Kommission’.”

II **Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset**

13. Deutsche Post DHL -konserniin kuuluva itävaltalainen DHL Express (Austria) GmbH (jäljempänä DHL Express) on yritys, joka toimii kuriiri- ja pikalähetyspalvelujen alalla ja huolehtii näin ollen enintään 31,5 kilogramman painoisten pakettien sekä painotuotteiden ja asiakirjojen keräilystä, lajittelusta, kuljetuksesta ja jakelusta. Näihin palveluihin liittyy laajoja lisäarvopalveluja (jotka koskevat esimerkiksi tiettyjen toimitusaikojen taattua noudattamista, pakkaamista ja lähetysten seurantaa.)

14. Post-Control-Kommission (postipalvelujen valvontakomissio, jäljempänä PCK) vaati 23.4.2012 tekemällään päätöksellä DHL Expressiä osallistumaan RTR-GmbH:n rahoittamiseen ajanjaksona 1.7.–31.12.2011. PCK totesi päätöksessään, että DHL Expressillä oli velvollisuus osallistua postialan sääntelyviranomaisen toiminnan rahoittamiseen. Itävallan lainsäädännössä säädettiin julkisista varoista

6 — BGBl I nro 32/2001 sanamuodossa, joka on julkaistu BGBl I:n nrossa 50/2010.

maksettavan osarahoituksen ohella myös kaikkien postipalvelujen tarjoajien velvollisuudesta maksaa tukiosuuksia riippumatta siitä, vastasivatko ne yleispalveluista vai eivät. PCK laski DHL Expressin vuoden 2011 alustavan liikevaihdon perusteella sen osuuden postialan kokonaisliikevaihdosta ja päätti, mikä oli se osuus RTR-GmbH:n rahoituksesta, josta DHL Express joutui vastaamaan.

15. DHL Express saattoi tämän päätöksen Verwaltungsgerichtshofin (hallintotuomioistuin) käsiteltäväksi. Se väitti, ettei se tarjonnut direktiivissä 97/67 tarkoitettuja yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja ja että kyseisen direktiivin 9 artiklan 2 kohdassa rajataan jäsenvaltioiden oikeus määrätä postialan palvelujen tarjoajat osallistumaan mainitusta alasta vastaavan kansallisen sääntelyviranomaisen rahoittamiseen siten, että se koskee vain yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja tarjoavia tarjoajia. Kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan kaikkien postipalvelujen tarjoajien on osallistuttava erotuksetta mainittuun rahoittamiseen, on siten direktiivin vastainen.

16. Tässä tilanteessa Verwaltungsgerichtshof (hallintotuomioistuin), jolla on vaikeuksia unionin lainsäädännön tulkitsemisessa, on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimen kirjaamoon 7.1.2015 saapuneella päätöksellä unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko direktiivi [97/67], sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä [2008/6], ja erityisesti sen 9 artikla esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan postipalvelujen tarjoajat ovat velvollisia osallistumaan kansallisen sääntelyviranomaisen toimintakustannusten yhteisrahoitukseen siitä riippumatta, tarjoavatko ne yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

   a) Onko rahoitusvelvollisuuden kannalta riittävää, että kyseinen tarjoaja suorittaa postipalveluja, jotka on kansallisen säännöstön mukaan luokiteltava yleispalvelun piiriin kuuluviksi mutta jotka ovat laajempia kuin direktiivin mukainen yleispalvelujen pakollinen vähimmäisvalikoima?

   b) Onko kunkin yrityksen tukiosuutta määrittettäessä meneteltävä samalla tavalla kuin mainitun direktiivin 7 artiklan 4 kohdan mukaisen korvausrahaston tukiosuuksia määritettäessä?

   c) Edellyttävätkö mainitun direktiivin 7 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu syrjintäkiellon periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen noudattaminen ja direktiivin [2008/6] [johdanto-osan 27 perustelukappaleessa] tarkoitettu [yleispalvelujen] korvaavuuden huomioon ottaminen, että lisäarvopalvelujen, siis yleispalvelun piiriin kuulumattomien postipalvelujen, jotka ovat kuitenkin yhteydessä yleispalveluun, liikevaihto-osuudet vähennetään ja jätetään huomiotta osuutta määritettäessä?”

III **Asian käsittely unionin tuomioistuimessa**

17. Tämän ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet pääasian kantaja, pääasian vastaaja, Itävallan, Belgian, Espanjan, Ranskan ja Norjan hallitukset sekä Euroopan komissio.

IV **Oikeudellinen tarkastelu**

A *Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys*

18. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä unionin tuomioistuimelle esittämällään ennakkoratkaisukysymyksellä pääasiallisesti, onko direktiivi 97/67 esteenä sille, että jäsenvaltiot velvoittavat kaikki postialan palvelujen tarjoajat osallistumaan kyseisestä alasta vastaavan sääntelyviranomaisen rahoittamiseen.

