



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
esitatud 28. novembril 2017¹

Liidetud kohtuasjad C-259/16 ja C-260/16

**Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica (Confetra),
Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici,
Società Fercam SpA,
Associazione non Riconosciuta Alsea,
Associazione Fedit,
Società Carioni Spedizioni Internazionali Srl,
Federazione Nazionale delle Imprese di Spedizioni Internazionali – Fedespedi,
Società Tnt Global Express SpA (C-259/16),
Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI),
DHL Express (Italy) Srl,
Federal Express Europe Inc.,
United Parcel Service Italia Ups Srl (C-260/16)
versus
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,
Ministero dello Sviluppo Economico,
menetluses osales:
Poste Italiane SpA**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio maakonna esimese astme halduskohus, Itaalia))

Eelotsusetaotlus – Teenuste osutamise vabadus – Postiteenused Euroopa Liidus – Kauba ekspeditsiooni, maanteeveo- või kullerteenuste sektoris tegutsevad äriühingud – Üldsusele postiteenuste osutamise load – Osalus universaalteenuse maksumuses

1. Majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse jaoks väga oluliste postiteenuste siseturu järkjärguline liberaliseerimine on võimaldanud neid teenuseid lisaks pikaajalistele operaatoritele, kes on neid teenuseid traditsiooniliselt osutanud, neid osutada eri laadi ettevõtjatel. See uus olukord sunnib täpsustama muu hulgas, millal tuleb asuda seisukohale, et veo- ja kullerteenuseettevõtjad osutavad tegelikult postiteenused.

2. Selle sama liberaliseerimise vastukaaluks on olnud, et liikmesriigid peavad tagama kasutajatele õiguse nende teenuste (eriti mõne nendest teenustest, mida liigitatakse esmatarbeteenusteks) pakkumisele teatava kvaliteeditasemega, alaliselt kogu territooriumil ja jõukohaste hindadega. See on *universaalteenuse* mõiste. Konsensus selle kesketes joontes aga mureneb otsustamisel, kes peavad seda teenust rahastama ja kuidas.

¹ Algeel: hispaania.

3. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio maakonna esimese astme halduskohus, Itaalia) soovib kokkuvõttes teada: a) kas direktiiv 97/67/EÜ² on kohaldatav veo- ja kullerteenuste suhtes; b) kas juhul, kui need kuuluvad selle direktiivi kohaldamisalasse, on neid osutavatel ettevõtjatel vaja luba, ja c) kas nad peavad osalema universaalteenuse rahastamises Itaalias.

4. Vaidlus tekib kaebustest, mille esitasid hulk veo- ja kullerteenusettevõtjaid ning vastavad ühendused, kes paluvad tühistada *Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni*³ ühe otsuse ja määruse ning *Ministro dello Sviluppo Economico*⁴ dekreedid üldsusele postiteenuste pakkumise lubade välja andmise korra kohta⁵.

I. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

Direktiiv 97/67⁶

5. Põhjendustes 22 ja 23 on märgitud:

„(22) liikmesriigid peaksid asjakohase loa andmise korra abil olema võimelised reguleerima oma territooriumil selliste postiteenuste osutamist, mida ei ole reserveeritud universaalteenuse osutajatele; kõnealune kord peab olema selge, proportsionaalne ning põhinema objektiivsetel kriteeriumidel ega tohi kedagi diskrimineerida;

(23) liikmesriikidele peaks jääma võimalus kehtestada litsentside andmisel universaalteenuse kohustused või osamaksud tagatisfondi, mille eesmärk on hüvitada universaalteenuse osutajale ebaõiglast finantskohustust sisaldavate teenuste osutamine; [...]“.

6. Artiklis 2 on määratletud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

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

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

7. Selle artikli punktis 6 on määratletud postisaadetised järgmiselt:

„*postisaadetus* – valmissaadetus, mille postiteenuste osutaja toimetab adressaadile. Lisaks kirjasaadetistele võivad selle alla kuuluda näiteks raamatud, kataloogid, ajalehed, perioodikaväljaanded ja postipakid, mis sisaldavad kaubandusliku väärtusega või ilma kaubandusliku väärtuseta kaupu“.

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. detsembri 1997. aasta direktiiv ühenduse postiteenuste siseturu arengut ja teenuse kvaliteedi parandamist käsitlevate ühiseeskirjade kohta (edaspidi „direktiiv 97/67“) (EÜT 1998, L 15, lk 14; ELT eriväljaanne 06/03, lk 71).

3 Sideteenuste tagamise amet, Itaalia; edaspidi „amet“.

4 Majandusarengu minister, Itaalia.

5 Vt nende õigusnormide üksikasjad punktides 14–19.

6 Seda on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. veebruari 2008. aasta direktiiviga 2008/6/EÜ (ELT 2008, L 52, lk 3) (edaspidi muudetud redaktsioonis „direktiiv 2008/6“).

8. Vastavalt artikli 2 punktile 19 on „*olulised nõuded*“:

„mittemajanduslikud üldpõhjused, mille tõttu liikmesriik võib olla sunnitud kehtestama postiteenuste osutamise tingimused. Kõnealusteks põhjusteks on postisaladus, võrgu turvalisus ohtlike kaupade veol, õigus- ja haldusnormide ja/või tööturu osapoolte vahelise kollektiivlepinguga ühenduse ja siseriikliku õigusega kooskõlas kehtestatud töötingimuste ja sotsiaalkindlustusskeemide järgimine ning vajaduse korral andmekaitse, keskkonnakaitse ja regionaalplaneerimine. [...]“.

9. Artiklis 7 on märgitud:

„1. [...] Liikmesriigid võivad rahastada universaalteenuste osutamist, kasutades ühte või mitut lõigetes 2, 3 ja 4 sätestatud vahenditest või muid asutamislepinguga kooskõlas olevaid vahendeid.

[...]

3. Kui liikmesriik teeb kindlaks, et universaalteenuse osutamise kohustused, nagu need on sätestatud käesolevas direktiivis, on seotud netokuludega, mis on arvatud I lisa arvesse võttes, ning kujutavad endast universaalteenuse osutajale või osutajatele ebaõiglast rahalist koormust, võib ta võtta kasutusele:

- a) mehhanismi, millega maksta asjaomasele ettevõtjale või asjaomastele ettevõtjatele hüvitist riigi vahenditest, või
- b) mehhanismi universaalteenuse osutamise kohustuse netokulu teenuste osutajate ja/või kasutajate vahel jagamiseks.

4. Kui netokulu jagatakse lõike 3 punkti b kohaselt, võib liikmesriik luua hüvitusfondi, mida võib rahastada teenuse osutajate ja/või kasutajate poolt tehtud maksetest [...]. Liikmesriigid võivad teenuse osutajatele artikli 9 lõike 2 kohaselt loa andmise tingimuseks seada kohustuse teha kõnealusesse fondi rahaline osamakse või täita universaalteenuse osutamise kohustusi. [...]“

10. Artiklis 9 on ette nähtud:

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

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

Lubade andmise korral võidakse:

[...]

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

[...]

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

[...]

Välja arvatud ettevõtjate puhul, kes on artikli 4 kohaselt määratud universaalteenuse osutajateks, ei tohi antud load:

- olla arvuliselt piiratud,
- kehtida universaalteenuse samade elementide ega riigi territooriumi samade osade suhtes, kehtestada samal ajal universaalteenuse osutamise kohustust ja jagamismehhanismi osamaksete tegemise kohustust,
- dubleerida tingimusi, mis kehtivad ettevõtjatele muude siseriiklike õigusaktide kohaselt, mis ei käsitle konkreetset valdkonda,

[...]“.

Direktiiv 2008/6

11. Põhjenduses 17 on märgitud:

„Transporti üksinda postiteenusena käsitada ei tohiks. [...]“

12. Põhjenduses 27 on märgitud:

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

B. Itaalia õigusnormid

13. Direktiiv 97/67 võeti Itaalia õiguskorda üle 22. juuli 1999. aasta seadusandliku dekreediga nr 261.⁷ Sellesse direktiivi direktiiviga 2008/6⁸ tehtud muudatused võeti riigisisese õigusesse üle 31. märtsi 2011. aasta seadusandliku dekreediga nr 58⁹.

