UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

16 päivänä marraskuuta 2016 *[i]

Ennakkoratkaisupyyntö — Direktiivi 97/67/EY — 9 artikla — Postipalvelut Euroopan unionissa — Velvollisuus osallistua postialan sääntelyviranomaisen toimintakustannusten rahoittamiseen — Laajuus

Asiassa C-2/15,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Verwaltungsgerichtshof (hallintotuomioistuin, Itävalta) on esittänyt 17.12.2014 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 7.1.2015, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

DHL Express (Austria) GmbH

vastaan

Post-Control-Kommission ja

Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. L. da Cruz Vilaça (esittelevä tuomari) sekä tuomarit M. Berger, A. Borg Barthet, E. Levits ja F. Biltgen,

julkisasiamies: P. Mengozzi,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— DHL Express (Austria) GmbH, edustajanaan P. Csoklich, Rechtsanwalt,

— Post-Control-Kommission, edustajanaan E. Solé,

— Itävallan hallitus, asiamiehenään C. Pesendorfer,

— Belgian hallitus, asiamiehinään J. Van Holm ja S. Vanrie,

— Espanjan hallitus, asiamiehenään A. Rubio González,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään D. Colas ja R. Coesme,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

— Norjan hallitus, asiamiehinään I. Thue ja J. T. Kaasin,

— Euroopan komissio, asiamiehinään G. Braun ja P. Costa de Oliveira,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.3.2016 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä 15.12.1997 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 97/67/EY (EYVL 1998, L 15, s. 14), sellaisena kuin se on muutettuna 20.2.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/6/EY (EUVL 2008, L 52, s. 3; jäljempänä direktiivi 97/67), 9 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa DHL Express (Austria) (jäljempänä DHL) on valittanut Post-Control-Kommissionin (postipalveluja valvova lautakunta, Itävalta) päätöksestä velvoittaa DHL osallistumaan Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH:n (postialan sääntelyviranomainen, jäljempänä RTR) toimintakustannuksiin.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2008/6 johdanto-osan 27 ja 28 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(27) 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.

(28) 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 Kyseisen direktiivin johdanto-osan 47 perustelukappaleessa todetaan 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 perustamissopimuksen 295 artiklassa määrätään. Kansallisille sääntelyviranomaisille olisi niille määrättyjen tehtävien hoitamiseksi annettava tarpeelliset voimavarat henkilöstön, asiantuntemuksen ja rahoituksen osalta.”

5 Direktiivin 97/67 2 artiklan 14 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

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 yrityksen 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.”

6 Direktiivin 97/67 2 artiklan 19 kohdan mukaan ”olennaisilla vaatimuksilla” tarkoitetaan ”yleistä etua koskevia muita kuin taloudellisia syitä, joiden vuoksi jäsenvaltio saattaa joutua säätämään postipalvelujen tarjoamista koskevia ehtoja. Näitä syitä ovat kirjesalaisuus, verkon turvallisuus vaarallista tavaraa kuljetettaessa, lakeihin, asetuksiin ja hallinnollisiin määräyksiin ja/tai kansallisten työmarkkinaosapuolten neuvottelemiin työehtosopimuksiin perustuvien työehtojen ja työolojen ja sosiaaliturvajärjestelmien noudattaminen yhteisön ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti, ja perustelluissa tapauksissa tietosuoja, ympäristön suojelu ja aluesuunnittelu. Tietosuoja voi käsittää henkilötietojen suojaamisen, välitettyjen tai talletettujen tietojen luottamuksellisuuden sekä yksityiselämän suojaamisen.”

7 Direktiivin 97/67 7 artiklan 3 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”3. Jos jäsenvaltio toteaa, että yleispalveluvelvoitteet, joista on säädetty tässä direktiivissä, johtavat nettokustannuksiin, laskettuna siten, että otetaan liite I huomioon, ja aiheuttavat yleispalvelun tarjoajalle tai tarjoajille kohtuuttoman taloudellisen rasitteen, se voi ottaa käyttöön:

a) järjestelmän, jolla myönnetään asianomaisille yrityksille korvaus julkisista varoista; tai

b) järjestelmän, jolla yleispalveluvelvoitteiden nettokustannukset jaetaan palvelujen tarjoajien ja/tai käyttäjien kesken.