1. Pääasian kantajan väite

19. DHL Express, jonka perusteluja Ranskan hallitus tukee, väittää, että sekä direktiivin 97/67 9 artiklan sanamuoto että sen systematiikka edellyttävät, että kyseisen direktiivin 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljättä luetelmakohtaa tulkitaan siten, että jäsenvaltiot voivat määrätä tällaisesta kustannuksiin osallistumisesta ainoastaan yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja tarjoaville yrityksille.

20. Direktiivin 97/67 9 artiklassa säädetään sanamuodon mukaisesti postipalvelujen tarjoamisen ja postiverkkoon pääsyn ehdoista yleisesti. Sen 2 kohdassa on kyse erityisesti ja yksinomaan yleispalvelun piiriin kuuluvista palveluista. Direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että valtuutuksien myöntämisen ehdoksi voidaan asettaa eri luetelmakohdissa mainittujen velvoitteiden noudattaminen. ”Valtuutusten” käsite on käsite, jolla viitataan järjestelmään, jota sovelletaan kuitenkin vain sellaisiin yrityksiin, jotka vastaavat yleispalvelun piiriin kuuluvista palveluista. Systemaattiselta kannalta keskenään olisi rinnastettava direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännessä luetelmakohdassa tarkoitettu velvollisuus osallistua postialasta vastaavan sääntelyviranomaisen rahoittamiseen ja velvollisuus osallistua mainitun direktiivin 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitetun korvausrahaston rahoittamiseen. Viimeksi mainitun velvoitteen yksilöllinen soveltamisala täsmennetään direktiivin 2008/6 johdanto-osan 27 ja 28 perustelukappaleessa, joista ilmenee, että velvoite koskee vain yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja tarjoavia yrityksiä. Myös komissio itse on omaksunut tämän lähestymistavan. Koska direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan kolmas luetelmakohta koskee vain yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja tarjoavia yrityksiä, sama päätelmä olisi tehtävä myös muiden 9 artiklan 2 kohdan toiseen alakohtaan sisältyvien seikkojen suhteen mukaan lukien velvollisuus osallistua postialasta vastaavan sääntelyviranomaisen rahoittamiseen. Direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa puolestaan vahvistetaan se, että kyseisen artiklan toisessa alakohdassa on tosiasiassa kyse velvoitteista, jotka voivat koskea vain yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja tarjoavia yrityksiä riippumatta siitä, onko ne ilmoitettu [7] vai ei.

2. Tapauksen tarkastelu

21. Unionin tuomioistuimen toistuvasta oikeuskäytännöstä ilmenee, että jos direktiiviin sisältyvän unionin oikeuden säännöksen merkitystä ei voida erityisemmin valaista sanamukaisella tulkinnalla, tätä säännöstä tulkittaessa on otettava huomioon myös sen asiayhteys ja direktiivin, jonka osa se on, yleinen rakenne ja tarkoitus. [8]

7 — Direktiivin 97/67 4 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

8 — Ks. erityisesti tuomio CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

22. Myönnän mielelläni pääasian kantajan olevan oikeassa siinä, että direktiivin 97/67 9 artikla on säännös, jonka sanamuoto on kehnosti laadittu ja jonka tulkinnasta aiheutuu sekaannusta, jos sen sanamuodosta pidetään tiukasti kiinni. Unionin tuomioistuimen on nähdäkseni ryhdyttävä todelliseen uudelleenrakennustoimeen, koska direktiivin 97/67 9 artiklan sanamuotoa ei ole laadittu sen välitöntä ymmärtämistä edistävällä tavalla, vaan päinvastoin.

23. Tämä toimenpide on sitäkin tarpeellisempi, koska – kuten komission kirjelmistä ilmenee – 18 jäsenvaltiota velvoittaa nykyisin kaikki postipalvelujen tarjoajat osallistumaan kansallisen sääntelyviranomaisensa rahoittamiseen. [9]

24. Direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännen luetelmakohdan todellisen ulottuvuuden paljastamiseksi aloitan kyseisen säännöksen tutkimisen tarkastelemalla ensin sen sanamuotoa ja sitten sen systematiikkaa, jota pyrin valaisemaan lyhyesti palaamalla kyseisen säännöksen syntyhistoriaan. Tämän jälkeen minun on palautettava mieliin, mitkä ovat postialasta vastaavan kansallisen sääntelyviranomaisen tehtävät, ja esitettävä, miksi olen vakuuttunut siitä, että analogia, jota pääasian kantaja on pyrkinyt soveltamaan kyseisen viranomaisen rahoittamista ja korvausrahaston rahoittamista koskevien yksityiskohtien välillä, ei ole hyväksyttävä.

a) Kirjaimellinen, systemaattinen ja historiallinen tulkinta

25. Direktiivin 97/67 9 artikla sisältyy kyseisen direktiivin lukuun, jossa on kyse postipalvelujen tarjoamisen ja postiverkkoon pääsyn ehdoista. Tämä artikla on jaettu kolmeen kohtaan.