14. Seadusandliku dekreediga nr 58 muudetud redaktsioonis seadusandliku dekreeidi nr 261 artikli 6 lõigetes 1 ja 1a on ette nähtud:

„1 Üldsusele niisuguste teenuste pakkumiseks, mis ei kuulu universaalteenuse alla, sealhulgas erapostkastide paigaldamine saadetiste jaotamiseks, kehtestatakse üldloa nõue [...]“

1a Üldloa andmiseks võib – ka universaalteenuse osutaja puhul – kehtestada turu olukorda ja postiteenuste korraldust arvestades konkreetseid universaalteenuse kohustusi [...] või kohustused teha makseid käesoleva dekreeidi artiklis 10 nimetatud kulude jagamise mehhanismidesse. [...]“

⁷ *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, edaspidi „*GURI*“, nr 182, 5.8.1999.

⁸ Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et seadusandliku dekreeidi nr 261 artikli 2 punktides a ja f on korratud direktiivi 97/67 artikli 2 punktides 1, 1a ja 6 esitatud mõistete määratlusi (eelotsusetaotluse punkti 2.5.1. viimane lõik).

⁹ *GURI* nr 98, 24.4.2011. Edaspidi „seadusandlik dekreet nr 261/1999“.

15. Vastavalt seadusandliku dekreeedi nr 261/1999 artikli 10 lõikele 2:

„2. Lõikes 1 nimetatud fondi on üksikloa ja üldloa omanikud kohustatud makseid tegema maksimaalselt kümne protsendi ulatuses brutotuludest, mida saadakse universaalteenuse hulka kuuluvate teenustega vahetatavatest ja loa alusel osutatavatest teenustest.“

16. Ameti poolt heaks kiidetud üldsusele postiteenuste pakkumise lubade määruse¹⁰ (edaspidi „lubade määrus“) artikli 1 lõike 1 punktides g ja r on sätestatud:

„1. Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

g) „postiteenused“ – postisaadetiste, sealhulgas posti universaalteenuse kohaldamisalasse kuuluvate postisaadetiste kogumine, sorteerimine, transport ja jaotamine;

[...]

i) „lisandväärtusega postiteenused“ – teenused, mis kuuluvad posti universaalteenuse alla ja mida iseloomustavad lisateenused, ka siis, kui need on seotud postiteenuse üksikute etappidega (näiteks üleandmine otse adressaadile, üleandmise kindlal kellaajal toimumise tagamine, koju järgi tulemine, vastuvõtuteatis, aadressi muutmise võimalus, elektrooniline jälgimine);

[...]

r) „transport üksinda“ – tegevused, mis on seotud transpordietapiga ega hõlma muid tegevusi, mis leiavad aset punktis g määratletud postiteenuste jada etappides.“

17. Määruse artikli 8 lõige 4 „transpordiks üksinda ei ole üldluba nõutav“.

18. Lubade määruse artikli 11 lõike 1 punkti f ja artikli 15 lõike 2 kohaselt on üldloa saaja kohustatud tegema universaalteenuse kulude hüvitamise fondi sisse makseid, kui direktiivi 2008/6 põhjenduses 27 ja seadusandliku dekreeedi nr 261/1999 artikli 10 lõikes 2 ette nähtud tingimused on täidetud.

19. Majandusarengu ministri dekreeedi¹¹ artiklis 9 on ette nähtud, et üksikloa või üldloa omanikud peavad täitma määruse artiklis 11 sätestatud kohustusi.

II. Põhikohtuasja taust ja eelotsuse küsimused

20. Kaebajad on veo-, ekspeditsiooni- ja kullerteenusettevõtjad ja selliste ettevõtjate ühendused.¹² Kuigi nad kinnitavad, et nad ei paku postiteenuseid, on neil olemas seadusandliku dekreeedi nr 261/1999 artiklis 6 ette nähtud üldluba, mille nad väidetavalt taotlesid ettevaatusabinõuna seetõttu, et Itaalia õigusnormid on nende teenuste valdkonnas selgelt määratlemata.

¹⁰ Otsuse nr 129/15/CONS (edaspidi „otsus nr 129/15“) A lisa.

¹¹ Decreto relativo al disciplinare delle procedure per il rilascio dei titoli abilitativi per l'offerta al pubblico dei servizi postali (dekreet, millega kiidetakse heaks üldsusele postiteenuste osutamise lubade andmise menetluse kord), 29.7.2015 (*GURI* nr 189, 17.8.2015; edaspidi „dekreet“).

¹² Kohtuasjas C-260/16 tegutsevad kaebajad ainult kullerteenuste sektoris.

21. 2015. aastal esitasid nad eelotsusetaotluse esitanud kohtule kaebuse nõudega tühistada otsus nr 129/15 ja lubade määrus. Nad väitsid, et nende veo-, ekspeditsiooni- ning kullerteenuseid ei saa kvalifitseerida postiteenuseks direktiivi 97/67 artikli 2 ja seadusandliku dekreeedi nr 261/1999 artikli 1 tähenduses. Nad kritiseerivad vaidlustatud õigusakte ka sellepärast, et need on neile koormavad, liidu õigusega vastuolus ning ebaproportsionaalsed võrreldes huvidega, mida nendega püütakse kaitsta ja nende endi tegevusega. Nad heidavad eelkõige ette, et nõutakse luba teenuste jaoks, mis peaksid olema loanõudest vabad, ega nõustu kohustusega teha makseid universaalteenuse hüvitamise fondi.

22. Nimetatud kohus otsustas pärast eelotsusetaotlustes oma seisukoha esitamist (mis on üldiselt kaebajate põhiseisukohta pooldav) menetluse peatada ja esitada eelotsusetaotlused järgmiste küsimustega:

- „1. Kas Euroopa Liidu õigusega, eriti direktiivi 97/67 (hiljem direktiiviga 2008/6 täiendatud ja muudetud redaktsioonis) artikli [2] punktidega 1, 1a ja 6^[13] on vastuolus niisuguste riigisiseste õigusnormide kohaldamine nagu eelkõige seadusandliku dekreeedi nr [261]/1999 artikli 2 punktid a ja f ja 23. märtsi 2015. aasta otsuse AGCOM 129/15/CONS A lisas toodud „Üldsusele postiteenuste pakkumise lubade määruse“ artikli 1 lõike 1 punktid g ja r nende koostoimes ja punkt i ning majandusarengu ministri 29. juuli 2015. aasta dekreediga heaks kiidetud vastav üldsusele postiteenuste osutamise lubade väljaandmise menetluse kord, kuna nendega on postiteenuste hulka arvatud ka maanteeveo-, ekspeditsiooni- ja kullerteenused?
2. Kas Euroopa Liidu õigusega, eriti direktiivi 97/67 [...] artikli 9 lõikega 1 ja artikli [2] punktiga 19 ning proportsionaalsuse ja mõistlikkuse põhimõttega on vastuolus niisuguste riigisiseste õigusnormide kohaldamine nagu eelkõige seadusandliku dekreeedi nr [261]/1999 artikli 6 lõige 1, 23. märtsi 2015. aasta otsuse AGCOM 129/15/CONS A lisas toodud „Üldsusele postiteenuste pakkumise lubade määruse“ artikkel 8 ning majandusarengu ministri 29. juuli 2015. aasta dekreediga heaks kiidetud vastav üldsusele postiteenuste osutamise lubade väljaandmise menetluse kord, kuna nendega on maanteeveo-, ekspeditsiooni- ja kullerteenuste osutajatele pandud ulatuslikum kohustus hankida üldluba, kui on vajalik oluliste nõuete täitmise tagamiseks postiteenuste osutamise valdkonnas?
3. Kas Euroopa Liidu õigusega, eriti direktiivi 97/67 [...] artikli 7 lõikega 4 ja artikli 9 lõikega 2 on vastuolus niisuguste riigisiseste õigusnormide kohaldamine nagu eelkõige seadusandliku dekreeedi nr 261/1999 artikli 6 lõige 1a ja artikli 10 lõige 2 ning 23. märtsi 2015. aasta otsuse AGCOM 129/15/CONS A lisas toodud „Üldsusele postiteenuste pakkumise lubade määruse“ artikli 11 lõike 1 punkt f ja artikli 15 lõige 2 ning majandusarengu ministri 29. juuli 2015. aasta dekreediga heaks kiidetud vastava üldsusele postiteenuste osutamise lubade väljaandmise menetluse korra artikkel 9, kuna nendega on maanteeveo-, ekspeditsiooni- ja kullerteenuste osutajatele pandud kohustus teha makseid universaalteenuse hüvitamise fondi?
4. Kas Euroopa Liidu õigusega, eriti direktiivi 97/67 [...] artikli 9 lõikega 2 on vastuolus niisuguste riigisiseste õigusnormide kohaldamine nagu eelkõige seadusandliku dekreeedi nr 261/1999 artiklid 6 ja 10, 23. märtsi 2015. aasta otsuse AGCOM 129/15/CONS A lisas toodud „Üldsusele postiteenuste pakkumise lubade määruse“ artikli 11 lõike 1 punkt f ja artikli 15 lõige 2 ning majandusarengu ministri 29. juuli 2015. aasta dekreediga heaks kiidetud vastava üldsusele postiteenuste osutamise lubade väljaandmise menetluse korra artikkel 9, kuna nendes ei ole mingit hinnangut, missugustel juhtudel võib makset universaalteenuse kulude hüvitamise fondi pidada vajalikuks, ega ole nähtud ette diferentseeritud rakendussätteid vastavalt maksumaksjate ja turgude subjektiivsele olukorrale?“

