JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER
1 päivänä helmikuuta 2001 [1]

I Johdanto

1. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan EY:n perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklaa (joista on tullut EY 82 ja EY 86 artikla) vuonna 1997 eli pääasian tosiseikkojen tapahtumahetkellä voimassa olleiden Italian lainsäännösten valossa. Näitä säännöksiä sovellettiin yleispalvelua tarjoavan Poste Italianen ja samoin postipalveluja tarjoavan yksityisen yrityksen välisiin suhteisiin. Viimeksi mainitulla oli velvollisuus suorittaa Poste Italianelle kaikista pikalähetyksinä tapahtuvista postikuljetuksista normaalia kirjemaksua vastaava postimaksu. Tämä maksu piti suorittaa postimerkeillä tai postimaksukoneen leimalla.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön oikeus*

2. Kansallisen tuomioistuimen tekemän välipäätöksen julistamishetkellä ei ollut olemassa esillä olevaan asiaan soveltuvaa johdettua yhteisön oikeutta. Vasta yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä 15 päivänä joulukuuta 1997 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/67/EY [2] säädettiin postin yleispalveluja ja muita postipalveluja koskevista perussäännöistä. Koska tosiseikat ovat tapahtuneet vuonna 1997, kun taas direktiivi tuli voimaan vasta helmikuussa 1999, direktiiviä ei voida suoraan soveltaa esillä olevaan asiaan. On kuitenkin hyödyllistä viitata tässä direktiivissä säädettyihin tiettyihin sääntöihin, koska voidaan kuitenkin olettaa, että näissä säännöissä ilmaistaan yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita.

3. Direktiivin 1 artiklassa määritetään sen normatiivinen sisältö seuraavasti:

"Tässä direktiivissä vahvistetaan yhteiset säännöt, jotka koskevat

— postin yleispalvelujen tarjoamista yhteisössä,

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — EYVL 1998, L 15, s. 14.

— niiden palvelujen määrittämisen perusteita, jotka voidaan varata yleispalvelun tarjoajille, ja muiden kuin varattujen palvelujen ehtoja,

— yleispalvelun tarjoamisen hinnoitteluperiaatteita ja sitä koskevan laskennan avoimuutta,

— yleispalvelun tarjoamista koskevien laatustandardien vahvistamista ja niiden noudattamista valvovan järjestelmän perustamista,

— teknisten standardien yhdenmukaistamista,

— riippumattomien kansallisten sääntelyviranomaisten perustamista."

4. Monopolin erottelemiseksi yrityksestä, joka tarjoaa yleispalvelua vapaassa kilpailussa, direktiivin 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Siinä määrin kuin yleispalvelun ylläpitämiseksi on tarpeen, yleispalvelun tarjoajalle tai tarjoajille saadaan kussakin jäsenvaltiossa palveluista, lähetysten toimitusnopeudesta riippumatta, varata sellaisten kotimaan kirjelähetysten keräily, lajittelu, kuljetus ja jakelu, joiden hinta on vähemmän kuin viisi kertaa alimpaan painoluokkaan kuuluvan, mahdollisesti käytössä olevan nopeimman vakioluokan kirjelähetyksen normaali hinta ja paino vähemmän kuin 350 grammaa. Sokeille ja heikkonäköisille tarkoitetuissa maksuttomissa postipalveluissa voidaan poiketa paino- ja hintarajoista.

2. Siinä määrin kuin yleispalvelun ylläpitämiseksi on tarpeen, ulkomaanposti ja suoramainontaposti voivat edelleen 1 kohdassa mainittujen hinta- ja painorajojen puitteissa kuulua varattuihin palveluihin.

3. — — ."

5. Direktiivin 9 artiklan 4 kohdassa säädetään edellytyksistä, joissa jäsenvaltiot voivat perustaa korvausrahaston yleispalvelusta aiheutuvien kulujen kattamiseksi:

"Jos jäsenvaltio toteaa, että tässä direktiivissä säädetyt yleispalveluvelvoitteet ovat yleispalvelun tarjoajalle kohtuuton taloudellinen rasite, se voi yleispalvelun turvaamiseksi perustaa korvausrahaston, jota tätä varten hallinnoi edunsaajasta tai edunsaajista riippumaton elin. Tässä tapauksessa se voi valtuutuksen myöntämisen edellytyk-

seksi asettaa kyseiseen rahastoon maksettavan rahoitusosuuden. Jäsenvaltion on varmistettava, että korvausrahaston perustamisessa ja rahoitusosuuksien suuruutta vahvistettaessa noudatetaan avoimuuden, syrjimättömyyden ja suhteellisuuden periaatteita. Ainoastaan 3 artiklassa tarkoitettuja palveluja voidaan rahoittaa tällä tavalla".

6. Tätä rahoitusmahdollisuutta on kuitenkin tulkittava ottamalla huomioon direktiivin 14 artikla, jossa säädetään, että yleispalvelun tarjoajien on sisäisessä laskennassaan pidettävä erillään varattuihin palveluihin kuuluvat palvelut ja muut kuin varatut palvelut samoin kuin yleispalvelut ja muut kuin niihin kuuluvat palvelut.

7. Komissio on jo pitkään puoltanut monopolilla suojellun yleispalvelun ja kilpailulle avoimen palvelusektorin erottamista toisistaan. [3]

8. Heti direktiivin 97/67/EY tultua voimaan komissio totesi kilpailusääntöjen soveltamisesta postialalla ja tiettyjen postipalveluja koskevien valtion toimenpiteiden täytäntöönpanemisesta antamassaan tiedonannossa, että pikalähetyspalvelun sisältämän lisäarvon vuoksi siihen liittyvien markkinoiden on katsottava olevan postin yleispalvelusta erillisiä. [4]

9. Komissio määritteli tässä tiedonannossaan myös, että "pikapostipalvelulla" on katsottava tarkoitettavan

"palvelua, jolla lähetysten keräilyn, jakelun ja perilletoimituksen suuremman nopeuden ja luotettavuuden lisäksi on kaikki seuraavat ylimääräiset ominaispiirteet tai osa niistä: perilletoimituksen takaaminen tiettyyn päivään mennessä; nouto lähettäjältä; toimittaminen henkilökohtaisesti vastaanottajalle; mahdollisuus vaihtaa määränpäätä tai vastaanottajaa kuljetuksen aikana; lähetyksen vastaanoton vahvistaminen lähettäjälle; lähetysten valvonta ja seuranta; asiakkaiden henkilökohtainen palvelu ja palvelun tarjoaminen tilauksesta tarpeen mukaan. Asiakkaat ovat periaatteessa valmiit maksamaan enemmän tästä palvelusta."

10. Komissio on tehnyt 30.5.2000 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 97/67/EY muutta-

3 — Ks. pikapostipalvelun tarjoamisesta Alankomaissa 20.12.1989 tehdyn komission päätöksen (joka on kumottu menettelyä koskevan virheen vuoksi yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa C-48/90 ja C-66/90, Alankomaat ja PTT Nederland v. komissio, 12.2.1992 antamalla tuomiolla; Kok. 1992, s. I-565) kolmas ja neljäs perustelukappale sekä kansainvälisen pikapostipalvelun tarjoamisesta Espanjassa 1.8.1990 tehty komission päätös, EYVL L 233, s. 19).

4 — EYVL 1998, C 39, s. 2, 2.3 ja 2.4 kohta.

misesta yhteisön postipalvelujen kilpailulle avaamisen jatkamiseksi. [5] Komissio ehdottaa siinä muun muassa, että direktiivin 97/67/EY 7 artiklassa tarkoitettuja varattuja palveluja rajoitetaan ennestään ja että ristikkäissubventiot kilpailulle avoimella palvelusektorilla kiellettäisiin nimenomaisesti.

B *Italian oikeus*

11. Postipalveluja koskevat keskeiset säännökset löytyvät 29.3.1973 annetusta presidentin asetuksesta nro 156/73 (jäljempänä postiasetus). Postiasetuksen 1 §:ssä, jonka otsikkona on "posti- ja televiestintäpalveluja koskevat yksinoikeudet", säädetään seuraavaa:

"Valtion yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat tässä asetuksessa säädetyin rajoituksin:

postilähetysten keräily, kuljetus ja jakelu;

— — ".

5 — KOM(2000) 319 lopullinen.

12. Postiasetuksen 7 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Jollei tässä laissa säädetyissä tapauksissa posti- ja televiestintäministeriön toimivallasta muuta johdu, posti-, postipankki- ja televiestintäpalvelujen maan sisäiset hinnat vahvistetaan tasavallan presidentin asetuksella, edellä mainitun ministeriön yhdessä valtiovarainministeriön kanssa tekemästä ehdotuksesta, ja ministerineuvoston kuulemisen jälkeen".

13. Postiasetuksen 39 §:ssä, jonka otsikkona on "postipalveluja koskevan yksinoikeuden rikkomiset", säädetään seuraavaa:

"Joka keräilee, kuljettaa tai jakelee itse tai jonkun kolmannen välityksellä postilähetyksiä tämän asetuksen 1 §:n vastaisesti, rangaistakoon sakolla, jonka määrä vastaa postimaksua kerrottuna kahdellakymmenellä, kuitenkin vähintään 800 LIT:aa.

Samoin rangaistakoon myös sitä, joka tavallisesti antaa kolmansille postilähetyksiä kuljetettavaksi tai jaeltavaksi.

— —

Asetuksen vastaisesti kuljetetut postilähetykset takavarikoidaan ja luovutetaan välittömästi postille, ja rikkomuksesta laaditaan samalla pöytäkirja."

14. Postiasetuksen 41 §:ssä Italian lainsäätäjä on tehnyt tähän postialaa koskevaan järjestelmään poikkeuksen, jossa tiettyihin täsmällisesti määriteltyihin tilanteisiin ja toimintoihin ei sovelleta 39 §:ää. Siinä säädetään seuraavaa:

"Asetuksen 39 §:ää ei sovelleta:

a) — —

b) postilähetysten keräilyyn, kuljetukseen ja jakeluun, jos postimaksu on suoritettu kuljetuspäivänä postimaksukoneen leimalla, postitoimistossa asianmukaisesti leimatuilla postimerkeillä tai lähettäjän itsensä pyyhkiytymättömällä musteella tekemällä merkinnällä;

c) —e) — — ".