4. Jos nettokustannukset jaetaan 3 kohdan b alakohdan mukaisesti, jäsenvaltiot voivat perustaa korvausrahaston, jota voidaan rahoittaa palveluntarjoajilta ja/tai käyttäjiltä perittävillä maksuilla ja jota tätä tarkoitusta varten hallinnoi edunsaajasta tai edunsaajista riippumaton elin. Jäsenvaltiot voivat asettaa 9 artiklan 2 kohdan mukaisen valtuutusten myöntämisen ehdoksi sen, että palvelun tarjoajat

velvoitetaan maksamaan tukiosuus mainittuun rahastoon tai noudattamaan yleispalveluvelvoitteita. Edellä 3 artiklassa säädettyjä yleispalvelun tarjoajien yleispalveluvelvoitteita voidaan rahoittaa tällä tavalla.”

8 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.

Lukuun ottamatta yrityksiä, jotka on nimetty yleispalvelun tarjoajiksi 4 artiklan mukaisesti, valtuutukset eivät saa

— olla määrällisesti rajoitettuja,

— edellyttää sekä yleispalveluvelvoitteita että velvollisuutta maksaa tukiosuus kustannustenjakomekanismiin samojen yleispalvelun osatekijöiden tai valtion alueen osien osalta,

— johtaa rinnakkaisiin ehtoihin, jotka ovat sovellettavissa yrityksiin muun kuin alakohtaisen kansallisen lainsäädännön perusteella,

— asettaa muita teknisiä tai toiminnallisia ehtoja kuin sellaisia, jotka ovat tarpeen tämän direktiivin mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi.

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.”

9 Direktiivin 97/67 22 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on nimettävä postialaa varten yksi tai useampi kansallinen sääntelyviranomainen, joka on oikeudellisesti ja toiminnallisesti postialan toimijoista riippumaton. Niiden jäsenvaltioiden, jotka vielä omistavat postipalvelujen tarjoajia tai joilla on niitä koskevaa määräysvaltaa, on varmistettava, että sääntelytoiminta ja omistusoikeuteen tai määräysvaltaan liittyvä toiminta erotetaan rakenteellisesti tehokkaasti toisistaan.

Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle tästä direktiivistä johtuvia tehtäviä hoitamaan nimeämänsä kansalliset sääntelyviranomaiset. Jäsenvaltioiden on julkaistava kansallisille sääntelyviranomaisille kuuluvat tehtävät helposti saatavilla olevassa muodossa, varsinkin jos tehtävät annetaan useammalle kuin yhdelle elimelle. Yhteisen edun mukaisissa asioissa jäsenvaltioiden on tarvittaessa huolehdittava näiden viranomaisten ja kilpailulainsäädännön ja kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten välisestä kuulemisesta ja yhteistyöstä.

2. Kansallisten sääntelyviranomaisten erityisenä tehtävänä on huolehtia tästä direktiivistä johtuvien velvoitteiden noudattamisesta ennen kaikkea luomalla seuranta- ja sääntelymenettelyjä yleispalvelun tarjonnan varmistamiseksi. Niiden tehtävänä voi olla myös kilpailusääntöjen noudattamisen varmistaminen postialalla.

Kansallisten sääntelyviranomaisten on asianmukaisissa olemassa olevissa elimissä tehtävä tiivistä yhteistyötä ja annettava keskinäistä apua tämän direktiivin soveltamisen helpottamiseksi.

3. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että kansallisella tasolla on käytössä tehokkaita menettelyjä, joiden mukaisesti jokaisella sellaisella käyttäjällä ja postipalvelujen tarjoajalla, johon kansallisen sääntelyviranomaisen tekemä päätös vaikuttaa, on oikeus hakea päätökseen muutosta asianomaisista osapuolista riippumattomalta muutoksenhakuelimeltä. Kansallisen sääntelyviranomaisen päätös on voimassa, kunnes muutoksenhakupyyntö on käsitelty, jollei muutoksenhakuelin toisin päätä.”

Itävallan oikeus

10 Viestintäalan viranomaisen perustamisesta annetun liittovaltion lain (Bundesgesetz über die Einrichtung einer Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria), jäljempänä KOG) 34 §:ssä, joka koskee Itävallan sääntelyviranomaisen rahoittamista, säädetään seuraavaa:

(1) [Tämän lain] 17 §:n 2, 4 ja 7 momentissa tarkoitettujen televiestintäalan tehtävien suorittamisesta [RTR]:lle aiheutuvat kustannukset rahoitetaan yhtäältä tukiosuuksilla ja toisaalta liittovaltion budjettivaroilla. Liittovaltion talousarviosta maksettava avustus, jonka vuosittainen määrä on 2 000 000 euroa, maksetaan [RTR]:lle kahdessa yhtä suuressa erässä 30. tammikuuta ja 30. kesäkuuta. Ennen seuraavan vuoden 30. huhtikuuta [RTR] toimittaa liittovaltion liikenne-, innovaatio- ja teknologiaministerille selvityksen näiden varojen käyttämisestä sekä tilinpäätöksen. [RTR]:lle aiheutuneiden muiden kustannusten tukiosuuksilla katettava vuotuinen kokonaismäärä voi olla enintään 6 000 000 euroa. Vuodesta 2007 alkaen kyseisiä määriä lasketaan tai nostetaan Itävallan liittotasavallan tilastokeskuksen ilmoittaman vuoden 2005 kuluttajahintaindeksin tai sen sijaan tulevan edeltävän vuoden indeksin muutosten mukaisesti.

(2) Tukiosuudet peritään televiestintäalalta. Televiestintäala käsittää ne viestintäpalvelujen tarjoajat, joilla on vuonna 2003 annetun liittovaltion televiestintälain (Telekommunikationgesetz 2003) 15 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus, niiltä osin kuin kyse ei ole sellaisten viestintäverkkojen ja -palvelujen tarjoamisesta, jotka on tarkoitettu radiolähetystoimintaan tai sen liitännäispalveluihin (maksuvelvolliset).

(3) Tukiosuudet määritetään ja peritään kunkin maksuvelvollisen liikevaihdon ja televiestintäpalvelujen tarjoamisesta valtakunnallisesti saadun kokonaisliikevaihdon perusteella laskettavan alan erityisen kokonaisliikevaihdon välisen suhteen perusteella.

– –

(13) Siinä tapauksessa, ettei yritys noudata tai noudata asianmukaisesti velvollisuuttaan tukiosuuden maksamiseen, Telekom-Control-Kommission velvoittaa sen päätöksellään maksamaan sen. Vastaavasti päätöksellä vahvistetaan hakemuksesta 12 kohdassa tarkoitetut liikaa perityt tai vielä suorittamatta olevat osuudet."

11 KOG:n 34a §:ssä säädetään seuraavaa:

"(1) [Tämän lain] 17 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen postialan tehtävien suorittamisesta [RTR]:lle aiheutuvat kustannukset rahoitetaan yhtäältä tukiosuuksilla ja toisaalta liittovaltion budjettivaroilla. Liittovaltion talousarviosta maksettava avustus, jonka vuosittainen määrä on 200 000 euroa, maksetaan [RTR]:lle kahdessa yhtä suuressa erässä 30. tammikuuta ja 30. kesäkuuta. Ennen seuraavan vuoden 30. huhtikuuta [RTR] toimittaa liittovaltion liikenne-, innovaatio- ja teknologiaministerille selvityksen näiden varojen käyttämisestä sekä tilinpäätöksen. [RTR]:lle aiheutuneiden muiden kustannusten tukiosuuksilla katettava vuotuinen kokonaismäärä voi olla enintään 550 000 euroa. Vuodesta 2012 alkaen kyseisiä määriä lasketaan tai nostetaan Itävallan tilastokeskuksen ilmoittaman vuoden 2005 kuluttajahintaindeksin tai sen sijaan tulevan edeltävän vuoden indeksin muutosten mukaisesti.