13 Eelotsusetaotlustes on viidatud sõna-sõnalt artiklitele 1 ja 6, aga tegu peab olema artikli 2 punktidega 1, 1a ja 6.

III. Menetlus Euroopa Kohtus

23. Eelotsusetaotlus kohtuasjas C-259/16 registreeriti Euroopa Kohtu kantseleis 10. mail 2016 ja kohtuasjas C-260/16 järgmisel päeval, 11. mail. Nende seotust arvestades otsustati need liita.

24. Kirjalikud seisukohad esitasid Confetra jt,¹⁴ AICAI jt,¹⁵ UPS Italia, Poste Italiane SpA, Itaalia valitsus ja komisjon. Nad kõik, nagu ka Prantsuse valitsus, osalesid kohtuistungil, mis peeti 20. septembril 2017.

IV. Õiguslik analüüs

A. Sissejuhatavad märkused

25. Neljas eelotsuse küsimuses on nimetatud dekreeti, et välja selgitada, kas see on kooskõlas direktiiviga 96/67. See õigusakt reguleerib aga pigem Itaalia postisektoris litsentside ja lubade andmise menetluslikke kui sisulisi aspekte. Sisulistes aspektides domineerivad tegelikult kaks ülejäänud õigusakti (s.o seadusandlik dekreet nr 261/1999 ja lubade määrus).

26. Igal juhul, kuna esimeses ja teises küsimuses ei ole märgitud dekreeidi konkreetset sätet, on vastav analüüs peaaegu võimatu. Kolmandas ja neljandas küsimuses on nimetatud selle artiklit 9, kuid ma ei pea tingimata vajalikuks seda analüüsida, sest selles viidatakse lihtsalt üldloa omanike kohustustele, mis on kindlaks määratud lubade määruse artiklis 11. Seepärast keskendun ma ülejäänud riigisisestele õigusaktidele, mida eelotsusetaotlused puudutavad.

27. Nende eelotsusemenetluste kirjalikus osas tegi Euroopa Kohus otsuse kohtuasjas DHL Express (Austria),¹⁶ milles otsustas ekspress- ja kullerteenusettevõtja kohustuse üle osaleda sektori eest vastutava riikliku reguleerimisasutuse rahastamises direktiivi 97/67 artikli 9 lõike 2 seisukohast. Selle kohtuotsuse ja 15. juuni 2017. aasta kohtuotsuse Ilves Jakelu¹⁷ mõju käesolevatele eelotsusetaotlustele arutati kohtuistungil.

B. Esimene eelotsuse küsimus

1. Poolte seisukohtade kokkuvõte

28. Confetra on seisukohal, et riigisisest õigusnormid, millega arvatakse veo-, ekspeditsiooni- ja kullerteenused postiteenuste hulka, on direktiiviga 97/67 vastuolus. Ükski neist ei ole oma õigusliku määratluse ega laadi poolest postiteenusega seotud. Elkkõige ei kuulu selle direktiivi kohaldamisalasse veoettevõtjad, kes tegelevad ainult postisaadetiste kogumise ja jaotamisega, mis on harilikult nende põhitegevuse (transport) kõrvalülesanded.

29. Confetra, keda toetavad AICAI jt, nagu ka UPS, rõhutab kullerteenuse üldteada tunnuseid, nagu paindlikkus pakkide käitlemisel, individuaalne hinnakujundus, maksmine pärast saatmist, teenindamine „ukselt uksele“ ja muud analoogsed tegurid, mille tõttu see erineb universaalteenuse korras osutatavast postiteenusest, ehkki on üks selle osa.

¹⁴ Seisukohad esitasid koos Confetra ja järgmised ettevõtjad ja ühendused: Fedespedi, Associazione Fedit, Associazione non Riconosciuta Alsea, Società Tnt Global Express SpA, Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici, Società Fercam SpA, Società Carioni Spedizioni Internazionali Srl; lihtsuse huvides nimetan neid kõiki edaspidi „Confetra“.

¹⁵ Seisukohtadele kirjutasi alla ka järgmiste ettevõtjate esindajad: DHL Express (Italy) Srl, Federal Express Europe Inc. ja United Parcel Service Italia Ups Srl.

¹⁶ Kohtuotsus, 16.11.2016, C-2/15, EU:C:2016:880.

¹⁷ Kohtuasjas C-368/15, EU:C:2017:462.

30. ACAI jt arvates anti esimesele küsimusele vastus kohtuotsuses Corbeau¹⁸ ning direktiivi 97/67 põhjendusest 18 järeldub, et kullerteenused ei kuulu universaalteenuse alla. Nad lisavad, et selle direktiivi artikli 2 lõike 1 punktis 1 antud määratlus sarnaneb traditsioonilistele postiteenustele, see tähendab üldisele klientuurile mõeldud standardteenustele. Selles põhjenduses on aga kullerteenuse üldteada tunnused ekslikult taandatud pelgalt lisandväärtusega postiteenusele.

31. UPS märgib, et üldist majandushuvi pakkuvad postiteenused on direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul¹⁹ kohaldamisalast vastavalt selle direktiiv artiklile 1 koostoimes artikli 17 lõike 1 punktiga a sõnaselgelt välja jäetud. Järelikult kuuluvad need postiteenused *a contrario sensu* direktiivi 97/67 kohaldamisalasse, samas kui ülejäänud teenuseid, sealhulgas kullerteenuseid, reguleerib direktiiv 2006/123. Ta märgib, et erinevust standard- ja kullersaadetiste turu vahel kinnitab komisjoni otsustuspraktika majanduslike koondumiste kontrolli raames.²⁰ Komisjon on tema sõnul nimelt rõhutanud standardpostiteenuste traditsiooniliste operaatorite vähest osalemist kullerpostiturul.²¹

32. Poste Italiane, Itaalia valitsus ja komisjon on ühel arvamusel selles, et direktiivi 97/67 artikli 2 punktides 1 ja 1a koostoimes direktiivi 2008/6 põhjendusega 17 nähtub, et postiteenuste määratlus hõlmab kõiki veotevõtjaid, kes teostavad ka mõnda tüüpilistest postiteenuse toimingutest, nagu postisaadetiste kogumine, sorteerimine või jaotamine. See määratlus ei hõlma ainult transporti üksinda.²² Seepärast ei või kullerteenuseid osutavaid ettevõtjaid selle määratluse alt välja jätta, sest nad teostavad ka ühte või mitut postiteenuseid eristavat toimingut.²³ Kullerpostile iseloomulikud lisandväärtusega teenused ei muuda kuidagi selle kuulumist postiteenuste valdkonda.

33. Itaalia valitsus juhib samuti tähelepanu teisese õiguse arenguperspektiividele, mis tema sõnul kinnitavad seda tõlgendust. Nii ei tehta tema sõnul määruse 2016/149²⁴ ettepanekus vahet lihtsaadetistel ja postisaadetistel, vastupidi sellele, mida väidab eelotsusetaotluse esitanud kohus.