15. Komissio viittaa näiden säännösten lisäksi Italian posti- ja televiestintäministeriön 4.3.1989 päivättyyn kiertokirjeeseen nro 4 DCSP1/1/65466/100/89.[6] Tässä kiertokirjeessä todetaan muun muassa seuraavaa:

"perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklan määräysten, jotka on hyväksytty 14.10.1957 annetulla lailla nro 1203, täytäntöönpanemiseksi yksityisten kansainvälisten kuriirien suorittamat postilähetysten keräily-, kuljetus- ja jakelupalvelut eivät kuulu enää 29.3.1973 annetun presidentin asetuksen nro 156 1 §:ssä säädetyn yksinoikeusjärjestelmän soveltamisalaan tämän tiedonannon julkaisemispäivästä Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italianassa lukien, sillä edellytyksellä, että

— yritykset, jotka suorittavat nämä toiminnot, toimivat kansainvälisellä tasolla;

— toiminnot koskevat lähetyksiä, joille on varmistettu pikalähetyspalvelu."

16. Poste Italianen suullisessa käsittelyssä ilmoittamien tietojen mukaan 4.3.1989 päivätyn kiertokirjeen perusteella sellaisista

6 — GURI nro 99, 29.4.1989.

pikakuljetuksina tapahtuvista kansainvälisistä ja maan sisäisistä lähetyksistä, jotka tapahtuvat rajat ylittävien kuljetusten vaiheina, ei tarvitse enää suorittaa postimaksua.

17. Italian tasavalta täytäntöönpani direktiivin 97/67/EY 22.7.1999 annetulla decreto-leggellä nro 261, joka ei soveltunut esillä olevan asian tosiseikkoihin, ja se kumosi tuossa yhteydessä postiasetuksen 41 §:n.

18. Poste Italiane oli alun perin julkishallinnon osa. Se muutettiin vuonna 1994 annetulla lailla Ente Poste Italiane -nimiseksi valtion liikelaitokseksi. Pääasian riitaan johtaneiden tosiseikkojen jälkeen se muutettiin 28.2.1998 Poste Italiane SpA -nimiseksi osakeyhtiöksi.

III Tosiseikat

19. Kantajana oleva TNT Traco SpA tarjoaa Italiassa postipalveluja. Se harjoittaa koko Italian alueella pikalähetyspalvelua. Ennakkoratkaisua pyytäneen kansallisen tuomioistuimen mukaan tosiseikkojen tapahtumahetkellä kantajan pikalähetyspalvelulle oli tyypillistä palvelun nopeus, turvallisuus ja kuljetuksen henkilökohtainen luovuttaminen vastaanottajalle, joiden perusteella se erottui Poste Italianen tarjoamista tavallisista postipalveluista.

20. Pääasian kantaja on täsmentänyt näitä tietoja. Se jakoi kuljetukset suuressa osassa maata (6 000 kuntaa) 24 tunnin kuluessa ja vaikeimmin saavutettavissa osissa (erityisesti Italian saaret) viimeistään 72 tunnin kuluessa. Sen perimät hinnat olivat Poste Italian hintoja selvästi korkeammat, ja osittain jopa direktiivissä 97/67/EY, jossa rajoitetaan varattuja palveluja, postin peruspalveluille säädettyä viisinkertaista perushintaa selvästi korkeammat. Lisäksi pääasian kantaja tarjosi vakuutusta, kuljetusta postiennakkoa vastaan, noutamattoman postin säilytystä sekä postin noutoa lähettäjältä, lähettäjän pyynnöstä ja korotettua hintaa vastaan.

21. Pääasian kantaja väittää, että myös Poste Italiane tarjoaa pikalähetyspalvelua ja että se kilpailee näin ollen sekä kantajan että muiden yksityisten pikalähetyspalvelujen kanssa. Poste Italiane myöntää, että 28.7.1987 annetun asetuksen nro 564 [7] nojalla se harjoitti sisäistä pikapostipalvelua (Postacelere interna), joka sillä olevien tietojen mukaan vastasi kuitenkin vain pientä osaa pikalähetyspalvelulle asetetuista vaatimuksista. Se on todennut tämän osalta, että samana päivänä on annettu myös toinen asetus, [8] jolla on perustettu

7 — GURI nro 24, 30.1.1988.
8 — Asetus nro 563, GURI nro 24, 30.1.1988.

pikapostipalvelu kaupunkialueilla (Postacelere urbana).

22. Poste Italianen virkailijat tekivät 27.2.1997 pääasian kantajan Genevessä sijaitsevan tytäryhtiön toimitiloissa tämän yrityksen keräilemiä, kuljettamia ja jakelemia postilähetyksiä koskevan tarkastuksen. He totesivat, että tiettyjä lähetyksiä oli keräilty, kuljetettu ja jaeltu postiasetuksen vastaisesti. He määräsivät näin ollen yritykselle 46 331 000 Italian liiran (jäljempänä ITL) suuruisen sakon.

23. Kyseinen sakko on pääasian riidan kohteena. Pääasian kantaja on vaatinut sakon kumoamisen lisäksi vähintään 500 miljoonan ITL:n suuruista vahingonkorvausta. Lisäksi se on vaatinut kansallista tuomioistuinta toteamaan, etteivät postiasetuksen 1, 39 ja 41 § ole yhteensoveltuvia EY:n perustamissopimuksen, erityisesti sen 86 ja 90 artiklan kanssa.

IV Kansallisen tuomioistuimen arviointi asiasta ja ennakkoratkaisukysymykset

24. Kansallinen tuomioistuin on kiinnittänyt ensiksikin huomiota siihen, että postikuljetuksista on peritty suoraan Poste Italianelle suoritettava maksu, vaikka se kilpailee kyseisen alan markkinoilla.

25. Kansallinen tuomioistuin pohtii tämän jälkeen, onko tämä postimaksu tai ainakin siitä saatavien tulojen siirtäminen yhteensoveltuvaa yhteisön oikeuden kanssa. Sen mukaan postilähetyksistä perittävä maksu, joka vastaa suuruudeltaan postimaksua, saattaa tietysti olla asianmukainen keino taata yleispalvelun tarjoaminen, mutta se katsoo kuitenkin postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämisestä annettuun vihreään kirjaan[9] ja direktiiviin 97/67/EY viitaten, että ristikkäissubventiot eri postipalvelujen välillä ovat sallittuja ainoastaan tietyissä rajoissa ja että lisäksi myös yleispalvelua olisi pääsääntöisesti tarjottava siten, että siitä aiheutuvat kustannukset tulisivat katetuiksi.

26. Italian valtio myöntää kuitenkin pääasian kohteena olevien maksujen lisäksi Poste Italianelle suoria tukia, joiden tarkoituksena on kattaa yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuvat kustannukset. Poste Italianella on lisäksi oikeus käyttää riidanalaiset maksut parhaaksi katsomallaan tavalla. Ei ole varmistettu millään tavalla, että nämä tulot käytettäisiin vain yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseksi, mutta ei ristikkäis-

9 — KOM(91) 476 lopullinen.

tukina sellaisten palvelujen alalla, jolla Poste Italiane kilpailee yksityisten palvelujen tarjoajien kanssa.

27. Vaikka direktiivin 97/67/EY asiaa koskevat säännökset eivät vielä soveltuneetkaan esillä olevan asian tosiseikkoihin, vastaavanlaisia velvollisuuksia on kuitenkin olemassa suoraan perustamissopimusten nojalla.

28. Näin ollen Tribunale Civile di Genova on esittänyt 21.6.1999 tekemällään välipäätöksellä yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Estävätkö EY:n perustamissopimuksen määräykset ja erityisesti sen 86 ja 90 artikla sen, että jäsenvaltio, järjestäessään postipalvelun, pysyttää voimassa sellaista lainsäädäntöä, jonka mukaan, vaikka siinä erotetaan toisistaan niin kutsutut yleispalvelut, jotka annetaan yksinoikeudella jonkin yksityisen oikeussubjektin hoidettaviksi, ja yleispalveluihin kuulumattomat palvelut, joita voidaan tarjota vapaalla kilpailulla,

a) myös sellaisten taloudellisten toimijoiden, joille ei ole annettu yksinoikeutta yleispalvelun hoitamiseksi, on tarjotessaan yleispalveluihin kuulumatonta tai lisäarvoa omaavaa palvelua, on maksettava postimaksuja tavallisesta postin peruspalvelusta, jota yksinoikeuden haltija ei tällöin tarjoa;

b) kyseisistä postimaksuista saatavat tulot tulevat suoraan yleispalvelusta vastaavalle taloudelliselle toimijalle, ilman minkäänlaista korvaus- tai valvontajärjestelmää, jolla voitaisiin estää yleispalveluihin kuulumattomille palveluille tulevat ristisubventiot?"

V Oikeudellinen arviointi asiasta

A *Ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottaminen*

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

29. Italian hallituksen mukaan ennakkoratkaisukysymys on jätettävä tutkimatta kahdesta eri syystä. Yhtäältä ennakkoratkaisupyynnössä ei ole esitetty sellaisia seikkoja, jotka ovat yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan välttämättömiä sen selvittämiseksi, onko EY:n perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklaa rikottu. Toisaalta Italian hallitus katsoo, ettei ennakkoratkaisupyyntö ole tarpeen, koska kansallinen tuomioistuin on jo määrännyt, että Poste Italianen on palautettava peritty sakko.

30. Myös Poste Italiane katsoo, että ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutki-

matta. Sen mukaan asia on jo ratkaistu, postiasetuksen 41 §:n soveltamista koskevaa kysymystä lukuun ottamatta, ja myös tämä kysymys on sen mukaan ratkennut direktiivin 97/67/EY täytäntöönpanon myötä. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen (jäljempänä työjärjestys) 92 artiklan 2 kohdan mukaan yhteisöjen tuomioistuin voi todeta asianosaisia kuultuaan, että kanteesta on tullut perusteeton.

31. Poste Italiane katsoo lisäksi, ettei ennakkoratkaisu ole välttämätön toimen selvyyttä koskevan periaatteen (acte clair) vuoksi. Sen mukaan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Corbeau antaman tuomion [10] jälkeen yhteisön oikeus on riittävän selkeä, jotta ennakkoratkaisupyynnöstä voidaan luopua. Poste Italiane toteaa, että yhteisöjen tuomioistuin katsoi tuossa asiassa, että postin yksinoikeus oli sallittu peruspalvelun osalta ja että kilpailun poissulkeminen tai rajoittaminen saattoivat olla perusteltuja, jos ne olivat välttämättömiä peruspalvelun tarjoajan taloudellisen tasapainon kannalta. Kuten asiassa Corbeau annetussa tuomiossa, myös esillä olevassa asiassa on kansallisen tuomioistuimen asiana arvioida toimien tarpeellisuutta. Joka tapauksessa Poste Italiane katsoo, että esillä olevassa asiassa annettavassa tuomiossa tulisi vain toistaa asiassa Corbeau tehdyt toteamukset.