26. Direktiivin 97/67 9 artiklan 1 kohdassa todetaan, että jäsenvaltiot voivat ottaa yleispalvelun piiriin kuulumattomia palveluja varten käyttöön ”yleisvaltuutuksia”. Kyseisen direktiivin 9 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat ottaa yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja varten käyttöön ”valtuutusmenettelyjä, yksittäiset toimiluvat mukaan lukien”. Saman kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että ”valtuutusten” myöntämisen ehdoksi voidaan määrätä kyseisen alakohdan viidessä eri luetelmakohdassa mainittujen ehtojen noudattaminen.

27. Koska niiden ehtojen luettelo, jotka ”valtuutusten” myöntämiselle voidaan asettaa, sisältyy 9 artiklan 2 kohtaan ja koska tämän kohdan ensimmäisessä alakohdassa viitataan ”yleispalvelun piiriin kuuluviin palveluihin”, tästä voitaisiin ensi näkemältä päätellä, että direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännessä luetelmakohdassa tarkoitettu ”velvoite maksaa tukiosuus kansallisten sääntelyviranomaisten toimintakustannuksiin” voitaisiin määrätä vain yleispalvelun piiriin kuuluvien palvelujen tarjoajille.

28. On kuitenkin kiintoisaa panna merkille, että direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa viitataan ”valtuutusten” käsitteeseen sitä tarkemmin täsmentämättä. Tätä alakohtaa ei siten voida tarkastella erikseen, vaan sitä on päinvastoin tarkasteltava direktiivin 97/67 2 artiklan 14 alakohdan valossa, jossa ”valtuutuksen” käsite määritellään. Tätä artiklaa tarkasteltaessa ilmenee, että kyse on yleiskäsitteestä, jolla tarkoitetaan ”mitä tahansa lupaa, jossa määritellään erityisesti postialaa koskevia oikeuksia ja velvoitteita ja jonka nojalla yritykset voivat

9 — Näin on kyseisen osuuden muodosta riippumatta. Espanjan hallitus on esitellyt osaltaan Espanjan kuningaskunnan oman järjestelmän. Edellytettävä osuus on maksu, joka peritään postipalveluja tarjoavien yritysten rekisteriin merkitsemisen tai rekisterimerkinnän uusimisen yhteydessä.

tarjota postipalveluja sekä tarvittaessa perustaa ja/tai käyttää verkkojaan tällaisten palveluiden tarjoamiseen joko yleisvaltuutuksen tai yksittäisten toimilupien muodossa”.[10] Direktiivin 97/67 johdanto-osan 22 perustelukappale ja 9 artiklan 3 kohta ovat myös esimerkkejä siitä, millä tavalla lainsäätäjä on käyttänyt ”valtuutuksen”[11] käsitettä yleiskäsitteenä.

29. Pääasian kantajan esittämä kirjaimellinen tulkinta on siten nähdäkseni aivan liian rajoittava.

30. DHL Expressin väitteen tukemiseksi ei ole myöskään mahdollista tukeutua direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan kolmanteen alakohtaan, jonka mukaan ”[mainitun direktiivin 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan] ensimmäisessä luetelmakohdassa ja 3 artiklassa tarkoitettuja velvoitteita ja vaatimuksia voidaan asettaa vain nimetyille yleispalvelun tarjoajille”. Kun otetaan huomioon direktiivin 97/67 9 artiklan systematiikka kokonaisuudessaan tarkasteltuna, kyseisen direktiivin 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan muiden luetelmakohtien rajoittavassa tulkinnassa ei näin ollen olisi järkeä.

31. Käsittelen nyt asianomaisia eri luetelmakohtia.

32. Ensimmäisen luetelmakohdan merkitys määräytyy direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan äsken lainaamani kolmannen alakohdan perusteella. Yleispalveluvelvoitteita voidaan selvästi määrätä vain kyseisen direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuille nimetyille yleispalvelun tarjoajille.