2. Õiguslik analüüs

34. Direktiivi 97/67 artikli 1 esimeses taandes on sätestatud ühiseeskirjad „postiteenuste“ osutamisele kohaldatavate tingimuste kohta; need teenused hõlmavad selle direktiivi artikli 2 punkti 1 ammendava määratluse kohaselt²⁵ „postisaadetiste kogumist, sorteerimist, *transporti* ja jaotamist“. Toon nüüdsest kursiivis välja transpordi selle tähtsuse tõttu küsimusele vastamisel.

35. Mõiste „postisaadeti“ on määratletud direktiivi 97/67 artikli 2 punktis 6. Selleks on valmissaadeti, mille postiteenuste osutaja *toimetab* adressaadile. Postisaadeti võivad mõistagi olla kirjasaadeti,²⁶ aga ka raamatud, kataloogid, ajalehed ja perioodikaväljaanded, nagu ka „postipakid, mis sisaldavad kaubandusliku väärtusega või ilma kaubandusliku väärtuseta kaupu“.

18 Euroopa Kohtu otsus, 19.5.1993, C-320/91, EU:C:1993:198.

19 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiv teenuste kohta siseturul (ELT 2006, L 376, lk 36; edaspidi „direktiiv 2006/123“).

20 Ta nimetab komisjoni 26. augusti 1998. aasta otsust Deutsche Post vs. DHL, IV/M 1168, punkt 17; 23. veebruari 1999. aasta otsust Deutsche Post vs. Securicor, VI/M11347, ja 30. jaanuari 2013. aasta otsust UPS vs. TNT, M6570.

21 Ta viitab Euroopa Kohtu otsusele, 23.4.2009, TNT Post UK (C-357/07, EU:C:2009:248, punkt 46).

22 Nad väidavad, et seda seisukohta kinnitavad kohtuotsused, 17.5.2001, TNT Traco (C-340/99, EU:C:2001:281) ja 13.10.2011, DHL International (C-148/10, EU:C:2011:654) ning kohtujuristi ettepanek, Mengozzi, kohtuasi DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:168.

23 Itaalia valitsus ja komisjon viitavad komisjoni teatisele konkurentsieeskirjade kohaldamise kohta postiteenusele ja teatavate postiteenuseid käsitlevate riiklike meetmete hindamise kohta (EÜT 1998, C 39, lk 2).

24 25. mai 2016. aasta ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus postipakkide piiriülese kättetoimetamise teenuste kohta (COM(2016) 285 final).

25 Kohtuotsus, 22.10.2015, Easy Pay ja Finance Engineering (C-185/14, EU:C:2015:716, punkt 29).

26 Vastavalt artikli 2 punktile 7 on need „mis tahes füüsilisele kandjale kirjutatud teatis, mis edastatakse ja toimetatakse aadressil, mille saatja on märkinud saadetisele või selle ümbrisele. Raamatuid, katalooge, ajalehti ja perioodikaväljaandeid ei käsitleta kirjasaadetistena“.

36. Kuna postiteenuste osutajaks loetakse iga ettevõtjat, kes osutab *ühte või mitut* direktiivi 97/67 artikli 2 punktis 1 loetletud teenustest, saaks eespool nimetatud õigusnormide koostoimes tõlgendamisest esmapilgul järeldada, et postisaadetiste transport on postiteenuste lahutamatu osa. Piisaks seega sellest, et ettevõtja tegeleb nimetatud postisaadetiste transpordiga, et ta kuuluks direktiivi 97/67 kohaldamisalasse, ilma et oleks vaja, et ta tegeleks lisaks muu selle artikli 2 punktis 1 nimetatud tegevusega.

37. Direktiivi 97/67 muutmisel aga sätestati direktiiviga 2008/6 selle põhjenduse 17 esimeses lauses, et *transporti üksinda* postiteenusena käsitada ei tohiks. Kuigi seda kinnitust ei ole artiklites sätestatud,²⁷ võib mõelda, et see vastab seadusandja algsele kavatsusele, kelle jaoks ülejäänud postiteenustest *eraldiseisev* transport ei kuulunud algusest peale direktiivi 97/67 kohaldamisalasse.

38. Põhikohtuasjas puudutab võimalik postiteenuste osutajateks kvalifitseerimine kahte liiki ettevõtjad: ühelt poolt neid, kes tegutsevad veo- ja ekspeditsiooniettevõtjatena, ja teiselt poolt kullerposti ettevõtjaid. Postiteenuseid reguleerivad asutused ja ametid ise on juhtinud tähelepanu sellele, kui raske on valdkondadevaheliste õigusnormide (nagu transporti reguleerivad õigusnormid) kohaldamisala piiritleda seoses nendega, mis käsitlevad just postiteenuseid, kui nii ühed kui ka teised on kohaldatavad nende kahe ettevõtjakategooria suhtes.²⁸ Käsitlen neid kahte eraldi.

a) Veoettevõtjad

39. Postiteenuste turu areng näitab viimastel aastatel selget mitmekesisustumise tendentsi, mis on ajendatud põhiliselt e-kaubanduse buumist. Traditsioonilised postisektori ettevõtjad konkureerivad logistika- ja veoettevõtjatega ning isegi tööstusliku kaubaveo ettevõtjad hakkavad tegelema postipakkide kättetoimetamisega. Nende kliendid ei nõua enam ainult klassikalisi kaubaveoteenuseid (vabrikutest kaubanduskeskustesse), vaid ka individuaalsete pakkide jaotamist. Nii tekivad uut tüüpi ettevõtjad, kes ei vasta täpselt arusaamale postiopeeraatoritest, kuid pakuvad samalaadseid teenuseid, mis võivad koguni olla nendega vahetatavad.²⁹

40. Veo- ja ekspeditsiooniettevõtjad nõuavad direktiivi 97/67 niisugust tõlgendust, mis jätab nad selle kohaldamisalast välja. Nad kinnitavad, et kui nad osutavad postisaadetiste veo teenuseid, toimub võimalik muude ülesannete (nagu nende saadetiste kogumine ja jaotamine) ainult põhitegevuse kõrvaltegevusena. Seetõttu ei tohiks neid samastada postiteenuste osutajatega.³⁰

41. Ma ei jaga seda seisukohta, mitmel põhjusel.

27 Erinevalt määruse ettepanekust postipakkide piiriülese kättetoimetamise teenuste kohta, millele ma viitasin joonealuses märkuses 24.

28 European Regulators Group for Postal Services (ERGP), Medium Term Strategy (2017-2019) – Discussion paper for Public Consultation [ERGP (16) 16], lk 7: „NRAs are currently tasked with overseeing „postal services“ provided by „postal services providers“, which generally covers some but not always all parcel delivery operators and the scope of which varies across Member States. The courier, parcel and express (CEP) services are not only covered by the European regulation (and specifically by the postal directive) applying to the postal sector, but also by other transversal legislation, for instance transport law. The boundaries as regards applicable law for these services may not always be clear“.

29 Vt komisjoni Staff Working Document, [SWD(2015) 207 final, 17.11.2015] — Accompanying the document – Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the Postal Services Directive (Directive 97/67/CE as amended by Directive 2002/39/CE and Directive 2008/6/CE), COM(2015) 568 final, lk 66 (edaspidi „SWD(2015) 207 final“).

30 Võib juhtuda, et ekspeditsiooniettevõtjad ei osuta postiteenuseid, olenevalt oma konkreetsetest teenustest. Nende võimalik arvamine direktiivi 97/67 kohaldamisalasse ei sõltu sellest, kuidas on seda tüüpi ettevõtjad määratletud liikmesriikide tsiviil- või äriõiguses, vaid sellest, kas nad osutavad mõnda selles direktiivis nimetatud postiteenustest.

42. Esiteks, kuna direktiivi 2008/6 ettevalmistavates materjalides³¹ ei ole muud märgitud, on selle põhjenduse 17 esimese lause³² kõige loogilisem tõlgendus, et tegu on artikli 2 punktide 1 ja 6 täpsustusega, mis neid „selgitab, kuid ei muuda“³³, nii et teenuse osutamist, mis piirdub postisaadetiste transpordiga üksinda, ilma ühtegi muud postiteenust määratlevat teenust osutamata (kogumine, sorteerimine või jaotamine), postisektori õigusnormid ei reguleeri.³⁴

43. Teiseks, kui nõustuda, et veoettevõtjad jäävad seetõttu, et postisaadetiste kogumine või jaotamine on kõrvaltegevus, direktiivi 97/67 kohaldamisalast välja, tõlgendamisraskused mitmekordistuvad. Objektivse ja kergesti kontrollitava asjaolu, kas on toimunud postisaadetiste kogumine, sorteerimine või jaotamine, asemel tuleks kohaldatava õiguskorra piiritlemiseks hinnata *ad casum* nende ettevõtjate pakutavate „kõrvalteenuste“ suuremat või väiksemat osakaalu võrreldes põhiteenustega (transport).