32. Pääasian kantaja myöntää, että Italian tasavallan täytäntöönpantua direktiivin 97/67/EY ennakkoratkaisupyyntö ei ole enää tarpeen.

Arviointi asiasta

1) Ennakkoratkaisupyynnön tutkiminen

33. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisen tuomioistuimen asiana on harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi. [11] Mikäli kansallinen tuomioistuin pitää ennakkoratkaisupyynnön esittämistä tarpeellisena, yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei pääsääntöisesti ole arvioida, onko ennakkoratkaisu tarpeen. Tästä periaatteesta voidaan poiketa ainoastaan, jos kyseessä ovat selvästi hypoteettiset kysymykset. [12]

34. Ennakkoratkaisumenettelylle ominainen yhteistyö kansallisten tuomioistuinten kanssa perustuu tehtävien jakoon, jonka perusteella yhteisöjen tuomioistuin voi ainoastaan poikkeuksellisissa tapauksissa todeta, ettei asian ratkaiseminen ole

10 — Asia C-320/91, tuomio 19.5.1993 (Kok. 1993, s. I-2533).

11 — Ks. asia 26/62, Van Gend en Loos v. Administratie der Belastingen, tuomio 5.2.1963 (Kok. 1963, s. 3 ja erityisesti s. 24; Kok. Ep. I, s. 161) ja asia 83/78, Redmond, tuomio 29.11.1978 (Kok. 1978, s. 2347, 25 kohta; Kok. Ep. IV, s. 265).

12 — Asia C-83/91, Meilicke, tuomio 16.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4871, 25 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

enää tarpeen. Näin voi tapahtua silloin, jos yhteisön oikeutta koskeva kysymys on sillä välin tullut ratkaistuksi [13] tai jos kansallisella tuomioistuimella ei ole kansallisten menettelysäännösten perusteella valtaa luopua ennakkoratkaisupyynnöstä, vaikka asia olisikin sillä välin tullut ratkaistuksi. [14]

35. Ennakkoratkaisupyynnöstä ja kansallisen tuomioistuimen toteamuksista käy ilmi, ettei asiaa ole vielä käsitelty loppuun. Vaikka Poste Italiane on välipäätöksellä määrätty palauttamaan peritty sakko, asiassa ei ole annettu lopullista ratkaisua. Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi muun muassa, että kansallinen tuomioistuin ei ole vielä ratkaissut kantajan esittämiä, vähintään 500 miljoonan ITL:n suuruisia vahingonkorvausvaatimuksia.

36. Lisäksi vaikka Italiassa tuolla välin tehdyt lainsäädännön muutokset voivat vähentää ennakkoratkaisukysymyksiin annettavan vastauksen yleistä merkitystä, ne eivät kuitenkaan ratkaise asiaa.

37. Toimen selvyyttä koskevalla periaatteella ei voida perustella ennakkoratkaisupyynnön tutkimatta jättämistä. Tämä periaate voi auttaa kansallista tuomioistuinta arvioimaan, onko ennakkoratkaisukysymyksen esittäminen tarpeen. Kansallisella tuomioistuimella ei ole yhteisön oikeuden nojalla velvollisuutta esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntöä asiassa, jonka ratkaisu käy selvästi ilmi oikeussäännöistä tai oikeuskäytännöstä. [15] Jos kansallisella tuomioistuimella on kuitenkin vielä epäselvyyttä yhteisön oikeuden tulkinnasta, se voi luottaa siihen, että yhteisöjen tuomioistuin auttaa sitä selvittämään nämä epäselvyydet. Yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä ei ole todeta ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle kansalliselle tuomioistuimelle, että tietyn yhteisön oikeuden normin tulkinnan on katsottava olevan selvää.

38. Työjärjestyksen 104 artiklan 3 kohdan aikaisemman tai viimeisimmän version [16] perusteella ei voida päätyä muunlaiseen tulokseen, vaan ne pikemminkin tukevat tätä toteamusta. Tästä määräyksestä ei seuraa, että sellaiset ennakkoratkaisukysymykset, joihin annettava vastaus voidaan päätellä kiistatta oikeuskäytännöstä tai asiaa koskevista oikeussäännöistä, olisi jätettävä tutkimatta, vaan siinä yksinkertaisesti mahdollistetaan tällaisten tapausten osalta yksinkertaisempi menettely, jossa asia ratkaistaan määräyksellä. Ennakkoratkaisukysymyksen ratkaisemiseksi jäljempänä esittämistäni toteamuksista käy kuitenkin ilmi, että esillä olevaan asiaan liittyy perusteltuja epäselvyyksiä yhteisön oikeuden tulkinnasta.

2) Esillä olevaan asiaan liittyvät tosiseikat

39. Yhteisöjen tuomioistuin totesi yhdistetyissä asioissa Telemarsicabruzzo ym.

13 — Asia C-74/99, Imperial Tobacco, tuomio 5.10.2000 (Kok. 2000, s. I-8699, 5 kohta).

14 — Asia C-314/96, Djabali, tuomio 12.3.1998 (Kok. 1998, s. I-1149, 14 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

15 — Asia 283/81, CILFIT v. Ministero della Sanità, tuomio 6.10.1982 (Kok. 1982, s. 3415, 13 kohta ja sitä seuraavat kohdat; Kok. Ep. VI, s. 537).

16 — Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestykseen 16.5.2000 tehdyt muutokset, EYVL 122, s. 43.

antamassaan tuomiossa [17] muun muassa, että jotta yhteisön oikeutta voitaisiin tulkita siten, että tulkinta olisi kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen, sen on "määritettävä esittämiinsä kysymyksiin liittyvät tosiasiat ja oikeussäännöt tai ainakin selostettava ne tosiseikkoja koskevat lähtökohdat, joihin nämä kysymykset perustuvat". Nämä edellytykset pätevät erityisesti kilpailuoikeuden alalla. Yhteisöjen tuomioistuimen mahdollisuus päätellä asiaan kuuluvat tiedot kansallisen tuomioistuimen toimittamista asiakirjoista tai asianosaisten asian käsittelyssä esittämistä kirjallisista ja suullisista huomautuksista ei poista kansalliselta tuomioistuimelta velvoitetta esittää ennakkoratkaisupyynnössä tarvittavia tietoja, jotta yhteisöjen tuomioistuimella olisi riittävä tieto riidan kohteena olevasta tilanteesta ja jotta se voisi antaa esitettyihin kysymyksiin vastauksen, josta on hyötyä.

40. Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi korostanut asiassa Saddik antamassaan määräyksessä, [18] että ennakkoratkaisupyynnön sisältö ei ole tarpeen yksinomaan sen vuoksi, että yhteisöjen tuomioistuin saa sen perusteella tietoja asiasta, vaan myös jäsenvaltioilla on oltava mahdollisuus esittää yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 20 artiklan mukaisesti huomautuksensa ennakkoratkaisupyynnössä esitetyistä oikeudellisista kysymyksistä. Mainitun säännöksen mukaisesti ainoastaan ennakkoratkaisupyynnöt annetaan tiedoksi jäsenvaltioille.

41. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin tällä välin rajoittanut näitä edellytyksiä ja todennut, että saattaa riittää, että asianosaisten huomautuksista ja suullista käsittelyä varten laadittuun kertomukseen sisältyvästä yhteenvedosta käy ilmi riittävästi tietoja, joiden perusteella ne kykenevät ottamaan hyödyllisellä tavalla kantaa kaikkiin asiaa koskeviin relevantteihin kysymyksiin. [19]

42. Ennakkoratkaisupyyntöön sisältyy hyvin vähän tietoja pääasian kantajan tarjoamista palveluista sekä siitä, tarjoaako myös Poste Italiane pikalähetyspalveluja. Nämä seikat käyvät kuitenkin ilmi pääasian kantajan esittämistä kirjallisista huomautuksista ja ne on tällä perusteella kirjattu suullista käsittelyä varten laadittuun kertomukseen. Asianosaisilla on ollut mahdollisuus ottaa ne huomioon suullisen käsittelyn kuluessa, ja niitä on nimenomaisesti pyydetty ottamaan kantaa Poste Italianen mahdollisesti tarjoamiin palveluihin pikalähetyspalveluja koskevilla markkinoilla. Tosiseikkoja koskevien lopullisten toteamusten tekeminen voidaan jättää kansalliselle tuomioistuimelle. Tästä seuraa, että ennakkoratkaisupyyntö voidaan tutkia.

B *Ennakkoratkaisukysymykset*

43. Ennakkoratkaisukysymyksissä pohditaan kahdella perusteella sitä, onko Italiassa pikalähetyspalveluihin sovellettava postimaksu yhteensopiva perustamissopi-

17 — Yhdistetyt asiat C-320/90, C-321/90 ja C-322/90, Telemarsicabruzzo ym., tuomio 26.1.1993 (Kok. 1993, s. I-393, 6 kohta).

18 — Asia C-458/93, Saddik, määräys 23.3.1995 (Kok. 1995, s. I-511, 13 kohta).

19 — Asia C-176/96, Lehtonen ja Castors Braine, tuomio 13.4.2000 (Kok. 2000, s. I-2681, 24 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

muksen 86 ja 90 artiklan kanssa. Yhtäältä maksun periminen saattaa jo sellaisenaan olla näiden määräysten vastaista. Toisaalta sen perimis- ja käyttötapa — postimaksun siirtyminen suoraan Poste Italianelle postimerkeistä tai frankeerauskoneiden käytöstä saatavina tuloina — saattavat olla EY:n perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklan vastaisia.