33. Toisessa luetelmakohdassa säädetään mahdollisuudesta liittää ”valtuutuksiin” kyseisten palvelujen laatua, saatavuutta ja tehokkuutta koskevia vaatimuksia. Mikään ei ole esteenä sille, että tällaisia vaatimuksia asetetaan kaikille postipalvelujen tarjoajille. Totean tässä yhteydessä, että direktiivin 97/67 9 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat ottaa yleispalvelun piiriin kuulumattomia palveluja varten käyttöön yleisvaltuutuksia, jos ne pitävät niitä tarpeellisina ”olennaisten vaatimusten noudattamisen takaamiseksi”. Nämä direktiivin 97/67 2 artiklan 19 alakohdassa määritellyt vaatimukset ovat ”yleistä etua koskevia, muita kuin taloudellisia syitä, joiden vuoksi jäsenvaltio saattaa joutua säätämään *postipalvelujen*[12] tarjoamista koskevia ehtoja”, joihin kuuluu esimerkiksi kirjesalaisuus. Voin kuitenkin myöntää ilman muuta, että se, että alaa koskevassa yleisvaltuutuksessa postipalvelujen – myös jos ne eivät ole yleispalveluja – tarjoajat velvoitetaan noudattamaan tiettyjä kyseisten palvelujen laatua, saatavuutta ja tehokkuutta koskevia standardeja, voi myötävaikuttaa olennaisten vaatimusten täyttämiseen ja jatkuvuuteen.

34. Kolmannessa luetelmakohdassa on kyse mahdollisuudesta asettaa ”valtuutusten” edellytykseksi velvoite maksaa tukiosuus korvausrahastoon, jonka perustamisesta säädetään direktiivin 97/67 7 artiklan 4 kohdassa. Palaan tähän velvoitteeseen tarkastelussani hieman myöhemmin, mutta olen jo nyt taipuvainen katsomaan, että koska lainsäätäjä on säätänyt *nimenomaisesta*[13] yhteydestä tämän velvoitteen ja pelkästään yleispalvelun piiriin kuuluvien palvelujen tarjoajien välillä, tätä luetelmakohtaa on tulkittava siten, että se ei lähtökohtaisesti koske kaikkia postipalvelujen tarjoajia.

35. Esillä oleva ennakkoratkaisupyyntö koskee neljättä luetelmakohtaa. Direktiiviin 97/67 ei sisälly mitään nimenomaista säännöstä, jonka perusteella voitaisiin päätellä, että sen soveltamisala olisi rajattu vain yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja tarjoaviin yrityksiin.

10 — Direktiivin 97/67 2 artiklan 14 kohta jatkuu kahden erityisen ”valtuutuskategorian” määritelmillä; niitä ovat yleisvaltuutukset ja yksittäiset toimiluvat (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 5 kohta).

11 — Tämän perustelukappaleen mukaan ”jäsenvaltioiden olisi voitava alueellaan asianmukaista valtuutusmenettelyä noudattaen säännellä niiden postipalvelujen tarjontaa, joita ei ole varattu yleispalvelun tarjoajille – –”.

12 — Kursivointi tässä. Viittaus postipalvelujen tarjoamiseen yleisesti on tärkeä.

13 — Ks. erityisesti direktiivin 2008/6 johdanto-osan 27 perustelukappale. Siltä osin kuin kyse on siitä, ettei rahaston rahoitusmallin ja kansallisen sääntelyviranomaisen rahoitusmallin välinen analogia ole asiassa merkityksellinen, ks. tämän ratkaisuehdotuksen 49 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

36. Viidennessä luetelmakohdassa on kyse mahdollisuudesta asettaa ”valtuutuksien” myöntämisen ehdoksi velvollisuus noudattaa kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä työehtoja. En voi mitenkään uskoa, että tällainenkin mahdollisuus olisi tiukasti rajattu koskemaan vain yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja tarjoavia yrityksiä. Pääasian kantajan ehdottama tiukka tulkinta johtaisi tässäkin siihen, että jäsenvaltioilla ei olisi oikeutta vaatia, että yritykset, joiden toimintaa säännellään yleisvaltuutuksilla – jotka myönnetään yleispalvelun piiriin kuulumattomien palvelujen tarjoamiseksi – noudattavat tiettyjä kansallisesti määritettyjä työehtoja. Lisäksi viidettä luetelmakohtaa on toisen luetelmakohdan tavoin tarkasteltava yhdessä direktiivin 97/67 9 artiklan 1 kohdan ja 2 artiklan 19 alakohdan kanssa. Viimeksi mainitussa alakohdassa mainitaan olennaisena vaatimuksena nimenomaisesti ”työehtojen noudattaminen”.

37. Direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan lukeminen siten, että jäsenvaltioille kuuluvaa mahdollisuutta asettaa siinä lueteltujen velvoitteiden noudattaminen valtuutuksen myöntämisen edellytykseksi, jos nimenomaisessa päinvastaisessa säännöksessä ei toisin säädetä, ei välttämättä rajata koskemaan vain yleispalvelun piiriin kuuluvien palvelujen tarjoajia, ei ole ristiriidassa kyseisen säännöksen syntyhistorian tarkastelun kanssa.