44. Minu arvates ei ole direktiivis 97/67 oluline mitte protsendimäär, mille moodustavad „kõrvalteenused“ veoteenustega võrreldes, vaid asjaolu, et ettevõtja pakub neid teenuseid koos veoteenustega postiteenuste määratluse raames.³⁵ Lisaks õiguslikule ebakindlusele, mida põhjustaks Confetra väljapakutud tõlgendus, ei leidu direktiivis 97/67 midagi, mis seda toetaks.

45. Lõpuks leiab selgitus, mida ma pooldan, kinnitust ettepanekus: määrus postipakkide piiriülese kättetoimetamise teenuste kohta³⁶, mille põhjenduse 8 kohaselt tuleks „[k]ooskõlas praeguse tava ja direktiiviga [97/67][³⁷] [...] postiteenuste ahela iga etapp, st kogumine, sorteerimine ja kättetoimetamine lugeda postipakkide kättetoimetamise teenusteks“ ja „[t]ransport üksinda, mis ei toimu koos ühega neist etappidest, peaks jääma väljapoole postipakkide kättetoimetamise teenuste ulatust, sest sellisel juhul võib eeldada, et nimetatud tegevus kuulub transpordisektorisse“³⁸.

b) Kullerposti ettevõtjad

46. Kullerteenuste osutajaid on Euroopa Kohus juba käsitlenud postiteenuse operaatoritena vähemalt neljal puhul: i) kvalifitseerides neid „eriteenusteks“ kohtuotsuses Corbeau³⁹; ii) leides kohtuotsuses DHL International⁴⁰, et neile kehtib nõue järgida kohtuvälist kaebuste lahendamise menetlust, nagu on ette nähtud direktiivi 97/67 artiklis 19; iii) tõlgendades kohtuotsuses DHL Express (Austria)⁴¹ selle direktiivi artikli 9 lõiget 2 nii, et neid võib liikmesriigi seadusega kohustada ülejäänud postioperaatoritega võrdselt rahastama postisektori eest vastutavat reguleerimisasutust, ja iv) tuvastades kohtuotsuses Ilves Jakelu,⁴² et nende teenuste osutamisele võib kehtestada üldloa väljastamise nõude. Need kohtuotsused oleksid mõistetamatud, kui Euroopa Kohus ei oleks lähtunud eeldusest, et kullerpost kuulub postiteenuste hulka.

31 Kui ma ei eksi, esineb see lause õigusloomeprotsessis esimest korda nõukogu 8. novembri 2007. aasta ühises seisukohas [nõukogu dokument nr 13593/6/07 REV 6] ja mingi selgitusega. Komisjon kinnitas seda muljet kohtuistungil.

32 Selle lause süstemaatiline tõlgendus ei anna ühtegi tarvilikku elementi, sest see on ühe sellise lõigu alguses, mis käsitleb reklaammaterjali otseposti käsitamist teataval asjaoludel kirjasaadetisena.

33 Seda ilmekat väljendust kasutas kohtuistungil Confetra esindaja.

34 Õigusloometehnika (põhjendusse peidetud lause) ei ole kõige sobivam ja oleks vahest olnud selgem, kui see kriteerium oleks lisatud direktiivi 97/67 artiklite teksti. See vormiküsimus ei lükka siiski ümber sisulist loogilist tõlgendust.

35 Sarnaselt on väljendunud Itaalia reguleeriv asutus, nagu nähtub dokumendist „*ERGP 2015 report to the European Commission on Legal regimes applicable to European domestic or cross-border e-commerce parcel delivery*“ [ERGP PL (15) 28], lk 12.

36 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. mai 2016. aasta ettepanek (COM(2016) 285 final).

37 Kohtujuristi kursiiv.

38 Seda on kajastatud selle artikli 2 lõike 2 punktis a, milles on sätestatud, et „transporti üksinda ei käsitata postipakkide kättetoimetamise teenusena“.

39 Kohtuotsus, 19.5.1993, C-320/91, EU:C:1993:198, punkt 19; nii, et need on „üldist huvi pakkuvast teenustest lahutatavad, vastavad ettevõtjate spetsiifilistele vajadustele ja nõuavad teatavaid lisateenuseid [...] nagu kodus kogumine, kiirem või usaldusväärsem jaotamine või ka võimalus muuta sihtaadressi saadetise teel oleku ajal [...]“.

40 Kohtuotsus, 13.10.2011, C-148/10, EU:C:2011:654, punktid 30 ja 52. Selle punktis 20 on märgitud, et selles kohtuvaidluses kaebajaks olev ettevõtja leidis, et tema ekspressteenuseid ei saanud kvalifitseerida postiteenusteks.

41 Kohtuotsus, 16.11.2016, C-2/15, EU:C:2016:880, punkt 31.

42 Kohtuotsus, 15.6.2017, C-368/15; EU:C:2017:462, punkt 29.

47. Kui palju tahes erinevusi – vahel olulisi – kullerpostil võrreldes kirjasaadetistega tegeleva postiteenusega ka ei oleks, kuuluvad need oma tegevuse tuuma poolest ikkagi postiteenuste iseloomulike side- ja teabevahetuse vahendite hulka.⁴³ See on tõepoolest postituru osa, mida iseloomustavad selle esmaklassilised teenused, mille eest maksavad kliendid nõuetekohast tasu. Lisaks on direktiivi 97/67 määratlused, nagu „postiteenuste“ või „postisaadetiste“⁴⁴ määratlus piisavalt laiad selleks, et hõlmata neid suure lisandväärtusega eriteenuseid.⁴⁵

48. Nende eelduste põhjal – ehkki riigisiseste õigusnormide kooskõla direktiiviga 97/76 hinnata Euroopa Kohtu tehtava kohtuotsuse seisukohast on lõppkokkuvõttes asja arutava kohtu ülesanne – arvan, et eelotsusetaotluse esimeses küsimuses nimetatud sätted on selle direktiiviga kooskõlas. Ühelt poolt see kohus ise kinnitas, et direktiivi 97/67 artikli 2 punktid 1, 1a ja 6 on sõnasõnalt üle võetud seadusandliku dekreeidi nr 261/1999 artikli 2 punktidest a ja f. Teiselt poolt vastavad lubade määruse artikli 1 lõike 1 punktid g, i ja r ja artikli 8 lõige 4 minu välja pakutud posti- ja veeteenuste tõlgendusele.

49. See on nii eelkõige seepärast, et see määrus (artikli 8 lõige 4) ei nõua transpordiks *üksinda* üldluba. Selle artikli 1 lõike 1 punktis r on see mõiste määratletud kui „tegevused, mis on seotud transpordietapiga ega hõlma muid tegevusi, mis leiavad aset punktis g määratletud postiteenuste jada etappides“, kusjuures selles punktis g on täpsustatud, mida tähendab mõiste „postiteenused“.

C. Teine eelotsuse küsimus

1. Poolte seisukohtade kokkuvõte

50. Confetra väidab, et üldloa hankimise nõude kehtestamine ettevõtjatele, kes ei osuta universaalteenust, on direktiivi 97/67 artikli 9 lõikes 1 põhjendatud vajadusega tagada niisuguste oluliste nõuete täitmine, nagu on sätestatud selle artikli 2 punktis 19. Tema arvates kehtestati Itaalias loa nõue, ilma et ametiasutused oleks hinnanud, kas on vaja võtta niisugustel nõuetel põhinevaid reguleerivaid meetmeid. Lisaks peab ta talle pandud kohustusi ebaproportsionaalseteks.