1) Muodostaako postimaksu määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä

44. Aluksi on selvitettävä, onko esillä olevassa asiassa kysymyksessä määräävä markkina-asema. Sitä silmällä pitäen on ensiksi määriteltävä kyseiset markkinat.

a) Markkinoiden määrittely

45. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut markkinoiden määrittelystä seuraavaa:

"Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 86 artiklaa sovellettaessa relevantit tuote- tai palvelumarkkinat kattavat kaikki ne tuotteet tai palvelut, jotka ominaisuuksiensa osalta ovat erityisen soveltuvia tyydyttämään muuttumattomat tarpeet ja jotka ovat ainoastaan vähäisessä määrin vaihdettavissa muiden tuotteiden tai palvelujen kanssa". [20]

46. Koska postiasetuksessa annetaan Poste Italianelle yksinoikeus jaella kirjeitä, voitaneen postimaksua koskevaa poikkeusjärjestelmää arvioitaessa lähtökohtaisesti katsoa, että kysymyksessä ovat postilähetyksiä koskevat yhdet markkinat. Tämän puolesta puhuu myös se, että eri kirjepalvelut muodostavat samaa palvelua koskevia mutta laadultaan eritasoisia palveluja eli kysymyksessä on joka tapauksessa kirjeiden kuljetus. Näin ollen kantajan tarjoamat palvelut voitaisiin ainakin osittain korvata normaaleilla postipalveluilla. On myös lähdettävä siitä, että suurin osa kantajan asiakkaista käyttäisi Poste Italianen tarjoamia palveluja, jos yksikään muu yritys ei tarjoaisi laadultaan korkeatasoisempia palveluja.

47. Komissio on kuitenkin katsonut vuodesta 1989 lähtien, että postin yleispalvelu ja pikalähetyspalveluja koskevat markkinat ovat toisistaan eroavia markkinoita [21] ja se on myöhemmin pysynyt tässä näkemyksessään. [22] Yhteisöjen tuomioistuin ei

20 — Asia C-7/97, Bronner, tuomio 26.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7991, 33 kohta, siinä mainittuine viittauksineen).

21 — Ks. edellä alaviitteessä 3 viitatun päätöksen 90/16/ETY kolmas ja neljäs perustelukappale.

22 — Ks. edellä alaviitteessä 4 viitattu kilpailusääntöjen soveltamisesta postialalla ja tiettyjen postipalveluja koskevien valtion toimenpiteiden täytäntöönpanemisesta annettu tiedonanto, 2.3 ja 2.4 kohta.

ole vielä ottanut nimenomaisesti kantaa postipalveluja koskevien markkinoiden määrittämiseen, mutta asiassa Corbeau annetusta tuomiosta käy kuitenkin pikalähetyspalvelujen osalta ilmi, että kyseessä ovat "yleisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista erotettavissa olevat erityispalvelut, jotka vastaavat taloudellisten toimijoiden erityistarpeisiin ja edellyttävät tiettyjä lisäsuorituksia, joita perinteinen postipalvelu ei tarjoa, kuten kotoa nouto, nopeampi tai luotettavampi jakelu taikka mahdollisuus muuttaa määränpäätä kuljetuksen aikana". [23]

48. Vaikka postiasetuksessa säädetty järjestelmä koskee sekä postin yleispalveluja että pikalähetyspalveluja, on kuitenkin katsottava, että ne eroavat riittävästi toisistaan, jotta voidaan puhua kaksista toisistaan erillisistä markkinoista. Tämä erottelu pätee myös esillä olevassa asiassa kiistanalaisten postinkuljetuspalvelujen osalta, sillä toinen niistä kuuluu postin yleispalveluihin ja toinen pikalähetyspalveluihin.

b) Poste Italianen määräävä markkina-asema

49. On kiistatonta, että Poste Italianella on määräävä markkina-asema postin yleispalveluja koskevilla Italian markkinoilla ja näin ollen yhteismarkkinoiden huomattavalla osalla. Määräävä markkina-asema perustuu ainakin osittain postinkantopalveluista suoritettaviin postimaksuihin, jotka takaavat sen, että yksikään toinen yritys ei voi kilpailla Poste Italianen kanssa tarjoamalla tavallista postinkantopalvelua.

50. Pääasian kantaja ei kuitenkaan toimi postin yleispalveluja koskevilla markkinoilla vaan pikalähetyspalveluja koskevilla markkinoilla. Asiakkaat ovat valmiita maksamaan korkeampia hintoja tämäntyyppisistä palveluista ainoastaan korkeampitasoisia postipalveluja koskevilla markkinoilla.

51. Kukaan asianosaisista ei ole väittänyt, että Poste Italianella olisi määräävä markkina-asema pikalähetyspalveluja koskevilla markkinoilla. Asianosaiset ovat jopa erimielisiä siitä, toimiiko Poste Italiane todella pikalähetyspalveluja koskevilla markkinoilla. [24] Tarvittaessa kansallisen tuomioistuimen asiana on vastata, kuuluuko Poste Italianen tarjoama pikapostipalvelu pikalähetyspalveluja koskeville markkinoille, peruspostipalveluja koskeville markkinoille vaiko joillekin muille erityisille markkinoille.

23 — Ks. edellä alaviitteessä 10 viitattu asia Corbeau, tuomion 19 kohta.

24 — Ks. edellä 21 kohta.

c) Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö

52. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "vaikka se, että jäsenvaltio on luonut määräävän markkina-aseman myöntämällä yksinoikeuksia, ei sellaisenaan ole ristiriidassa perustamissopimuksen 86 artiklan kanssa, perustamissopimuksessa jäsenvaltioille asetetaan kuitenkin velvollisuus olla toteuttamatta tai pitämättä voimassa sellaisia toimenpiteitä, jotka saattavat estää tämän määräyksen tehokkaan vaikutuksen". [25]

53. Näin ollen on selvitettävä, voidaanko sen, että yksityisillä pikalähetyspalvelujen tarjoajilla on velvollisuus suorittaa postinkuljetuksistaan Poste Italianelle normaalista peruspalvelusta suoritettavaa lähetysmaksua vastaava maksu, katsoa olevan Poste Italianen määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä postin yleispalveluja koskevilla markkinoilla.

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

54. Pääasian kantajan mukaan Poste Italiane käyttää väärin määräävää markkina-asemaansa. Sillä, että asiakkaiden on suoritettava näistä palveluista aiheutuvien muiden kulujen lisäksi postimaksu, on vaikutusta niiden päättäessä siitä, käyttävätkö ne kyseisiä palveluja ja se vääristää näin ollen kilpailua. Lisäksi maksun periminen sellaisesta palvelusta, jota ei ole tarjottu, muodostaa yhden perustamissopimuksen 86 artiklan c kohdassa mainituista tapauksista. Pääasian kantaja toteaa tämän osalta, että yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut asiassa Merci Convenzionali porto di Genova antamassaan tuomiossa, [26] että kansalliset säännökset, joissa velvoitetaan suorittamaan maksu sellaisista palveluista, joita ei ole pyydetty, eivät olleet yhteensopivia EY:n perustamissopimuksen 86 tai 90 artiklan kanssa.

55. Myös EFTAn valvontaelin katsoo, että maksun periminen palvelusta, jota ei ole tarjottu, muodostaa pääsääntöisesti väärinkäyttöä. Sen mukaan tähän sääntöön ei myöskään voida soveltaa poikkeusta esillä olevassa asiassa. Näin ollen Poste Italiane ei voinut välttyä määräävän markkina-asemansa väärinkäytökseltä periessään kyseistä maksua.

56. Italian hallitus ja Poste Italiane sitä vastoin katsovat, että kyseinen maksu on yksinkertaisesti korvaus postin yleispalvelusta aiheutuvista menoista. Italian hallituksen mukaan pikalähetyspalvelua ei voida jakaa kahdeksi eri palveluksi, joista peruspalvelu tarjottaisiin postin yleispalvelusta postimaksua vastaan ja toisen palvelun tarjoaisi yksityinen palveluntarjoaja lisämaksua vastaan.

25 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Corbeau, tuomion 11 kohta, siinä mainittuine viittauksineen.

26 — Asia C-179/90, tuomio 10.12.1991 (Kok. 1991, s. I-5889, 19 kohta).

57. Komissio toteaa, että Poste Italianen yksityisistä pikalähetyspalveluista perimä maksu saattaa johtaa siihen, että Poste Italianen määräävä asema postin yleispalveluja koskevilla markkinoilla ulottuu myös pikalähetyspalveluja koskeville markkinoille, mikä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan muodostaa määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä. [27]

Arviointi asiasta

58. Yhteisöjen tuomioistuin on määritellyt väärinkäytön hyvin yleisin sanamuodoin seuraavasti:

" — — perustamissopimuksen 86 artiklassa — — tarkoitetaan paitsi sellaisia menettelytapoja, jotka ovat omiaan aiheuttamaan välitöntä vahinkoa kuluttajille, myös sellaisia menettelytapoja, jotka aiheuttavat kuluttajille välillistä vahinkoa vaikuttamalla perustamissopimuksen 3 artiklan f kohdassa tarkoitettuun toimivan kilpailun rakenteeseen". [28]

59. Näin ollen on olemassa kahdentyyppistä väärinkäyttöä. Näistä toisen ryhmän muodostavat tapaukset, joissa määräävää asemaa käytetään sellaiseen tavoitteeseen pääsemiseksi, jota ei saavutettaisi vapaassa kilpailussa. Näin on erityisesti EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen tapausten osalta. Tällaisissa tapauksissa yritys käyttää määräävää markkina-asemaansa asettaakseen kuluttajia tai muita markkinoita käyttäviä asiakkaita koskevia ehtoja (hintoja, liitännäispalveluja ym.).

60. Toisen ryhmän muodostavat kaikki sellaiset tapaukset, joissa määräävää markkina-asemaa käytetään rajoittamaan entisestään kilpailua. Tällaisissa tapauksissa yritys ei käytä määräävää asemaansa liikekumppaneihinsa nähden, vaan kyseisillä markkinoilla tai viereisillä markkinoilla toimiviin kilpailijoihinsa nähden. Tällaisia tapauksia ovat esimerkiksi myynti kustannuksia alempaan hintaan tai asiakkaiden kanssa tehdyt yksinoikeussopimukset, joissa kielletään liiketoimet kilpailijoiden kanssa. Tämäntyyppinen väärinkäyttö edellyttää toimia, joilla on vaikutuksia kilpailuun. Tällöin määräävän markkina-aseman omaava yritys ei noudata sille kilpailun alalla kuuluvaa erityistä velvollisuutta. [29]

61. Esillä olevassa asiassa saattaisi olla kysymyksessä ensimmäisen ryhmän tyyppinen väärinkäyttö, koska pikalähetyspalvelujen tarjoajien on maksettava postimaksu ilman että ne saavat Poste Italianelta sitä vastaan palveluja (i). Toisen

27 — Komissio viittaa asiassa C-18/88, GB-Inno-BM, 13.12.1991 annettuun tuomioon (Kok. 1991, s. I-5941), julkisasiamies Tesauron (edellä alaviitteessä 10 mainitussa) asiassa Corbeau 9.2.1993 antamaan ratkaisuehdotukseen (13 kohta) sekä GSM-matkapuhelinliikenteen toiselle toiminnanharjoittajalle asetetuista ehdoista Italiassa 4.10.1995 tehtyyn komission päätökseen 95/489/EY (EYVL L 461, s. 125).