(2) Tukiosuudet peritään postialalta. Postiala käsittää ne postipalvelujen tarjoajat, joilla on postimarkkinoista annetun liittovaltion lain (Postmarktgesetz) 25 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus tai joilla on mainitun lain 26 §:n mukainen toimilupa.

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

Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

12 DHL on kuriiri- ja pikalähetyspalvelujen alalla toimiva yritys. Se huolehtii toiminnassaan aina 31,5 kg:n painoisten pakettien sekä painotuotteiden ja asiakirjojen keräilystä, lajittelusta, kuljetuksesta ja jakelusta. Näiden palvelujen tueksi DHL tarjoaa lisäksi tiettyjä lisäarvopalveluja, kuten lähetysten seurantapalveluja ja palveluja, joilla taataan toimitusajan noudattaminen.

13 Postipalveluja valvova lautakunta velvoitti DHL:n 23.4.2012 tekemällään päätöksellä suorittamaan tukiosuuksia RTR:lle ajanjaksoilta 1.7.–30.9.2011 ja 1.10.–31.12.2011.

14 Päätös oli perustettu KOG:n 34 §:n 9 ja 13 momenttiin ja 34a §:ään, jossa säädetään, että RTR:n toiminta rahoitetaan sekä kansallisilla markkinoilla toimivien postipalvelujen tarjoajien maksamilla tukiosuuksilla että liittovaltion talousarvion määrärahoilla.

15 DHL haki muutosta kyseiseen päätökseen ennakkoratkaisua pyytäneeltä tuomioistuimelta.

16 Muutoksenhaussaan DHL esittää, että direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännen luetelmakohdan mukaan ainoastaan yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja tarjoavat yritykset voidaan velvoittaa osallistumaan RTR:n toimintakustannuksiin. Asettamalla tällaisen velvoitteen sekä yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja tarjoaville yrityksille että yleispalvelun piiriin kuulumattomia palveluja suorittaville yrityksille KOG rikkoo mainittua direktiivin säännöstä.

17 Verwaltungsgerichtshof (hallintotuomioistuin, Itävalta) on tässä tilanteessa päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko direktiivi 97/67 – – 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 määritettäessä 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 noudattamisvelvollisuus ja – – direktiivin 2008/6 – – johdanto-osan 27 perustelukappaleessa tarkoitettu ’yleispalvelujen korvaavuuden’ huomioon ottaminen, että lisäarvopalvelujen, siis yleispalveluun kuulumattomien postipalvelujen, jotka ovat kuitenkin yhteydessä yleispalveluun, liikevaihto-osuudet vähennetään ja jätetään huomiotta osuutta määritettäessä?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

18 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa ensimmäisellä kysymyksellään vastauksen pääasiallisesti siihen, onko direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljättä luetelmakohtaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jolla kaikki postialan palvelujen tarjoajat, mukaan lukien ne, jotka eivät suorita yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja, velvoitetaan osallistumaan tämän alan sääntelyviranomaisen rahoittamiseen.

19 Tuotakoon aluksi esiin se, että unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkinnassa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on. Myös unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen syntyhistoriasta voi ilmetä sen tulkinnan kannalta merkityksellisiä seikkoja (ks. tuomio 2.9.2015, Surmačs, C-127/14, EU:C:2015:522, 28 kohta).

20 Tämän osalta on ensimmäiseksi mainittava siitä, että direktiivin 97/67 9 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltiot voivat velvoittaa postialan yritykset hankkimaan yleisvaltuutuksia yleispalvelun piiriin kuulumattomien palvelujen osalta, kun taas artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat ottaa yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja varten käyttöön valtuutusmenettelyjä.