51. AICAI jt ja UPS ühinevad selle kriitikaga. Nad lisavad, et postiturul on suur konkurents ega ole märgata mingit nõrkust, mis kohustaks tugineva üldise huvi põhjustele (olulised nõuded), mis õigustavad tingimuste kehtestamist. See, et seadusandliku dekreeidi nr 261/1999 artiklis 1 on postisaadetiste kogumine, sorteerimine, transport ja jaotamine kvalifitseeritud esmatähtsat üldist huvi pakkuvaks, ei õigusta kohustusliku loa korda, sest sellega eiratakse direktiivi 97/67 artikli 9 lõike 1 kasulikku mõju. Lisaks on paljud selle seadusandliku dekreeidi kohustustest juba kehtestatud teistes valdkondlikes õigusnormides.

52. Poste Italiane sõnul on Itaalia kord tänu suurele kaalutusõigusele, mille annab direktiiv 97/67 liikmesriikidele selleks, et võtta vastu üldloakord ja määrata mitteuniversaalsed postiteenused, mille jaoks on nõutav luba, liidu õigusega kooskõlas. Ta lisab, et liikmesriigi seadusandja kaalus vajadust võtta olulisi nõudeid silmas pidades seadusandliku dekreeidi nr 261/1999 artiklis 6 reguleerivad meetmed ja kvalifitseerida need selle artiklis 1 „esmatähtsat üldist huvi pakkuvateks teenusteks“. Mis puutub proportsionaalsusesse, siis rõhutab ta, et eesmärk järgida tööõigust on vastavalt direktiivi 97/67 artikli 2 punktile 19 legitiimne eesmärk. Lisaks piirab loa andmise menetlus võimalikult vähem põhivabadusi, sest postiteenuste osutaja võib oma tegevust alustada 45 päeva pärast taotluse esitamist.

43 Vt direktiivi 2008/6 põhjendus 5.

44 Märkigem, et nende saadetiste hulka kuuluvad postipakid, mis sisaldavad kaubandusliku väärtusega või väärtuseta kaupa; vastavas sektoris tegutsevad esmajärjekorras kullerposti ettevõtjad.

45 Seepärast ei ole neile kohaldatavat direktiiv 2006/123 teenuste kohta siseturul, vastupidi sellele, mida väidab AICAI.

53. Itaalia valitsus nõustub Poste Italianega selles, et liikmesriikidele on jäetud suur kaalutusõigus, eriti arvestades, et direktiiviga 97/67 on ühtlustatud miinimumnõuded. Sellest tulenevalt ei piirdu liikmesriikidele tunnustatud reguleerimispädevus universaalteenusega, vaid ametiasutused peavad tagama ka sektori üldise huvi tervikuna.⁴⁶

54. Komisjoni arvates peab niisugune nagu käesolevas kohtuvaidluses arutatav kord olema lubatud, kui see on õigustatud mõne direktiivi 97/67 artikli 2 punktis 19 sätestatud olulise nõudega, proportsionaalne ja vastab selle artikli 9 lõike 3 tingimustele.

2. Õiguslik analüüs

55. Põhimõtteliselt võivad liikmesriigid nõuda universaalteenuse alla mitte kuuluvate postiteenuste osutamiseks üldluba: direktiivi 97/67 artikli 9 lõige 1 on selles mõttes üheselt mõistetav.⁴⁷ Kuna postiveoettevõtjad⁴⁸ ja kullerpostiettevõtjad osutavad neid teenuseid, nagu ma just selgitasin, kehtib neile üldloakord.

56. Arvan nagu Poste Italiane ja Itaalia valitsus, et direktiivi 97/67 artikli 9 lõige 1 koostoimes sellele eelneva põhjendusega 22 annab riikide ametiasutustele teatava kaalutusõiguse: a) otsustamaks, kas nad rakendavad üldloakorda; ja b) kui jah, siis reguleerimaks selle tingimusi direktiivi enda juhiste piires.

57. Vastavalt samale sättele on lubade andmine lubatav ainult *määralt, mis on vajalik, et tagada oluliste nõuete täitmine*. Kuna liikmesriikide kaalutusõigus sõltub selle direktiivi sätete täpsusest, millega nad peavad oma riigisisese õiguskorra vastavusse viima,⁴⁹ on see siin oluliselt piiratud, sest *olulised nõuded* on sõnaselgelt ja ammendavalt⁵⁰ esitatud direktiivi 97/67 artikli 2 punktis 19.

58. Järelikult peab liikmesriik, kes otsustab seada postiteenusteturule pääsu tingimuseks, et tuleb hankida üldluba, seda põhjendama lähtuvalt ühest või mitmest nendest *nõuetest*, mis tegelikult väljenduvad väga erinevat laadi *üldise huvi põhjustest*.⁵¹ Ei ole tingimata vajalik, et liikmesriik tugineks kõikidele ja igale ühele nendest *üldise huvi ja mittemajanduslikest põhjustest*, mida see säte sisaldab. Piisab sellest, kui ta valib üldloakorra põhjendamise ühe või mõnega nendest.

59. Seadusandlikus dekreedis nr 261/1999 on tunnistatud postisaadetiste kogumine, sorteerimine, transport ja jaotamine „esmatähtsat üldist huvi pakkuvateks teenusteks“. Hilisemas otsuses nr 129/15, millele eelneb seletuskiri, mis sisaldab põhjalikku lubade määrust põhjendavat analüüsi,⁵² on selgitatud, et korraldati avalik arutelu muu hulgas töötingimuste täitmise kohustuse teemal.

60. Vaidluse keskmes on küsimus, kas Itaalia ametiasutused, kui nad kehtestasid universaalteenuse alla mittekuuluvate postiteenuste osutajatele üldloa nõude, kasutasid neile direktiiviga 97/67 antud kaalutusõigust adekvaatselt.

46 Ta viitab sellega seoses kohtujuristi ettepanekule, Mengozzi, kohtuasi DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:168, punkt 44.

47 Universaalteenuse alla mitte kuuluvate teenuste osutamiseks võib kehtestada üldloa nõude. Vt kohtuotsus, 15.6.2017, Ilves Jakelu (C-368/15, EU:C:2017:462, punkt 30).

48 Viitan juba öeldule transpordi *üksinda* kohta, mis on direktiivi 97/67 ja riigisiseste postiõigusnormide kohaldamisalast välja jäetud.

49 Kohtuotsus, 8.5.2008, Danske Svineproducenter (C-491/06, EU:C:2008:263, punkt 31).

50 Selle sätte sõnastus ei jäta kahtlust, et oluliste nõuete arv on piiratud.

51 Nende hulgas on nii erinevad avalikud huvid nagu postisaladus, ohtlike ainete veo turvalisus, andmekaitse, keskkonnakaitse ja territoriaalkorraldus.

52 Vt otsuse nr 129/15 seletuskirja punktid 65 ja 66. Minu arvates vastab see otsus kõigi ametiasutuste kohustusele selgitada oma akte, millele sel juhul eelnes konsulteerimine huvitatud isikutega postiõigusnormide sisu üle lubade küsimuses.

61. Direktiiv 97/67 ei nõua, et selle korra kehtestamise *asjakohasust* (mis sõltub iga liikmesriigi hindamiskriteeriumidest) tuleb üksikasjalikult selgitada, vaid et see vastab artikli 9 lõikes 1 koostoimes artikli 2 punktiga 19 osutatud juhistele. Teisisõnu, kui liikmesriik soovib kehtestada nende teenuste osutamisele loakorra, peab ta siduma selle rakendamise mõne direktiivi 97/67 üldise huvi põhjusega.

62. Nagu aga kohtutoimikutest nähtub, on seadusandliku dekreeidi nr 261/1999 artikli 1 lõike 2 punktis u nende „oluliste nõuete“ määramisel, millest lähtuvalt Itaalia seadusandja kehtestas niisuguste ettevõtjate nagu kaebajad tegevusele üldloa korra, sätestatud mitu nõuet, mis on sätestatud direktiivis 97/67 (näiteks muu hulgas tagada postisaladus või isikuandmete kaitse).