28 — Asia 85/76, Hoffman-La Roche v. komissio, tuomio 13.2.1979 (Kok. 1979, s. 461, 125 kohta; Kok. Ep. IV, s. 341).

29 — Asia 322/81, Michelin v. komissio, tuomio 9.11.1983 (Kok. 1983, s. 3461, 57 kohta; Kok. Ep. VII, s. 339).

ryhmän tyyppinen väärinkäyttö saattaisi muodostua siitä, että palvelujen tarjoajien on niille itselleen aiheutuvien kustannusten lisäksi suoritettava postimaksu, kun taas Poste Italianen tarjoamia palveluja ei rasita mikään vastaava meno (ii).

i) Väärinkäyttö, joka muodostuu maksusta, jota vastaan ei tarjota palveluja

62. Pääasian kantaja ja EFTAn valvontaelin katsovat, että postimaksu muodostaa väärinkäyttöä, koska se on maksu, jota vastaan ei tarjota palveluja.

63. Ne lähtevät tässä toteamuksessaan siitä, että postimaksulla on sellaisia seurauksia, joita ei aiheutuisi vapaassa kilpailussa. Tämä toteamus perustuu EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan toisen kohdan d alakohtaan, jonka mukaan määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä on menettely, jossa määräävän aseman omaava yritys asettaa sopimuksen syntymisen edellytykseksi, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen. Tällaisia tapauksia ovat niin kutsutut kytkykaupat. Yritys tarjoaa välttämättömän palvelun, jota ei voi saada muualta, ainoastaan yhdessä sellaisten muiden palvelujen kanssa, jotka ovat tarpeettomia ja joita ei ole pyydetty. Tämä käy ilmi asiassa Merci Convenzionali Porto di Genova annetusta tuomiosta,[30] jossa satama-alan yhtiötä vastaan oli nostettu kanne sillä perusteella, että se käytti väärin satama-alan yksinoikeutta ja siltä pyydettyjen palvelujen sijasta vaati maksua myös palveluista, joita ei ollut pyydetty. Kun maksun vaatiminen sellaisista palveluista, joita ei ole pyydetty, muodostaa jo määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä, sitä suuremmalla syyllä maksun periminen sellaisista palveluista, joita ei tarjota, muodostaa väärinkäyttöä.

64. Esillä olevassa asiassa ei kuitenkaan ole kysymys kytkykaupoista. Yksikään toinen yritys ei olisi voinut päästä esillä olevassa asiassa kysymyksessä olevaan tulokseen käyttämällä hyväkseen määräävää markkina-asemaa peruspostipalveluja koskevilla markkinoilla. Poste Italianella ei ollut valtaa toteuttaa toimia, jotta yksityiset pikalähetyspalvelujen tarjoajat olisivat suorittaneet sille kyseisen maksun. Maksun suorittamiseksi käytettiin painostuskeinona pikemminkin julkisvaltaa. Onkin kyseenalaista, voidaanko tämän valtion toteuttaman toimen katsoa sellaisenaan rinnastuvan määräävän aseman väärinkäyttöön.

65. EY:n perustamissopimuksen 86 ja 90 artikla yhdessä luettuina johtavat siihen lopputulokseen, ettei ole välttämätöntä, että yritys, jolla on määräävä markkina-asema, yksin täyttää kaikki EY:n perustamissopimuksen 86 artiklassa määrätyt edellytykset. Väärinkäyttö on kysy-

30 — Mainittu edellä alaviitteessä 26, tuomion 19 kohta.

myksessä myös, kun valtion toimi, erityisesti yksinoikeuksien myöntäminen, johtaa tilanteeseen, joka rakenteensa vuoksi muodostaa väärinkäyttöä.[31] Tällainen rakenne voi olla kysymyksessä myös esimerkiksi silloin, kun työnvälitystoimisto, joka on yksinoikeuden avulla saavuttanut määräävän markkina-aseman, ei "selvästikään kykene tyydyttämään kysyntää työmarkkinoilla kaikkien toimialojen osalta".[32]

66. Valtion toteuttama toimi voi tällöin täyttää edellytykset sille, että yrityksen on katsottava käyttäneen väärin määräävää markkina-asemaansa. Väärinkäyttönä on tällöin pidettävä myös sellaista valtion toimea, joka johtaa sellaiseen tulokseen, jota ei olisi voitu saavuttaa vapaassa kilpailussa. Tällaisessa tapauksessa on kuitenkin otettava huomioon, että valtion toteuttamat toimet johtavat jo luonteensa puolesta sellaisiin tuloksiin, joita ei voitaisi saavuttaa vapaassa kilpailussa. Esimerkiksi sitä, että yritykset suorittavat valtiolle tuloveroa, ei olisi mahdollista saavuttaa vapaassa kilpailussa. Yritys, jolla on määräävä markkina-asema, ei voisi saavuttaa tällaista tulosta myöskään käyttämällä hyväkseen määräävää asemaansa. Näin ollen onkin katsottava, että sellaisten tulosten, joita ei voitaisi saavuttaa vapaassa kilpailussa, osalta kysymyksessä on väärinkäyttö vain silloin, kun myös määräävän markkina-aseman omaava yritys olisi voinut saavuttaa ne toiminnallaan.

67. Koska määräävän markkina-aseman omaava yritys ei olisi voinut määrätä postimaksua, ei voida katsoa, että kysymyksessä olisi väärinkäyttö, joka muodostuisi maksusta, jota vastaan ei ole tarjottu palveluja.

ii) Väärinkäyttö, joka muodostuu kilpailun vääristämisestä Poste Italianen toimintojen hyväksi

68. Muiden yritysten pikalähetyspalveluja rasittava postimaksu saattaa muodostaa toiseen ryhmään kuuluvaa väärinkäyttöä, joka muodostuu kilpailun vääristämisestä Poste Italianen hyväksi.

69. On kiistatonta, että tosiseikkojen tapahtumahetkellä Poste Italiane tarjosi peruspostipalvelun lisäksi pikapostipalvelua. Koska kaikkien yritysten piti postikuljetuksia suorittaessaan maksaa postimaksu Poste Italianelle, niiden tarjoamat palvelut olivat epäedullisemmassa asemassa siltä osin kuin ne kilpailivat Poste Italianen tarjoamien palvelujen kanssa. Kilpailuasema koski erityisesti Poste Italianen pikapostipalvelua.

70. Asianosaiset ovat erimielisiä siitä, kuuluuko kyseinen pikapostipalvelu pika-

31 — Julkisasiamies Lenzin asiassa C-46/90, Lagauche ym., 11.7.1991 antama ratkaisuehdotus (Kok. 1991, s. I-5267, 42 kohta ja sitä seuraavat kohdat) sekä samassa asiassa 2.12.1993 antama ratkaisuehdotus (15 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

32 — Asia C-55/96, Job Centre, tuomio 11.12.1997 (Kok. 1997, s. I-7119, 35 kohta).

lähetyspalveluja koskeville markkinoille ja kilpaileeko se näin ollen niiden pikalähetyspalvelujen kanssa, joista piti suorittaa postimaksua. Mikäli näin on, postimaksu olisi vääristänyt kilpailua pikalähetyspalveluja koskevilla markkinoilla. Samalla se olisi suosinut Poste Italianen määräävän aseman ulottamista viereisille pikalähetyspalveluja koskeville markkinoille. Asiassa GB-Inno-BM annetun tuomion [33] mukaisesti tällainen määräävän aseman laajentaminen on EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan ja 90 artiklan 1 kohdan vastaista.

71. Jos sitä vastoin pikapostipalvelu kuuluisi peruspostipalveluja koskeville markkinoille tai aivan omille erillisille markkinoilleen, ei kysymyksessä olisi suora kilpailu.

72. Tällaisessa tapauksessa väärinkäytön toteaminen olisi hyvin vaikeaa, koska esillä olevassa asiassa kysymyksessä olisivat kaksi sellaista markkina-aluetta, jotka olivat hyvin lähellä toisiaan mutta jotka kuitenkin lähemmin tarkasteltuna eroaisivat olennaisesti toisistaan. Postimaksua sovellettiin tosiaankin sekä peruspostipalveluja koskevilla markkinoilla että viereisillä pikalähetyspalveluja koskevilla markkinoilla. Esillä olevassa asiassa merkitystä on kuitenkin vain pikalähetyspalveluista suoritettavalla postimaksulla. Väärinkäyttöä voi muodostua vain postimaksun vaikutuksista pikalähetyspalveluja koskevilla markkinoilla. Väärinkäytöksen olemassaolon edellytyksiä muilla markkinoilla kuin niillä, joilla yrityksellä on määräävä asema, on pääsääntöisesti arvioitava erittäin suppeasti.

73. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa Tetra Pak vastaan komissio antamassaan tuomiossa, että "86 artiklan soveltaminen edellyttää, että määräävän markkina-aseman ja sen väitetyn väärinkäytön välillä on oltava yhteys, jota puolestaan yleensä ei ole, jos yrityksen menettely muilla kuin niillä markkinoilla, joilla sillä on määräävä asema, saa aikaan vaikutuksensa näillä muilla markkinoilla. — — erillisten mutta liitännäisten markkinoiden osalta 86 artiklaa voidaan soveltaa ainoastaan erityisten olosuhteiden perusteella sellaisilla liitännäisillä markkinoilla todettuun menettelytapaan, joilla yritys ei ole määräävässä asemassa, kun menettelytavan vaikutukset ilmenevät näillä liitännäisillä markkinoilla." [34]

74. Tällaiset erityiset olosuhteet ovat seurausta kyseisten kaksien markkinoiden läheisestä yhteydestä, joka johtaa siihen, että palvelut ovat ainakin osittain vaihdettavissa toisiinsa. Ei olisi kovinkaan realistista katsoa, ettei pikapostipalvelun ja pikalähetyspalveluja koskeville markkinoille kuuluvien palvelujen välillä ole kilpailua. Käytännössä ainakin osa näitä palveluja käyttävistä potentiaalisista asiakkaista valitsisi hinnan perusteella toisen palvelun, jos näiden kahden toimijan tarjoamilla palveluilla ei olisi olennaisia laadullisia eroja. Pikalähetyspalvelu ei ole vakiotuote, jolla olisi vakiintuneet ominaisuudet, vaan siihen kuuluu vaihteleva

33 — Mainittu edellä alaviitteessä 27, tuomion 24 kohta; ks. myös edellä alaviitteessä 27 mainittu komission päätös 95/489/EY, erityisesti 17. perustelukappale. Ks. myös GSM-matkapuhelinliikenteen toiselle toiminnanharjoittajalle asetetuista ehdoista Espanjassa 18.12.1996 tehty komission päätös 97/181/EY, EYVL 1997, L 76, s. 19, 21. perustelukappale.