38. Komissio on esittänyt kirjelmissään tietoja niistä olosuhteista, joissa Euroopan unionin neuvosto halusi Irlannin aloitteesta ottaa käyttöön direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen kohdan neljännen luetelmakohdan. Olen komission tavoin taipuvainen katsomaan, että Euroopan unionin lainsäätäjä halusi näin toimiessaan antaa jäsenvaltioille lisärahoitusmahdollisuuden ja että kyseisten mahdollisuuksien valinnainen luonne puhuu sen puolesta, että siihen liittyviä säännöksiä on tulkittava pikemminkin laajasti. Totean myös, että lainsäätäjä käytti ”valtuutuksen” käsitettä sen yleismerkityksessä jo alkuperäisessä direktiivissä, eli direktiivissä 97/67, sellaisena kuin se oli alun perin, ja että direktiivillä 2008/6 tehdyt muutokset eivät ole vaikuttaneet ”valtuutuksen” käsitteen alkuperäiseen määritelmään. [14]

39. Näiden direktiivin 97/67 9 artiklan sanamuotoa, systematiikkaa ja syntyhistoriaa koskevien seikkojen ohella postialan kansallisille sääntelyviranomaisille annettujen tehtävien tarkastelu osoittaa, ettei unionin lainsäätäjä ole pitänyt niiden tehtävää sellaisena, että se rajoittuisi vain yleispalvelun piiriin kuuluviin postipalveluihin.

b) Kansallisille sääntelyviranomaisille annetut tehtävät

40. Direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännen luetelmakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat käyttää mahdollisuutta velvoittaa postipalvelujen tarjoajat osallistumaan kansallisen sääntelyviranomaisen rahoittamiseen. Direktiivin 97/67 22 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden ”on nimettävä *postialaa varten* yksi tai useampi kansallinen sääntelyviranomainen”. [15] Niiden tehtävät täsmennetään vielä tämän direktiivin 22 artiklan 2 kohdassa. Kyseisen säännöksen mukaan näiden sääntelyviranomaisten ”*erityisenä* tehtävänä on huolehtia tästä direktiivistä johtuvien velvoitteiden noudattamisesta ennen kaikkea luomalla seuranta- ja sääntelymenettelyjä yleispalvelun tarjonnan varmistamiseksi”. [16] Tämä yleispalveluun liittyvä tehtävä ei ole kuitenkaan yksinomainen, sillä direktiivin 97/67 22 artiklan 2 kohta jatkuu toteamuksella siitä, että kansallisten sääntelyviranomaisten ”tehtävänä voi olla myös kilpailusääntöjen noudattamisen varmistaminen

14 — Ks. direktiivin 97/67 2 artiklan 14 alakohdan alkuperäisversio.

15 — Kursivointi tässä.

16 — Kursivointi tässä.

postialalla”. Näillä viranomaisilla on merkittävä tehtävä myös tietojen keräämisessä valvonta- tai tilastointitarkoituksia varten.[17] Postipalvelujen tarjoajien velvollisuus ilmoittaa nämä tiedot kansallisille sääntelyviranomaisille ei myöskään koske ainoastaan yleispalvelun piiriin kuuluvien palvelujen tarjoajia,[18] kuten direktiivin 2008/6 perusteluissa oli jo todettu.[19]

41. Lisäksi on niin, että vaikka kansallisten sääntelyviranomaisten tehtävänä on direktiivin mukaisten velvoitteiden noudattamisen varmistaminen, on hyödyllistä palauttaa mieliin, että direktiivin 97/67 1 artiklassa, jossa määritellään direktiivin tavoite ja soveltamisala, säädetään sen ensimmäisessä luetelmakohdassa, että direktiivissä vahvistetaan yhteiset säännöt, jotka koskevat postipalvelujen, laajasti ymmärrettynä, tarjoamista.

42. On syytä palauttaa mieliin myös, että direktiivi 2008/6, jolla direktiiviä 97/67 on olennaisesti muutettu, merkitsee paradigman muutosta yhteisön käsityksessä postialasta. Kun unionin lainsäätäjä hyväksyi direktiivin 2008/6, se pyrki ”ottamaan ’viimei[s]en askel[een]’ kohti markkinoiden täydellistä avaamista poistamalla kaikki yleispalvelun tarjoajan tai tarjoajien vielä voimassa olevat yksin- tai erityisoikeudet ja kaikki muut postipalvelujen tarjoamisen esteet”.[20] Monopolistinen käsitys on tullut päätökseensä, jotta vapaalle kilpailulle voidaan tehdä tilaa asteittain.[21]

43. Kansallisten sääntelyviranomaisten on oltava mukana tässä paradigman muutoksessa. Direktiivin 2008/6 johdanto-osan 47 perustelukappaleessa näiden viranomaisten asemaa luonnehditaan ”keskeiseksi erityisesti niissä jäsenvaltioissa, joissa siirtymistä kilpailuun ei ole vielä saatettu päätökseen. – – Kansallisille sääntelyviranomaisille olisi niille määrättyjen tehtävien hoitamiseksi annettava tarpeelliset voimavarat henkilöstön, asiantuntemuksen ja rahoituksen osalta”.[22] Näiden voimavarojen saaminen saattaa siten edellyttää kaikkien postipalvelujen tarjoajien osallistumista kyseisten viranomaisten toiminnan rahoittamiseen.