63. Selles loetelus on nimetatud ka eesmärk säilitada sotsiaalsed kohustused postiopeeraatorite töötajate ees, nagu ka riigisisene tööõigus ja sektori kollektiivlepingud. Märke selle konkreetse eesmärgi kohta on seadusandlikust dekreedist hilisemates õigusaktides; see lubab Poste Italianel⁵³ rõhutada, et Itaalia õigusnormid lähtuvad ühest üldise huvi põhjustest („õigus- ja haldusnormide ja/või tööturu osapoolte vahelise kollektiivlepinguga [...] kehtestatud töötingimuste ja sotsiaalkindlustusskeemide järgimine“), mis on direktiivi 97/67 artikli 2 punktis 19 ette nähtud.⁵⁴

64. Kui üldloa nõude enda õigustatust vaidluse esemeks olevate postiteenuste puhul on selliselt selgitatud, küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas Itaalia ametiasutused on seadnud selle loa saamise tingimuseks ebaproportsionaalsete kohustuste täitmise. Eelotsusetaotlustes ei ole siiski täpselt märgitud,⁵⁵ milliseid kohustusi konkreetselt (peale universaalteenuse rahastamise,⁵⁶ millest ma räägin allpool) võib pidada ülemäärasteks.

65. Minu arvates ei ole lubade määruse artiklis 11 sätestatud kohustustes märgata midagi ebaproportsionaalsust. Kohustused seoses kasutajatega, nagu on sätestatud selle artikli lõikes 2 (hoida ettevõtjat eristavad tähised nähtaval, avaldada teenuste üldtingimused ja järgida sellealaseid üldeeskirju), näivad mulle üsna loogilised. Sama kehtib lõikes 3 ette nähtud „teavitamiskohustuste“ kohta (edastada ametile või pädevale ministeeriumile andmed tegevuse ja kaebuste kohta, nagu ka teatada pärast loa saamist toimunud muutustest).

66. Mis puutub selle määruse artikli 11 lõikesse 1, siis kohustus, mille üle vaidlus valdavalt toimus, on sätestatud punktis f, mida ma käsitlen pärast. Ma arvan, et ülejäänud selles lõikes ette nähtud kohustustest ei ole ebaproportsionaalsed: ühed (punktid a ja b) puudutavad töötajatega lepingute sõlmimist ja töötajate suhtes kehtivat korda, kellele ei tohi olla varem määratud olulisi kriminaalkaristusi, ja töötingimusi käsitlevate riigisiseste õigusnormide ja lepingute täitmist; teised (punktid c, d ja e) käsitlevad ettevõtjate suhteid haldusasutustega, sealhulgas nende pädevuses olevate järelevalve- ja kontrollifunktsiooni eest tasumisele kuuluvate lõivude maksmist või ameti kuludes osalemist, nagu ka kohustust teatada neile algsete nõuete võimalikest muutustest.

67. Kuigi selle hindamine on lõppkokkuvõttes eelotsusetaotluse esitanud kohtu pädevuses, kordan, et minu arvates on kirjeldatud kohustused adekvaatsed, ega ole ülemäära koormavad postiteenuse osutamiseks raamistikus, mis ühendab ettevõtjate ettevõtlusvabaduse teatavate reguleeritud toimimise miinimumeeskirjade kehtestamisega riigiasutuste järelevalve all, kellele see ülesanne on antud.

53 Oma seisukohtade punktis 55 ja viidates määruse artikli 10 lõike 4 punktidele c ja artikli 11 lõike 1 punktidele b ja c.

54 See põhjus lisati Euroopa Parlamendi ja nõukogu ühise seisukohaga direktiivi 97/67 muutmisel direktiiviga 2008/6, arvestades „sotsiaalsete kaalutluste poliitilise tähtsuse[t] täieliku turu avamise protsessis“ (ühine seisukoht (EÜ) nr 19/2007, 8.11.2007, mille nõukogu kiitis heaks Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 251 sätestatud korras, eesmärgiga võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 97/67 seoses ühenduse postiteenuste siseturu rajamise lõpuleviimisega (ELT 2007, C 307 E, lk 22)).

55 Nende taotluste punktides 2.5.2.2, 2.5.2.3 ja 2.5.2.4 ei ole nimetatud mingit konkreetset koormust, mida võiks lugeda „ebaproportsionaalseks, ebaloogiliseks või ülemääraseks“.

56 Eelotsusetaotluste punktid 2.5.2.5 jj.

D. Kolmas ja neljas eelotsuse küsimus

1. Poolte seisukohtade kokkuvõte

68. Confetra⁵⁷ pooldab direktiivi 97/67 artikli 9 lõigete 1 ja 2 ja artikli 7 lõike 4 grammatilist tõlgendamist, millest järeldub, et universaalteenuse hüvitamise fondi panustamise kohustuse võib panna ainult ettevõtjatele, kes seda teenust osutavad (seega mitte kaebajatele). Liidu õigusega on tema väitel vastuolus riigisisene õigusnorm, mis näeb ette *automaatse* kohustuse panustada sellesse fondi, tegemata vahet maksumaksjate ega asjaomaste turgude olukorra järgi.

69. AICAI jt, nagu ka UPS, jagavad Confetra arvamust. Nad lisavad, et grammatilisest, teleoloogilisest, süstemaatilise ja ajaloolisest seisukohast ei hõlma direktiivi 97/67 artikli 9 lõike 2 teises lõigus nimetatud „load“ lõikes 1 ette nähtud lube, mistõttu tuleb hüvitusfondi sisse makseid teha ainult universaalteenuse operaatoritel. Nad leiavad, et direktiivi 2008/6 põhjendus 27 kinnitab seda tõlgendust.

70. Seevastu Poste Italiane ja Itaalia valitsus on seisukohal, et seadusandliku dekreeedi nr 261/1999 artikli 3 lõige 12, mis käsitleb nende postiteenuste osutajate sisse makseid universaalteenuse hüvitamise fondi, mis ei kuulu universaalteenuse alla, ei ole vahetult kohaldatav. Selle tingimuseks on, et amet kontrollib netomaksumust ja seda, kas selle teenuse osutaja finantskoormus on ebaõiglane, ning selle rahastamisviisi. Nad täpsustavad, et vastavalt lubade määruse artikli 11 lõike 1 punktile f ja artikli 15 lõikele 2 hinnatakse sellesse fondi panustamist igal üksikjuhul eraldi ja see sõltub sellest, kas pakutavad teenused on vahetatavad universaalteenustega, mille tunnused muutuvad vastavalt majanduslikele, tehnoloogilistele ja sotsiaalsetele teguritele.

71. Nad märgivad, et vaatamata direktiivi 96/67 artikli 9 lõike 2 ebaõnnestunud redaktsioonile, on selles mõeldud lube üldiselt ning see ei piirdu lõikes 1 osutatud universaalteenuse lubadega, kuigi need kaks lõiget koosvõetuna võivad jätta sellise mulje. Selle sätte grammatiline, süstemaatiline, loogiline ja teleoloogiline tõlgendus kinnitavad nende sõnul seda seisukohta.

72. Prantsuse valitsus, kes osales kohtuistungil ainult nendele kahele küsimusele vastamiseks, väidab, et kullerposti ettevõtjaid ei saa nende eritunnuste; teenuste lisandväärtuse; selle tõttu, kuidas kliendid nende teenuseid kasutavad, ja hinnakujunduse tõttu kohustada hüvitusfondi panustama.

73. Komisjon kahtleb nende küsimuste vastuvõetavuses, kuna ta peab neid hüpoteetilisteks, sest amet ei ole praeguse seisuga teinud otsust, mis kohustaks neid ettevõtjaid tegema sisse makseid hüvitusfondi. Ülejäänud osas jagab ta Poste Italiane ja Itaalia valitsuse seisukohta võimaluse kohta siduda selle fondiga ettevõtjad, kes pakuvad teenuseid, mis on vahetatavad universaalteenuse raames osutatavate teenustega.

2. Õiguslik analüüs

a) Eelotsuse küsimuste vastuvõetavus

74. Komisjoni vastuväide, et eelotsuse küsimused on hüpoteetilised, sunnib analüüsima eelotsusetaotluste nende osade vastuvõetavust.

57 Ta väidab ennekõike, et need kaks küsimust on esitatud teise võimalusena juhuks, kui kahele teisele küsimusele vastatakse eitavaks.