34 — Asia C-333/94 P, tuomio 14.11.1996 (Kok. 1996, s. I-5951, 27 kohta).

yhdistelmä erilaisia palveluja. Ainakin kaikkein yksinkertaisimmassa muodossaan, jolloin siihen ei esimerkiksi kuulu ylimääräisiä palveluja kuten postin nouto lähettäjältä tai määränpään vaihtaminen kuljetuksen aikana, pikalähetyspalvelu näyttäisi rinnastuvan suuressa määrin tavalliseen pikapostipalveluun. Tästä seuraa, että vaikka Poste Italianen tarjoaman pikapostipalvelun ei katsottaisi kuuluvan pikalähetyspalveluja koskeville markkinoille, postimaksulla suositaan pikapostipalvelun laajentamista pikalähetyspalvelujen kustannuksella, koska viimeksi mainittuja rasittaa lisäksi postimaksu. Myös tällaisessa tapauksessa olisi näin ollen lähdettävä siitä, että Poste Italianen määräävä asema vahvistuu, joko peruspostipalveluja koskevien markkinoiden laajenemisen vuoksi tai Poste Italianen tarjoaman pikapostipalvelun erityisten markkinoiden laajenemisen vuoksi, joilla sillä välttämättä on määräävä asema. Määräävän aseman laajentaminen kilpailevan alan kustannuksella on myös vapaan kilpailun periaatteen vastaista. Lisäksi peruspostipalveluja ja pikalähetyspalveluja koskevien markkinoiden eristäminen toisistaan näyttäisi olevan hyvä peruste myös tarpeelle suojata kilpailulle avointa sektoria laajenevalta monopolilta. Näin ollen myös tällaisen määräävän aseman laajentamisen on katsottava muodostavan väärinkäyttöä.

75. Näin ollen on todettava, että pikalähetyspalveluista perittävä postimaksu muodostaa EY:n perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklassa tarkoitettua määräävän aseman väärinkäyttöä.

d) Kaupankäynnille aiheutuvat haittavaikutukset

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

76. Poste Italiane ja Italian hallitus katsovat 4.3.1989 päivätyn kiertokirjeen [35] nojalla, ettei jäsenvaltioiden väliselle kaupalle aiheudu mitään haittavaikutuksia.

77. Komissio korostaa, että sen esittämissä, väärinkäyttöä koskevissa huomautuksissa lähdetään siitä mahdollisuudesta, että jäsenvaltioiden väliselle kaupalle saattaa aiheutua haittavaikutuksia, mutta että on joka tapauksessa kansallisen tuomioistuimen asiana arvioida tätä kysymystä.

Arviointi asiasta

78. EY:n perustamissopimuksen 86 artiklaa ja 90 artiklan 1 kohtaa on kuitenkin sovellettava ainoastaan, jos kilpailun rajoittamisesta voi aiheutua haittaa jäsenvaltioiden väliselle kaupalle. Kaupan käsite ei rajoitu koskemaan ainoastaan tavaroiden kauppaa, vaan sitä on tulkittava laajassa merkityksessä. [36] Sen on erityisesti

35 — Ks. edellä 15 kohta.

36 — Ks. asia 172/80, Züchner v. Bayerische Vereinsbank, Kok. 1981, s. 2021, 18 kohta; Kok. Ep. VI, s. 187.

katsottava käsittävän myös rajat ylittävät palvelut. Sitä vastoin sijoittautumisoikeuden rajoituksen vaikutuksena ei pääsääntöisesti voi olla kaupan rajoittaminen.

79. Jos 4.3.1989 päivätyssä kiertokirjeessä todellakin on poistettu postimaksun periminen kansainvälisistä kuljetuksista ja näiden kuljetusten vaiheina tapahtuvista lähetyksistä, postimaksu näyttäisi rajoittavan ainoastaan postipalveluja koskevaa sijoittautumisvapautta.

80. Joka tapauksessa kansainvälisiä postikuljetuksia koskevat markkinat eroavat muista markkinoista sillä perusteella, että postipalvelujen rajat ylittävä massakuljetus edellyttää toimipisteiden verkostoa sekä lähettävässä maassa että määränpäämaassa. Näin ollen sijoittautumisvapautta koskevilla rajoituksilla on vaikutuksia myös palvelujen tarjoamiseen.

81. Koska Poste Italiane, joka voi postimaksun avulla soveltaa edullisempia hintoja, kuljettaa kirjeitä, joita muut yritykset muussa tapauksessa kuljettaisivat, viimeksi mainittujen yritysten osalta kiinteät kulut kohdistuvat vähäiseen määrään lähetyksiä, minkä seurauksena kuljetus on kalliimpaa. Tällä on vaikutusta kansainvälisiin lähetyksiin, vaikkei niistä peritäkään kyseistä postimaksua. On katsottava, että vaikutus on lisäksi tuntuva.

82. Näin ollen postimaksu saattaa rajoittaa kauppaa.

e) Perusteltavuus

83. EY:n perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklassa määrätään, että "jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa tämän sopimuksen — — kanssa". Tätä 90 artiklan 1 kohtaan sisältyvää määräystä on kuitenkin "tarkasteltava yhdessä saman artiklan 2 kohdan kanssa, jossa määrätään, että yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sovelletaan kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä". [37] Näin ollen on selvitettävä, voivatko postimaksusta aiheutuvat kilpailun rajoitukset olla perusteltuja EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdan nojalla.

84. Asiassa Corbeau annetussa tuomiossa [38] vahvistetun oikeuskäytännön ja direktiivin 97/67/ETY perusteella on selvää, että peruspostipalvelu — niin kutsuttu yleispalvelu — on yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu. Tämän tehtävän hoitamiseksi on perusteltua myöntää yleispalvelusta vastaavalle yritykselle

37 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Corbeau, tuomion 12 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

38 — Mainittu edellä alaviitteessä 10, 12 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

yksinoikeus tarjota tiettyjä palveluja, jolloin sillä on mahdollisuus tasata kannattavat ja vähemmän kannattavat toimialat. [39]

85. Ei ole kuitenkaan vielä selvitetty, voivatko postimaksusta kilpailulle aiheutuvat haittavaikutukset olla perusteltuja EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdan nojalla.

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

86. Pääasian kantaja vetoaa asiassa Corbeau annettuun tuomioon, jonka mukaan yhteisön oikeutta sovelletaan, jos yksityisten yritysten tarjoama palvelu voidaan selvästi erottaa postin yleispalvelusta ja jos kilpailuoikeuden soveltaminen ei vaaranna yleispalvelun taloudellista tasapainoa.

87. Pääasian kantaja toteaa tämän perusteella, että sen tarjoamat palvelut eroavat yleispalvelusta. Se toteaa tämän jälkeen, ettei kilpailuoikeuden soveltaminen vaaranna yleispalvelun taloudellista tasapainoa. Se huomauttaa, että postimaksu ei ole välttämätön yleispalvelusta aiheutuvan vajeen kattamiseksi, koska se on jo katettu suorilla tuilla, joiden suuruus oli vuonna 1997 150 miljardia ITLja sitä seuraavina vuosina aina vuoteen 2002 saakka 210 miljardia ITL. TNT Tracon mukaan vajeen kattamista postimaksun avulla koskeva järjestelmä ei ole yhteensopiva suhteellisuusperiaatteen kanssa, sillä postimaksulla saatavat tulot määräytyvät yksityisillä pikalähetyspalveluilla toteutetun liikevaihdon perusteella, eivätkä ne näin ollen millään tavalla liity kyseiseen vajeeseen. Myös direktiivin 97/67/EY 9 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua korvausrahastoa perustettaessa on varmistettava, että suhteellisuusperiaatetta noudatetaan.

88. Italian hallituksen mukaan postimaksu on pelkästään korvaus yleispalvelun tarjoamisesta, niin kuin direktiivissä 97/67/EY säädetään. Koska postipalveluja tarjoavat yksityiset tahot ovat keskittyneet tarjoamaan taloudellisesti kannattavia palveluja, tällä ei pitäisi olla vaikutusta yleispalvelun toteuttamiseen.

89. Myös Poste Italiane yhtyy tähän näkemykseen. Se toteaa, että useista syistä, joita ei ole tarpeen selostaa yksityiskohtaisemmin tässä yhteydessä, Italian postipalveluja koskevat markkinat ovat yleispalvelun tarjoajalle vaikeampi alue kuin muissa Euroopan maissa. Useilla alueilla paikallisten tapojen ja myös vähäisen asukastiheyden vuoksi postipalvelujen kysyntä on hyvin pientä, kun taas toisilla alueilla palvelut saattavat olla huo-

39 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Corbeau, tuomion 17 kohta.

mattavasti kannattavampia. Poste Italianen mukaan käytännössä "postin" määritelmä samoin kuin postiasetuksen 41 §:ssä säädetyt poikkeukset rajoittavat huomattavasti postimonopolin laajuutta. Se arvioi postin yleispalvelun hoitamisesta aiheutuvien kustannusten vuotuisen määrän 2 500 miljardiksi ITL:ksi. Sen mukaan kansallisen tuomioistuimen mainitsemat tuet eivät kata näitä kustannuksia, eivätkä myöskään postimaksut, joita peritään yksityisten yritysten toteuttamista postilähetyksistä.

90. Poste Italiane toteaa, että postimaksun tarkoituksena on menojen kattamisen lisäksi estää se, että yksityiset yritykset tarjoaisivat palvelujaan Poste Italianen hintoja alhaisempaan hintaan. Poste Italianen mukaan tämä kustannus on erittäin pieni ja jopa täysin merkityksetön.

91. Poste Italianen mukaan postimaksu on näin ollen olennainen osa yleispalvelun tarjoajalle myönnettyjä keinoja, ja lainsäätäjä on katsonut sen olleen "tarpeen, jotta [kyseinen yritys] voi huolehtia julkisesta palveluvelvollisuudestaan taloudellisesti tasapainoisissa olosuhteissa". [40]

40 — Poste Italiane viittaa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-106/95, FFSA ym. v. komissio, 27.2.1997 antamaan tuomioon (Kok. 1997, s. II-229, 178 kohta).