44. Kansallisten sääntelyviranomaisten tehtävä, sellaisena kuin unionin lainsäätäjä sen mielsi, menee näin ollen pelkkää yleispalvelua laajemmalle. Direktiivin 97/67 mukaan näiden viranomaisten tehtävänä on valvoa yleistä etua postialalla tarkistamalla erityisesti, että avautumassa olevilla markkinoilla toimivat käyttäytyvät tavalla, joka on sopusoinnussa kyseisen direktiivin säännösten kanssa.

17 — Ks. direktiivin 97/67 22 a artikla.

18 — Ks. esim. direktiivin 97/67 22 a artiklan 2 kohta.

19 — Neuvoston 8.11.2007 vahvistaman neuvoston yhteisen kannan (EY) N:o 19/2007 (EUVL C 307E, s. 22) perustelujen III osan 2 kohdan viii alakohdassa neuvosto muistuttaa, että ”kansalliset sääntelyviranomaiset keskittyvät *postimarkkinoiden* valvontaan, mihin kuuluu myös asianmukaisten tietojen antaminen *kaikille markkinatoimijoille*” (kursivointi tässä).

20 — Ks. neuvoston yhteisen kannan N:o 19/2007 perustelujen II osa.

21 — Tätä paradigman muutosta kuvaa erityisesti direktiivin 2008/6 johdanto-osan 23 perustelukappale, jossa todetaan seuraavaa: ”Direktiivin 97/67/EY mukaan yleispalvelun tarjonnan olisi ensisijaisesti tapahduttava yleispalvelun tarjoajien nimeämisen kautta. – – Kilpailun ja valinnanvaran lisääntymisen vuoksi jäsenvaltioilla olisi oltava käytössään enemmän joustavuutta valita kaikkein tehokkain ja tarkoituksenmukaisin mekanismi yleispalvelun saatavuuden takaamiseksi, minkä yhteydessä on noudatettava objektiivisuuden, avoimuuden, syrjimättömyyden, suhteellisuuden ja markkinoiden mahdollisimman vähäisen vääristämisen periaatteita, jotka ovat tarpeen postipalvelujen vapaan tarjonnan varmistamiseksi sisämarkkinoilla. Jäsenvaltiot voivat käyttää yhtä tai useampaa seuraavista vaihtoehdoista: yleispalvelun tarjonta markkinavoimin, yhden tai useamman yrityksen nimeäminen tarjoamaan yleispalvelun eri osia tai kattamaan jäsenvaltion alueen eri osia, sekä julkinen palvelunhankinta.”

22 — Komission kertomuksessa neuvostolle ja Euroopan parlamentille postidirektiivin soveltamisesta (KOM(2008) 884 lopullinen) vahvistettiin, että hyvin toimivat kansalliset sääntelyviranomaiset ”ovat välttämätön edellytys postipalvelujen sisämarkkinoiden toteutumiselle” (ks. kertomuksen s. 6).

45. On syytä todeta myös, että unionin lainsäätäjä on antanut jäsenvaltiolle lisäksi merkittävää harkintavaltaa siltä osin, kuin kyse on kansallisten sääntelyviranomaisten tehtävien määrittelemisestä ja toimivaltuuksien antamisesta niille. Komissio on täten korostanut kertomuksessaan neuvostolle ja Euroopan parlamentille postidirektiivin soveltamisesta, että ”[kansallisten sääntelyviranomaisten] toimeksiantojen, resurssien ja valtuuksien on todettu vaihtelevan huomattavasti jäsenvaltioittain. Lisäksi on perusteltua epäillä, ettei kaikilla kansallisilla sääntelyviranomaisilla ole asianmukaisia valmiuksia täyttää (tehokkaasti) tehtäväänsä”. [23]

46. Koska unionin lainsäätäjä on suunnitellut kansallisille sääntelyviranomaisille annettavan aseman ja tehtävät siten, että niiden on hyödytettävä kaikkia postialan toimijoita, olisi epäloogista ja jopa, kuten Norjan hallitus ja komissio väittävät, tarpeettoman syrjivää tulkita direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljättä luetelmakohtaa siten, että ainoastaan yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja tarjoaville yrityksille voitaisiin määrätä velvollisuus osallistua näiden viranomaisten toiminnan rahoittamiseen.