75. Kohtuistungil selgus, et amet ei olnud ikka veel otsustanud universaalteenuse hüvitamise fondi luua ega ole seega kohustanud ühtegi ettevõtjat sellesse panustama.⁵⁸ Kui see on nii — mida kontrollida on asja arutava kohtu ülesanne —, siis lähtuvad kolmas ja neljas eelotsuse küsimus tulevikuoletusest, mille sisu ei ole veel kindel, mistõttu on need vastuvõetamatud.⁵⁹

76. Äärmisel juhul oleks vastuvõetav kolmas eelotsuse küsimus, kui seda mõista abstraktselt sõnastatud küsimusena niisuguste riigisiseste õigusnormide kooskõla kohta direktiiviga 97/67, millega on edaspidi lubatud — kuid mitte kohustatud — kehtestada nendele, kellel on üldluba, kohustus teha sissemakseid hüvitisfondi.

77. Igaks juhuks, kui Euroopa Kohus peaks vastuvõetamatuse vastuväite tagasi lükkama, esitan oma arvamuse mõlema küsimuse kohta, millele võib vastata koos.

b) Sisulised küsimused

78. Direktiivi 97/67 artikli 9 lõike 2 kohaldatavust üldlubadele kinnitati juba kohtuotsuses DHL Express (Austria).⁶⁰ Euroopa Kohus märkis konkreetselt, et direktiivi 97/67 artikli 9 lõike 2 teisest lõigust tuleneb, et mõiste „load“ tähistab nii selle artikli lõike 2 esimese lõigu lube (üksikload) kui ka selle lõike 1 lube (üldload).

79. Kuigi eelotsuse küsimus selles kohtuasjas puudutas sama direktiivi artikli 9 lõike 2 teise lõigu neljandat taanet, oli küsimuse keskmes mõiste „load“ tähendus, mida Euroopa Kohus analüüsis seoses kõikide selle sama sätte taanetega.

80. Järelikult ei takista põhimõtteliselt miski liikmesriikidel seada üldlubade andmise tingimuseks kohustust teha sissemakseid hüvitisfondi.

81. Seda laadi fondi loomine direktiivi 97/67 artikli 7 lõikes 4 kirjeldatud tingimustel on üks meetoditest, mille liikmesriigid võivad valida universaalteenuse rahastamiseks. See teenus on, nagu ma juba märkisin, tegelikult tasakaalustusmehhanism direktiiviga 2008/6 rakendatud liberaliseerimisprotsessis ja konkurentsile avamises. Selle rahastamisega postiteenuste osutajate sissemaksetega püütakse saavutada teatav võrdsus ühtede ja teiste vahel, kohustades uusi turule tulijaid, kellel ei ole samasuguseid kulusid nagu ettevõtjatel, kellele on ülesandeks tehtud universaalteenuse osutamine,⁶¹ sellesse fondi sissemakseid tegema ja panustama solidaarsuse põhimõttel rajanevate kohustuste rahastamise.

82. Direktiivi 2008/6 põhjendus 27 võimaldab nõuda postiteenuste osutajatelt, et nad osaleksid selle fondi rahastamises. See hõlmab mõistagi ettevõtjaid, kellel on üldluba. Piisab sellest, et postiteenuseid, mida pakutakse nende lubade alusel (ja millel „ei pea tingimata olema kõik universaalteenuse tunnused“), saaks kasutaja seisukohast kvalifitseerida „piisaval määral vahetatav[aks]“ universaalteenustega.

58 AICAI kaitsja tunnistas kohtuistungil, et ettevõtjate mure on tingitud *riskist*, et see fond võidakse luua ja ettevõtjaid kohustatakse tulevikus seda rahastama. Pärast seda, kui ta oli kinnitanud, et Itaalia postiõigusnormid on *in itinere*, mõõnis ta, et selles normatiivses olukorras ei seisa ettevõtjad silmitsi mitte tegeliku, vaid hüpoteetilise takistusega.

59 Vt selle kohta kohtuotsus, 15.9.2011, *Unió de Pagesos de Catalunya* (C-197/10, EU:C:2011:590, punktid 17 ja 18 ja seal viidatud kohtupraktika).

60 Kohtuotsus, 16.11.2016, C-2/15, EU:C:2016:880, punktid 22–28. Vt ka kohtujurist Mengozzi ettepaneku punkt 28 j j selles kohtuasjas, EU:C:2016:168.

61 Komisjoni sõnul oli 2015. aastal universaalteenuse osutaja kõikides liikmesriikides endiselt pikaajaline riiklik postioperaator (SWD(2015) 207 final, lk 13).

83. Kui kasutaja võib tajuda postiettevõtja teenust alternatiivsena universaalteenuse osutaja pakutavale teenusele, võib järeldada, et need on üksteisega *asendatavad*, mis – kordan – on piisav selleks, et oleks lubatav panna esimesele kohustus hüvitisfondi rahastada.⁶²

84. Arvan, et Itaalia õigusnormid, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus kirjeldab, vastavad sellele mudelile. Ühelt poolt on seadusandliku dekreeedi nr 261/1999 artikli 6 lõikes 1a ja artikli 10 lõikes 2 ette nähtud üldlubade omanike panustamine universaalteenuse hüvitamise fondi, kui nad pakuvad universaalteenuseid *asendavaid* teenuseid.

85. Teiselt poolt – ja see on võtmetähtsusega normatiivne asjaolu – reguleerivad lubade määramise artikli 11 lõike 1 punkt f ja artikli 15 lõige 2 sellesse fondi panustamise kohustust ühesuguses sõnastuses⁶³, viidates direktiivi 2008/6 põhjenduses 27 sätestatud nõuetele. Ma ei näe, kuidas võiks pidada selle direktiiviga vastuolus olevaks riigisiseseid õigusnorme, mis just nimelt järgivad selles sätestatud, et määrata kindlaks hüvitisfondi rahastamise kohustuse ulatust.

86. Järelikult ei tähelda ma nendes Itaalia õigusnormides mingit vastuolu direktiiviga 97/67. Kui amet otsustab tulevikus selle mehhanismi sisse seada ja nõuda sellesse panustamist ühtedelt ja teistelt ettevõtjatelt, tuleb kontrollida, mil määral see vastab direktiivist 97/67 tulenevatele kriteeriumidele, siis – ja mitte nüüd.

V. Ettepanek

87. Esitatut arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio maakonna esimese astme halduskohus, Itaalia) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

- „1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. detsembri 1997. aasta direktiivi 97/67 ühenduse postiteenuste siseturu arengut ja teenuse kvaliteedi parandamist käsitlevate ühiseeskirjade kohta (direktiiviga 2008/6 muudetud redaktsioonis) artikli 2 punktidega 1, 1a ja 6 ei ole vastuolus postisektorit käsitlevad riigisiseseid õigusnormid, millega arvatakse selle direktiivi kohaldamisalasse veo- ja ekspeditsiooni-, nagu ka kullerteenused, kui nende raames toimub postisaadetiste kogumine, sorteerimine, transport ja jaotamine, ning jäetakse „transport üksida“ selle direktiivi kohaldamisalast välja.
2. Direktiivi 97/67 artikli 9 lõikega 1 ja artikli 2 punktiga 19 ning proportsionaalsuse põhimõttega ei ole vastuolus niisugused nagu põhikohtuasjades kohaldatavad riigisiseseid õigusnormid, millega kehtestatakse veo-, ekspeditsiooni- ja kullerteenuste postiopeeraatoritele üldloa hankimise kohustus.
3. Direktiivi 97/67 artikli 7 lõikega 4 ja artikli 9 lõikega 2 ei ole vastuolus niisugused nagu põhikohtuasjades kohaldatavad riigisiseseid õigusnormid, millega on lubatud kehtestada üldloa omanikele kohustus panustada universaalteenuse kulude hüvitamise fondi rahastamisesse, kui direktiivi 2008/6 põhjenduses 27 nimetatud nõuded on täidetud.“

⁶² Nagu on loogiline, tuleb sel juhul järgida direktiivi 97/67 ülejäänud ettekirjutusi selles valdkonnas (sealhulgas seda, et ei ole õiguspärane kehtestada universaalteenuse kohustusi ja samal ajal kohustust teha rahalisi sissemaksid kulude jagamise mehhanismi universaalteenuse samade elementide ega riigi territooriumi samade osade suhtes).

⁶³ Tuletan meelde, et nende sätete kohaselt on universaalteenuse osutamise kulude rahastamisesse panustamise tingimuseks, et direktiivi 2008/6 põhjenduses 27 märgitud eeldused on täidetud.