92. Poste Italianen mukaan postimaksusta ei näin ollen aiheudu kilpailunrajoituksia muiden yritysten vahingoksi ja se voidaan perustella EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdan sekä Amsterdamin perustamissopimuksella lisätyn uuden EY 16 artiklan nojalla.

93. Komissio katsoo, että kansallisen tuomioistuimen asiana on arvioida, kattavatko ne tulot, jotka Poste Italiane saa postimaksua perimällä, yleispalvelusta aiheutuneet kustannukset. Mikäli kansallinen tuomioistuin katsoo, etteivät postimaksusta saatavat tulot ole tarpeen yleispalvelun varmistamiseksi, postimaksun ei voida katsoa olevan perusteltu.

Arviointi asiasta

94. EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdassa määrätään, että yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sovelletaan perustamissopimuksen määräyksiä, siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Uudessa EY 16 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 36 artiklassa korostetaan, että tämä poikkeus on ilmaisu yhteisön oikeuden arvoja koskevasta tietoisesta valinnasta.

95. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa Corbeau antamassaan tuomiossa, [41] että kilpailun rajoittaminen tietyllä muiden kuin yleispalvelujen tarjoamista koskevalla sektorilla on sallittua ainoastaan, jos kilpailu kyseisillä markkinoilla horjuttaisi yleispalvelun taloudellista tasapainoa. Poste Italiane katsoo, että tällainen vaara todellakin oli olemassa ja se toteaa, että postimaksulla saadut tulot olivat välttämättömiä yleispalvelusta aiheutuneen vajeen kattamiseksi.

96. On selvitettävä, riittääkö näiden tulojen menetystä koskeva vaara horjuttamaan yleispalvelun taloudellista tasapainoa, johon on viitattu asiassa Corbeau annetussa tuomiossa. Kyseisestä tuomiosta ei käy nimenomaisesti ilmi, miten tällaisen vaaran olemassaolo olisi todettava. Kun kuitenkin tarkastellaan asian Corbeau taustalla olleita tosiseikkoja, käy ilmi, että tällainen vaara aiheutuu tietyn palvelun läheisyydestä yleispalvelun kanssa. Paul Corbeau kuljetti postia Liègen kaupungissa ja sitä ympäröivällä alueella hieman Belgian postin perimää hintaa alhaisempaan hintaan. [42] Tähän liiketoimintaan liittyi se vaara, että tarjotut palvelut eivät vastaisi varsinaista pikalähetyspalvelua, jolla on lisäarvoa peruspostipalveluun verrattuna, vaan kilpailisivat yleispalvelun kanssa sille varatulla alueella, mikä oli mahdollista ainoastaan erityisen tuottavalla toimialueella. Tällaiset palvelut ovat omiaan horjuttamaan yleispalvelun taloudellista tasapainoa. Asiassa Corbeau annetun tuomion mukaan tämä tasapaino "edellyttää mahdollisuutta tasata kannattavat ja vähemmän kannattavat toimialat". [43]

97. Sitä vastoin palvelu, johon liittyy todellista lisäarvoa ja jota tarjotaan suhteessa korkeampaan hintaan, ei yleensä kilpaile yleispalvelun kanssa, jos tätä ei määritellä niin laajasti, että siihen katsotaan kuuluvan postilähetyksen pikakuljetus, joka on lähellä pikalähetyspalvelun yksinkertaisimpia muotoja. Postimaksun perimisellä peruspostipalvelusta ei kuitenkaan selvästikään pyritä estämään pikalähetyspalvelujen kilpailua korkeampitasoisten yleispalvelujen kanssa. Näin ollen ei ole tarpeen selvittää, oliko ennen direktiivin 97/67/EY voimaantuloa sallittua sisällyttää nämä palvelut yleispalvelusta vastaavan yrityksen varattuun alaan. Poste Italianen näkemystä, jonka mukaan postimaksu on tarpeen kilpailun estämiseksi taloudellisesti kannattavilla sektoreilla muiden kuin yleispalvelujen osalta, ei voida hyväksyä ainakaan pikalähetyspalveluista perityn postimaksun osalta. [44]

98. Sitä vastoin asiassa Corbeau ei pohdittu sitä, voidaanko pikalähetyspalveluista periä osa yleispalvelusta aiheutuneista menoista. Pääsääntöisesti yleistä etua kos-

41 — Mainittu edellä alaviitteessä 10, tuomion 19 kohta.

42 — Julkisasiamies Tesauron asiassa Corbeau 9.2.1993 antama ratkaisuehdotus (mainittu edellä alaviitteessä 10, ratkaisuehdotuksen 22 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

43 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Corbeau, 17 kohta.

44 — Toisin olisi sellaisen postimaksun osalta, jota peritään suoraan yleispostipalvelun kanssa kilpailevista peruspostipalveluista. Tällaiselta kilpailulta suojautumiseksi ei ole kuitenkaan välttämätöntä periä maksua pikapostipalveluista.

kevan palvelun rahoittaa julkisyhteisö. Asiassa Corbeau annetusta tuomiosta voidaan tehdä ainoastaan se johtopäätös, että yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tietyillä varattujen palvelujen sektoreilla on sallittua periä korkeampia hintoja sellaisilta asiakkailta, joille palvelu voidaan tarjota vähäisemmin kustannuksin, jotta palveluja voidaan tarjota myös asiakkaille, joille palveluja voitaisiin tarjota vain korkeampaan hintaan. On todettava erityisesti, että myös yleispalvelusta perittävät hinnat olisi sovitettava kustannuksiin. [45]

99. Yhteisön lainsäätäjä on kuitenkin lähtenyt siitä, että myös vierekkäisiltä markkinoilta voidaan periä maksua yleispalvelun rahoittamiseksi. Direktiivin 97/67/EY 9 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu korvausrahasto, joka rahoitetaan muista kuin postin yleispalveluista, perustuu tähän lähtökohtaan.

100. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen selvittää, onko direktiivi tältä osin yhteensopiva EY:n perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklan kanssa. Todettakoon kuitenkin, että korvausrahastojärjestelmä perustuu yleiseen oikeudelliseen käsitteeseen, jota voidaan soveltaa analogisesti — taloudellista tasapainoa koskevasta näkökulmasta — myös direktiivin voimaantuloa edeltäneisiin tilanteisiin. Pikalähetyspalveluja ja vastaavia korkeampitasoisia postipalveluja koskee erityinen velvollisuus rahoittaa postin yleispalvelua. Onkin katsottava, jollei toisin osoiteta, että *pikalähetyspalvelun puuttuessa* (lähes) kaikki pikakuljetukset tapahtuisivat yleispalvelun toimesta.

101. Direktiivin 97/67/EY 9 artiklan 4 kohdassa säädetään kuitenkin perustellusti, että perittäessä muista palveluista maksua yleispalvelun rahoittamiseksi on noudatettava suhteellisuusperiaatetta. Suhteellisuusperiaate on yhteisön oikeuden yleinen periaate, jota on noudatettava aina, kun yhteisön säännöksiin ja määräyksiin sisältyviä oikeuksia rajoitetaan. Tästä seuraa, että kaikkien yleispalvelun rahoittamiseksi perittävien maksujen osalta edellytetään, että niillä voidaan saavuttaa ne tavoitteet, joihin niillä laillisesti pyritään, ja että ne ovat näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellisia. [46] Maksun suuruutta koskevat siis kolme rajoitusta.

102. Yleispalvelun rahoittamisen varmistamista koskevasta tavoitteesta seuraa ensiksikin, että maksun suuruutta rajoittaa sillä rahoitettavasta yleispalvelusta aiheutuvan vajeen määrä. Tätä suuremmat maksut eivät ole tarpeellisia eivätkä näin ollen oikeassa suhteessa niillä pyrittyyn tavoitteeseen nähden. Kansallisen tuomioistuimen asiana on ratkaista, täyttyykö tämä edellytys esillä olevassa asiassa.

45 — Ks. edellä alaviitteessä 2 mainitun direktiivin 97/67/EY 12 artiklan toinen luetelmakohta.

46 — Asia 265/87, Schräder v. Hauptzollamt Gronau, tuomio 11.7.1989 (Kok. 1989, s. 2237, 21 kohta; Kok. Ep. X, s. 109).

103. Pikalähetyspalveluille määrätty maksu ei myöskään voi olla suurempi kuin se summa, jonka yleispalvelun tarjoaja saisi yleispalveluna toteuttamistaan pikalähetyksistä. Pikalähetyspalvelujen tarjoajille ryhmänä kuuluva vastuu rajoittuu enimmillään tähän summaan. Tämän summan ylittävät maksut eivät olisi asianmukaisia. On totta, että esillä olevassa asiassa Poste Italiane perii ainoastaan peruspostimaksua. On kuitenkin katsottava, että tämä pikalähetyspalveluista perittävä maksu ylittää Poste Italianelta saamatta jääneet tulot. Asianmukaisen maksun suuruus edellyttäisi pikemminkin sitä, että ensiksi vähennettäisiin yleispalvelusta säästyneet menot siksi, ettei sen puitteissa ole tarvinnut kuljettaa postilähetyksiä. [47] Tässä yhteydessä ei ole mahdollista määrittää, millä tavoin näin säästyneet menot olisi laskettava. [48] Tämä tehtävä kuuluu tarvittaessa kansalliselle tuomioistuimelle. On kuitenkin selvää, että postimaksun koko määrän ei voida katsoa tulevan Poste Italianen hyväksi, jos se itse kuljettaisi lähetykset, joista peritään postimaksu.

104. Pääsääntöisesti sama vastuu kuuluu myös Poste Italianen niille yksiköille, joiden ei voida katsoa kuuluvan yleispalveluun. Myös näiden yksiköiden on suoritettava sama maksu, joka peritään pikalähetyspalveluilta. Tällöin suurempi maksu, joka pikalähetyspalvelujen on suoritettava, koska Poste Italianen yksiköt eivät suorita mitään maksua yleispalvelun rahoittamiseksi, ei olisi enää tarpeen. Tässä yhteydessä ei voida selvittää, kuuluiko Poste Italianen tarjoama pikapostipalvelu yleispalveluun esillä olevaan asiaan liittyvien tosiseikkojen tapahtumahetkellä. Myös tämän arviointi kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle.