21 Kyseisen direktiivin 9 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa luetellaan velvoitteet, joita voidaan käyttää valtuutusten myöntämisen ehtoina, ilman että kuitenkaan olisi tarkennettu, tarkoitetaanko tässä alakohdassa valtuutuksia, jotka koskevat ainoastaan yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja, vai valtuutuksia, jotka koskevat kaikkia postipalveluja.

22 Direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan muotoilu ei sellaisenaan anna mahdollisuutta ratkaista sitä, koskevatko direktiivin 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan eri luetelmakohdissa luetellut velvoitteet kaikkia postipalveluja vai vain yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja, koska siinä käytetty termi ”valtuutukset” ei viittaa nimenomaisesti artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun järjestelyyn eikä sen 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuun järjestelyyn.

23 Toiseksi direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan kokonaisuuden rakenteen tarkastelusta ilmenee, että tässä säännöksessä säädetyt velvoitteet voidaan asettaa kulloisenkin velvoitteen mukaan joko vain yleispalvelua tai sellaiseksi katsottua palvelua suorittaville palvelujen tarjoajille taikka kaikille postipalvelujen tarjoajille.

24 Näin on yhtäältä siksi, että kyseisen direktiivin 9 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa säädetään nimenomaisesti, että 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettuja velvoitteita ja vaatimuksia voidaan asettaa vain direktiivin 4 artiklassa tarkoitetuille nimetyille yleispalvelun tarjoajille.

25 Lisäksi direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan kolmannen luetelmakohdan nojalla jäsenvaltiot voivat asettaa valtuutusten myöntämisen edellytykseksi velvollisuuden osallistua direktiivin 7 artiklan 4 kohdassa säädetyn korvausrahaston rahoittamiseen. Tässä säännöksessä ei – sellaisena kuin se on muotoiltu – tosin tarkoiteta nimenomaisesti yleispalvelun tarjoajia. Direktiivin 7 artiklan 3 kohdasta käy kuitenkin ilmi, että jäsenvaltioiden mahdollisuus perustaa tällainen rahasto on sidottu niillä olevaan mahdollisuuteen ottaa käyttöön yleispalveluvelvoitteiden nettokustannusten jakomekanismi silloin, kun nämä velvoitteet aiheuttavat kohtuuttoman rasitteen yleispalvelun tarjoajille. Huomattakoon erityisesti, että direktiivin 2008/6 27 perustelukappaleesta, joka koskee postipalvelujen tarjoajiin kohdistuvaa velvollisuutta osallistua yleispalvelun rahoittamiseen niissä tapauksissa, joissa on säädetty korvausrahastosta, käy selvästi ilmi, että määriteltäessä sitä, mitä yrityksiä voidaan vaatia maksamaan tukiosuus tähän rahastoon, jäsenvaltioiden olisi arvioitava, voidaanko tällaisten yritysten tarjoamia palveluja käyttäjän näkökulmasta katsottuna pitää yleispalvelun piiriin kuuluvina palveluina.

26 Direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan toisen luetelmakohdan nojalla jäsenvaltiot voivat asettaa valtuutusten myöntämisen ehdoksi kyseisten palvelujen laatua, saatavuutta ja tehokkuutta koskevia vaatimuksia. Koska tarkemmin ei ole säädetty siitä, mitä palveluja tämä velvoite koskee, todettakoon, kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 42 kohdassa, että direktiivin 2008/6 valmisteluasiakirjoista käy ilmi, että unionin lainsäätäjä on halunnut poistaa niin viimeiset esteet markkinoiden täydelliseltä avaamiselta tietyille yleispalvelun tarjoajille kuin kaikki muutkin postipalvelujen tarjoamisen esteet. Vastakkaisten mainintojen puuttuessa ja kun otetaan huomioon kyseessä olevan velvoitteen luonne, on näin todettava, että direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettu velvoite voidaan asettaa kaikille postipalvelujen tarjoajille.

27 Vastaavalla tavalla jäsenvaltiot voivat direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan viidennen luetelmakohdan nojalla asettaa valtuutusten myöntämisen ehdoksi sen, että kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä työehtoja noudatetaan. Kuten Itävallan hallitus on perustellusti esittänyt, tämän säännöksen suppeaa tulkintaa – niin, että se koskee ainoastaan yleispalvelun tarjoajia – ei kuitenkaan voida hyväksyä, koska direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa yleisvaltuutusten – jotka koskevat yleispalvelun piiriin kuulumattomia palveluja – myöntämisen edellytykseksi asetetaan se, että noudatetaan kyseisen direktiivin 2 artiklan 19 alakohdassa tarkoitettuja ”olennaisia vaatimuksia”, joihin kuuluu kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen työehtojen noudattaminen.

28 Direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan kokonaisuuden rakenteen tarkastelusta ilmenee siis, että kyseisessä säännöksessä käytetyllä termillä ”valtuutukset” tarkoitetaan sekä tämän artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa mainittuja valtuutuksia että niitä valtuutuksia, jotka on mainittu kyseisen artiklan 1 kohdassa.

29 Kolmanneksi on postialan sääntelyviranomaisen rahoittamista koskevan, direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännessä luetelmakohdassa tarkoitetun erityisen velvollisuuden, jota ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys koskee, osalta tuotava esiin, että kansallisille sääntelyviranomaisille kuuluvat tehtävät koskevat postialaa kokonaisuudessaan eivätkä vain yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja.

30 Kyseisen direktiivin 22 artiklan 1 kohdassa nimittäin säädetään, että jäsenvaltiot nimeävät yhden tai useamman kansallisen sääntelyviranomaisen postialaa varten. Artiklan 2 kohdassa säädetään kyllä, että näiden viranomaisten tehtävänä on huolehtia kyseisestä direktiivistä johtuvien velvoitteiden noudattamisesta ennen kaikkea luomalla seuranta- ja sääntelymenettelyjä yleispalvelun tarjonnan varmistamiseksi. Säännöksessä säädetään kuitenkin myös, että näiden viranomaisten tehtävänä voi olla myös kilpailusääntöjen noudattamisen varmistaminen koko postialalla.

31 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 46 kohdassa todennut, on niin, että koska unionin lainsäätäjä on suunnitellut kansallisille sääntelyviranomaisille annettavan aseman ja tehtävät siten, että niiden on hyödytettävä kaikkia postialan toimijoita, direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljättä luetelmakohtaa on tulkittava siten, että kaikille postipalvelujen tarjoajille voidaan tämän vastineeksi asettaa velvollisuus osallistua näiden viranomaisten toiminnan rahoittamiseen.

32 Edellä esitetty huomioon ottaen ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljättä luetelmakohtaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jolla kaikki postialan palvelujen tarjoajat, mukaan lukien ne, jotka eivät suorita yleispalvelun piiriin kuuluvia postipalveluja, velvoitetaan osallistumaan tämän alan sääntelyviranomaisen rahoittamiseen.

Toinen kysymys

33 Ensimmäiseen kysymykseen esitetty vastaus huomioon ottaen toiseen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

34 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä 15.12.1997 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 97/67/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 20.2.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/6/EY, 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljättä luetelmakohtaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jolla kaikki postialan palvelujen tarjoajat, mukaan lukien ne, jotka eivät suorita yleispalvelun piiriin kuuluvia postipalveluja, velvoitetaan osallistumaan tämän alan sääntelyviranomaisen rahoittamiseen.

Allekirjoitukset

i — Tämän tuomion 25, 26 ja 32 kohtaan sekä tuomiolauselmaan on tehty kielellisiä muutoksia sen ensimmäisen julkaisemisen jälkeen..