47. Onkohan lopuksi vielä tarpeen palauttaa mieliin se, että vaikka on toki niin – kuten DHL Express tuomioon Corbeau [24] perustuvan oikeuskäytännön perusteella muistuttaa – että pikalähetys ja -kuriiripalvelut ovat erityispalveluja, joiden erityispiirteet erottavat ne perustavanlaatuisella tavalla yleisistä postipalveluista, on kuitenkin niin, että unionin tuomioistuin katsoi, että nämä pikalähetys ja -kuljetuspalvelut ovat osa postialaa? Näin ollen osallistumista kansallisen sääntelyviranomaisen rahoittamiseen, mitä voidaan vaatia *kaikilta* postipalvelujen tarjoajilta, on voitava vaatia myös pikalähetys ja -kuriiripalveluja tarjoavilta yrityksiltä.

48. Edellä esitetyt kansallisten sääntelyviranomaisten asemaa ja tehtäviä koskevat seikat johtavat siihen, että epäilen lopultakin niiden perustelujen merkityksellisyyttä, jotka DHL Express ja Ranskan hallitus ovat esittäneet kyseisten sääntelyviranomaisten rahoitusmallin ja korvausrahaston rahoitusmallin välisestä analogiasta.

c) Korvausrahaston rahoitusmallin osalta tehtävän analogian mahdottomuus

49. Direktiivillä 2008/6 haluttiin tämän paradigman muutoksen yhteydessä lopettaa asteittain yksin- tai erityisoikeudet, joita ilmoitetuilla yleispalvelun tarjoajilla saattoi olla, [25] ja parempana pidettiin solidaarisuusvelvoitteen, joka toimii yleispalveluvelvoitteen nettokustannusten korvaus- tai jakamismekanismin muodossa, vahvistamista. [26]

50. Jos asianomainen jäsenvaltio on ottanut käyttöön kustannusten jakojärjestelmän, se voi ”perustaa korvausrahaston, jota voidaan rahoittaa palveluntarjoajilta ja/tai käyttäjiltä perittävillä maksuilla. – – Jäsenvaltiot voivat asettaa 9 artiklan 2 kohdan mukaisen valtuutusten myöntämisen ehdoksi sen, että palvelun tarjoajat velvoitetaan maksamaan tukiosuus mainittuun rahastoon tai noudattamaan yleispalveluvelvoitteita – –”. [27] Direktiivin 2008/6 johdanto-osan 27 perustelukappaleessa kuitenkin täsmennetään vielä seuraavaa: ”Määritellessään, mitä yrityksiä voidaan vaatia maksamaan tukiosuus korvausrahastoon, jäsenvaltioiden olisi arvioitava, voidaanko tällaisten yritysten tarjoamia palveluja käyttäjän näkökulmasta katsottuna pitää yleispalvelun piiriin kuuluvina palveluina, koska ne ovat riittävässä määrin yleispalvelua korvaavia, kun otetaan huomioon näiden palvelujen ominaispiirteet, myös lisäarvo, sekä aiottu käyttötarkoitus ja hinta. Näillä palveluilla ei välttämättä tarvitse olla kaikkia yleispalvelun ominaispiirteitä – –.”

23 — KOM(2008) 884 lopullinen.

24 — C-320/91, EU:C:1993:198.

25 — Ks. direktiivin 97/67 7 artiklan 1 kohta.

26 — Ks. direktiivin 97/67 7 artiklan 3 kohta.

27 — Ks. direktiivin 97/67 7 artiklan 4 kohta.

51. Näin ollen ja toisin kuin tilanne on kansallisten sääntelyviranomaisten toiminnan rahoittamisen osalta, korvausrahaston ja yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja tarjoavien yritysten välille on muodostettu nimenomainen yhteys. Tämä selittyy sillä, että korvausrahaston perustamisella tavoiteltavat päämäärät eroavat olennaisesti kansallisten sääntelyviranomaisten aseman ja tehtävien perustamisella ja vahvistamisella tavoitelluista päämääristä.

52. Kuten korvausrahaston nimestä ilmenee, sen päämääränä on maksaa korvausta taloudellisesta epätasapainosta, jota saattaa aiheutua, eli ”maksaa yleispalvelun tarjoajalle korvaus niiden palvelujen tarjoamisesta, joista aiheutuu kohtuuton taloudellinen rasite”.[28] Loogisesti ajatellen korvausvelvoitteen pitäisi siten rajoittua koskemaan ainoastaan niitä, jotka tarjoavat palveluja, jotka kuuluvat tai voivat kuulua yleispalvelun piiriin,[29] koska toisin kuin edellä kansallisten sääntelyviranomaisten osalta osoitin, korvausrahastosta saatavat edut on rajattu yleispalveluun.

53. Velvollisuus osallistua korvausrahaston rahoittamiseen ei näin ollen ole verrattavissa velvollisuuteen osallistua kansallisten sääntelyviranomaisten rahoittamiseen. Se, mikä pätee niistä toisen osalta, ei välttämättä päde toisen osalta. Toisin kuin pääasian kantaja väittää, näiden velvollisuuksien välille ei ole mahdollista muodostaa analogiaa.

d) Loppuhuomautus

54. Tarkasteluni tulos on se, että mikään direktiivin 97/67 9 artiklassa ei ole esteenä sille, että jäsenvaltio velvoittaa kaikki postipalvelujen tarjoajat siitä riippumatta, tarjoavatko ne yleispalvelun piiriin kuuluvia tai kuulumattomia palveluja, osallistumaan postipalvelusta vastaavaan sääntelyviranomaisen toiminnan rahoittamiseen.

55. Siltä varalta, että unionin tuomioistuin ei olisi täysin vakuuttunut edellä esitetyistä perusteluista, haluan esittää vielä viimeisen huomautuksen.

56. Vaikka direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa tulkittaisiin kokonaisuudessaan siten, että se koskee ainoastaan yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluita, tämä ei merkitsisi a contrario sitä, että jäsenvaltiot eivät voisi asettaa yleispalvelun piiriin kuulumattomien postipalvelujen tarjoajille velvoitetta osallistua kansallisten sääntelyviranomaisten toiminnan rahoittamiseen.

57. Selitän asiaa tarkemmin.

58. Yleispalvelun piiriin kuulumattomien palvelujen tarjoajien tilannetta säädellään edelleen direktiivin 97/67 9 artiklan 1 kohdassa. Sen valossa, mitä unionin tuomioistuin on todennut direktiivissä 97/67 tarkoitettujen valitusten käsittelymenettelyjen osalta,[30] kyseisellä direktiivillä ei ole täydellisesti yhdenmukaistettu niitä ehtoja, joilla näille tarjoajille voidaan myöntää yleisvaltuutuksia. Koska direktiivin 97/67 9 artiklan 1 kohdassa ei säädetä tästä asiasta, jäsenvaltioiden harkintavallan piiriin kuuluu siitä päättäminen, velvoitetaanko kaikki postipalvelujen tarjoajat osallistumaan kansallisen sääntelyviranomaisen toiminnan rahoittamiseen. Jäsenvaltioita olisi sitä paitsi vaikea moittia siitä, kun huomioon otetaan direktiivin 2008/6 johdanto-osan 47 perustelukappale.[31]

28 — Direktiivin 97/67 johdanto-osan 23 perustelukappale. Direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetään mahdollisuudesta määrätä valtuutusten myöntämisen ehdoksi velvoite maksaa tukiosuus korvausrahastoon ”jos yleispalvelun tarjoaminen aiheuttaa nettokustannuksia ja kohtuuttoman rasituksen – – nimetylle yleispalvelun tarjoajalle tai tarjoajille.”

29 — Eli ”yleispalveluihin kuuluvi[en] mui[den] kuin varattuj[en] palveluj[en”] tarjoajia, jos käytämme direktiivin 97/67 alkuperäisen version sanamuotoja (ks. erityisesti kyseisen direktiivin 9 artiklan 2 kohta).

30 — Ks. tuomio DHL International (C-148/10, EU:C:2011:654, 35 ja 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

31 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 4 ja 43 kohta.

e) Tarkastelun lopputulos

59. Edellä esitetty huomioon ottaen tarkasteluni tulos on se, että direktiivin 97/67 9 artikla ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan postipalvelujen tarjoajat ovat velvollisia osallistumaan postialasta vastaavan kansallisen sääntelyviranomaisen rahoittamiseen siitä riippumatta, tarjoavatko ne yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja vai eivät.

B *Toinen ennakkoratkaisukysymys*

60. Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää toisen ennakkoratkaisukysymyksensä unionin tuomioistuimelle vain siltä varalta, että unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen kysymykseen myöntävästi, ja kun otetaan huomioon vastaus, jonka antamista tähän ensimmäiseen kysymykseen ehdotan, unionin tuomioistuimen ei ole tarpeen ottaa kantaa toiseen kysymykseen.

V **Ratkaisuehdotus**

61. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Verwaltungsgerichtshofin (hallintotuomioistuin) esittämään ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti: Yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä 15.12.1997 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/67/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 20.2.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/6/EY ja erityisesti sen 9 artikla eivät ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan postipalvelujen tarjoajat ovat velvollisia osallistumaan postialasta vastaavan kansallisen sääntelyviranomaisen rahoittamiseen siitä riippumatta, tarjoavatko ne yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja vai eivät.