105. Postimaksun ei voitaisi missään tapauksessa katsoa olevan perusteltu, jos Poste Italiane olisi hoitanut omaa pikalähetyspalvelua, josta ei kuitenkaan olisi ollut suoritettava tällaista maksua. On totta, että postin pikalähetyspalvelulta yleispalvelulle tulevat ristisubventiot saattavat rahoittamisnäkökohtien vuoksi olla tarpeellisia yleispalvelusta aiheutuvan vajeen kattamiseksi. En kuitenkaan näe syytä sille, miksi tällaisessa tapauksessa Poste Italianen olisi saatava kilpailuetua pikalähetyspalveluja koskevilla markkinoilla. Tällaista vaikutusta ei voida saavuttaa sallituin verosäännöksin eikä sitä voida perustella yksityisten pikalähetyspalvelujen tarjoajien vastuulla. Käytännössä viimeksi mainittuihin kohdistuisi kahdenlaisia rasituksia, ensiksi postimaksusta ja sitten niiden kilpailijoille myönnetystä kilpailuedusta. Myös rahoitusta koskevien sääntöjen on oltava yhteensopivia yhteisön kilpailuoikeuden kanssa. On kuitenkin yksinomaan kansallisen tuomioistuimen asiana selvittää, kuuluuko pikapostipalvelu pikalähetyspalveluja koskevien markkinoiden vaiko yleispalvelun alaan.

47 — Ks. soveltuvin osin yhdistetyt asiat C-147/97 ja C-148/97, Deutsche Post, tuomio 10.2.2000 (Kok. 2000, s. I-825, 58 kohta).

48 — Tässä voitaisiin lähteä yleispalvelun yhteydessä suuriasiakkaille tietyistä massakuljetuksista myönnettävästä alennuksesta.

106. Tästä seuraa, että maksu, jolla muita kuin yleispalveluun kuuluvia erityispalveluja tarjoavat tahot rahoittavat yleispalvelua ja joka peritään kaikista kirjelähetyksistä, voi olla yhteensopiva EY:n perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklan kanssa ainoastaan, jos

— tällä maksulla hankitut tulot eivät ylitä yleispalvelusta aiheutunutta vajetta;

— maksun suuruus ei ylitä tuloja, jotka yleispalvelulle kertyy kustakin yksittäisestä lähetyksestä sen jälkeen, kun niistä on vähennetty kuljetuksesta aiheutuneet kustannukset; ja jos

— myös yleispalvelun takaavan yrityksen tarjoamista postipalveluista, jotka eivät kuulu yleispalveluun, suoritetaan tätä maksua.

On kansallisen tuomioistuimen asiana arvioida kunkin tapauksen osalta, täyttyvätkö nämä edellytykset.

2) Valvontamekanismin puutetta koskeva kysymys

107. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko se, että postimaksusta saatavat tulot tulevat Poste Italianen hyväksi, ilman mitään korvaus- ja valvontajärjestelmää, jolla varmistettaisiin, etteivät kyseiset tulot koidu muiden kuin yleispalvelujen hyväksi, EY:n perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklan vastaista.

108. On mahdollista, että ennakkoratkaisupyynnön esittänyt kansallinen tuomioistuin ratkaisee asian jo edellä esitettyjen näkemysten perusteella. Esitän kuitenkin tämän osalta vielä joitakin huomautuksia.

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

109. Kantaja korostaa erityisesti sitä, että nykyinen korvausjärjestelmä ei vastaa direktiivin 97/67/EY 9 artiklan 4 kohdassa säädettyjä edellytyksiä.

110. Poste Italiane ja Italian hallitus kiistävät ennakkoratkaisupyynnön esittäneen kansallisen tuomioistuimen toteamukset sellaisen korvaus- ja valvontajärjestelmän

puuttumisesta, jolla estettäisiin muiden kuin yleispalvelujen hyväksi tulevat ristisubventiot. Poste Italiane on vuodesta 1997 lähtien pitänyt sille kansallisen oikeuden nojalla kuuluvien velvollisuuksien mukaisesti erillistä kirjanpitoa yleispalvelun ja muiden palvelujen osalta.

111. EFTAn valvontaelin toteaa ensiksikin, että Poste Italianen yleispalvelusta muille kuin varatuille palveluille myönnettävien ristisubventioiden edellytyksenä on, että yleispalvelusta saadaan ylijäämää. Jos tällaisia ristisubventioita on — eli jos siis yleispalvelu postimaksusta saatavien tulojen avulla tuottaa voittoa — postimaksu ei olisi välttämätön kokonaisuudessaan, koska sen tavoitteena on vain taata yleispalvelun tasapaino, eikä tuottaa voittoa. Tällaiset ristisubventiot olisivat vastoin EY:n perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklaa, jos, kuten esillä olevassa asiassa on aihetta olettaa, muut edellytykset täyttyvät. Sitä vastoin valvontaelin toteaa, että niin kauan kuin Poste Italianen yleispalvelutoiminta on tappiollista, ei ole käytännössä mahdollista, että kilpailulle avoimelle sektorille myönnetään postimaksun perusteella ristisubventioita yleispalvelusta. Teoriassa olisi kuitenkin mahdollista kiistää myös tämä toteamus, jos alijäämä johtuisi tehottomuudesta.

112. EFTAn valvontaelin toteaa, että tällaisen näkemyksen soveltaminen käytännössä on ongelmallista, koska tämä edellyttäisi yksityiskohtaisia selvityksiä tulojen käyttötarkoituksesta ja kustannusten alkuperästä. Sen mukaan olisi tietysti mahdollista johtaa EY:n perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklasta velvollisuus pitää tätä koskevaa yksityiskohtaista kirjanpitoa, mutta se hylkää tämän ratkaisun. Jäsenvaltioilla on velvollisuus näyttää käytettävissään olevin keinoin, että EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu toimi on perusteltu. Toisaalta on kansallisen tuomioistuimen asiana varmistua asian kannalta merkityksellisistä tosiseikoista. On lisäksi lainsäätäjän asiana säätää velvollisuudesta pitää tätä koskevia asiakirjoja.

113. Komissio toteaa, että on kansallisen tuomioistuimen asiana selvittää, onko yksityisistä pikalähetyspalveluista perittävä postimaksu tarpeen yleispalvelusta aiheutuvien tappioiden kattamiseksi. Komissio lisää, ettei sillä ole tiedossaan kyseisten tappioiden tai postimaksulla saatavien tulojen määrää.

Arviointi asiasta

114. Aluksi on todettava, että asianosaiset eivät ole yksimielisiä siitä, mitä kirjanpitotapaa Poste Italiane käytti riidan tosiseikkojen tapahtumahetkellä. On näin ollen kansallisen tuomioistuimen asiana selvittää tätä koskevat seikat. Yhteisöjen

tuomioistuin voi ainoastaan selostaa niitä velvollisuuksia, jotka Poste Italianelle on määrättävä kirjanpitonsa osalta yksityisestä pikalähetyspalvelusta perittävästä postimaksusta saatavien tulojen käytöstä.

115. Ennen direktiivin 97/67/EY voimaantuloa yhteisön oikeudessa ei ollut selvää velvoitetta toteuttaa korvaus- ja valvontatoimia, joilla varmistettaisiin, että yleispalvelun rahoittamista varten perityt tulot pysyvät oikeassa suhteessa niillä pyrittyyn tavoitteeseen nähden.

116. Kyseisten yritysten on kuitenkin voitava suojautua maksulta, joka ei ole edellä selostettujen edellytysten mukainen. Yhteisöjen tuomioistuin on hiljattain todennut niistä yhteisön oikeuden säännöistä, jotka koskevat jäsenvaltioiden sisäisiä oikeuskeinoja, seuraavaa: "Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan silloin kun kyseisellä alalla ei ole annettu yhteisön säännöksiä, kunkin jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä on annettava yksityiskohtaiset menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yhteisön oikeuden välittömään oikeusvaikutukseen perustuvat yksityisten oikeudet. Nämä yksityiskohtaiset menettelysäännöt eivät kuitenkaan saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat vastaavia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia kanteita, eivätkä ne saa tehdä yhteisön oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttämistä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi".[49] Nämä periaatteet pätevät silloin, kun asianosaiset vetoavat EY:n perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklaan.[50]

117. Näin ollen olisi pääsääntöisesti maksut saavan yrityksen tai maksun perustaneen jäsenvaltion asiana näyttää, että kyseinen maksu on edellä selostettujen edellytysten nojalla perusteltu. Sitä vastoin olisi maksun perimistä vastustavan yrityksen asiana näyttää, että kysymyksessä on väärinkäyttö. Yhteisön oikeuden tämänhetkisessä vaiheessa sitä, miten tätä näyttöä on esitettävä, on arvioitava kansallisten menettelysäännösten valossa.

118. Se, miten postimaksua on peritty, tekee vaikeaksi selvittää täsmällisesti yleispalvelusta aiheutuvien tappioiden ja postimaksusta saatavien tulojen suuruutta, koska nämä tapahtumat on sisällytetty yleispalvelun koko liikevaihtoon niitä mitenkään erottelematta.

49 — Asia C-228/98, Douanias, tuomio 3.2.2000 (Kok. 2000, s. I-577, 58 kohta).

50 — Asia C-242/95, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4449, 23 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

Ratkaisuehdotus

119. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että ennakkoratkaisukysymyksiin vastattaisiin seuraavasti:

1. Maksu, jolla muita kuin yleispalveluun kuuluvia erityispalveluja tarjoavat tahot rahoittavat yleispalvelua ja joka peritään kaikista kirjelähetyksistä, voi olla yhteensopiva EY:n perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklan (joista on tullut EY 82 ja EY 86 artikla) kanssa näitä artikloja yhdessä tulkittuina vain, jos

   — tällä maksulla hankitut tulot eivät ylitä yleispalvelusta aiheutunutta vajetta

   — maksun suuruus ei ylitä tuloja, jotka yleispalvelulle kertyy kustakin yksittäisestä lähetyksestä sen jälkeen, kun niistä on vähennetty kuljetuksesta aiheutuneet kustannukset ja jos

   — myös yleispalvelun takaavan yrityksen tarjoamista postipalveluista, jotka eivät kuulu yleispalveluun, suoritetaan tätä maksua.

2. Asiaa koskevien yhteisön säännösten puuttuessa on kansallisen tuomioistuimen asiana arvioida kansallisten menettelysääntöjen nojalla, täyttääkö kyseinen maksu nämä edellytykset. Nämä menettelysäännöt eivät kuitenkaan saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat vastaavia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia kanteita, eivätkä ne saa tehdä yhteisön oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttämistä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi.