



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

31. mai 2018*

Eelotsusetaotlus – Postiteenused Euroopa Liidus – Direktiiv 97/67/EÜ – Artiklid 2, 7 ja 9 – Direktiiv 2008/6/EÜ – Mõiste „postiteenuse osutaja“ – Autoveo, kaubaveo ja kullerposti ettevõtjad, kes osutavad postisaadetiste kogumise, sorteerimise, transpordi ja jaotamise teenuseid – Üldsusele postiteenuste osutamise luba – Osalemine universaalteenuse osutamise kulude rahastamises

Liidetud kohtuasjades C-259/16 ja C-260/16,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio maakonna esimese astme halduskohus, Itaalia) 27. jaanuari 2016. aasta otsustega esitatud eelotsusetaotlused, mis saabusid Euroopa Kohtusse 10. mail 2016 (C-259/16) ja 11. mail 2016 (C-260/16), menetlustes

Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica (Confetra) (C-259/16),

Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici (C-259/16),

Fercam SpA (C-259/16),

Associazione non Riconosciuta Alsea (C-259/16),

Associazione Fedit (C-259/16),

Carioni Spedizioni Internazionali Srl (C-259/16),

Federazione Nazionale delle Imprese di Spedizioni Internazionali – Fedespedit (C-259/16),

Tnt Global Express SpA (C-259/16),

Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI) (C-260/16),

DHL Express (Italy) Srl (C-260/16),

Federal Express Europe Inc. (C-260/16),

United Parcel Service Italia Ups Srl (C-260/16)

versus

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

Ministero dello Sviluppo Economico,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

menetluses osales:

Poste Italiane SpA (C-260/16),

EUROOPA KOHUS (viies koda),

koosseisus: koja president J. L. da Cruz Vilaça (ettekandja), kohtunikud E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger ja F. Biltgen,

kohtujurist: M. Campos Sánchez-Bordona,

kohtusekretär: ametnik R. Schiano,

arvestades menetluse kirjalikku osa ja 20. septembri 2017. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica (Confetra), Federazione Nazionale delle Imprese di Spedizioni Internazionali – Fedespedit, Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici, Associazione non Riconosciuta Alsea, Associazione Fedit, Fercam SpA, Tnt Global Express SpA ja Carioni Spedizioni Internazionali Srl, esindajad: *avvocato* S. Romano ja *avvocato* A. Romano,
- Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI), DHL Express (Italy) Srl ja Federal Express Europe Inc., esindajad: *avvocato* M. Giordano ja *avvocato* L. Daniele,
- United Parcel Service Italia Ups Srl, esindaja: *avvocato* A. Boso Caretta,
- Poste Italiane SpA, esindajad: *avvocato* A. Sandulli, *avvocato* A. Fratini ja *avvocato* G. Pandolfi,
- Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* S. Fiorentino,
- Prantsuse valitsus, esindaja: R. Coesme,
- Euroopa Komisjon, esindajad: P. Costa de Oliveira ja L. Malferrari,

olles 28. novembri 2017. aasta kohtuistungil ära kuulunud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlused puudutavad küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. detsembri 1997. aasta direktiivi 97/67/EÜ ühenduse postiteenuste siseturu arengut ja teenuse kvaliteedi parandamist käsitlevate ühiseeskirjade kohta (EÜT 1998, L 15, lk 14; ELT eriväljaanne 06/03, lk 71), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. veebruari 2008. aasta direktiiviga 2008/6/EÜ (ELT 2008, L 52, lk 3) (edaspidi „direktiiv 97/67“), artikli 2 punkte 1, 1a, 6 ja 19, artikli 7 lõiget 4 ning artikli 9 lõikeid 1 ja 2.
- 2 Taotlused on esitatud kohtuvaidlustes, milles osalevad ühelt poolt vastavalt Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica (Confetra), Federazione Nazionale delle Imprese di Spedizioni Internazionali – Fedespedit, Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici, Associazione non Riconosciuta Alsea, Associazione Fedit, Fercam SpA, Tnt Global Express SpA ja Carioni

Spedizioni Internazionali Srl (C-259/16) ning Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI), DHL Express (Italy) Srl, Federal Express Europe Inc. ja United Parcel Service Italia Ups Srl (C-260/16) ehk ettevõtjate ühendused ja kaubaveo-, autoveo- ja kullerpostiteenuseid osutavad ettevõtjad, ning teiselt poolt Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (sideteenuseid reguleeriv asutus, Itaalia; edaspidi „AGCOM“) ning Ministero dello Sviluppo Economico (Itaalia majandusarengu ministeerium) ja mille ese on direktiivi 97/67 ülevõtmiseks võetud õigusaktide seaduslikkus.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 Direktiivi 97/67 põhjendused 10, 18, 22 ja 23 on sõnastatud järgmiselt:

„(10) ühenduse tasandil tuleks subsidiaarsuspõhimõtte kohaselt vastu võtta üldpõhimõtete kogum, täpse korra kindlaksmääramine peaks jääma liikmesriikidele, kes peaksid saama vabalt valida oma olukorraga kõige paremini sobiva süsteemi;

[...]

(18) silmas pidades asjaolu, et põhiline erinevus kullerposti ja universaalse postiteenuse vahel seisneb kullerposti teenustega kaasnevas ja klientidele tajutavas lisandväärtuses (olenemata selle vormist), saab tajutava lisaväärtuse kõige tõhusamalt kindlaks määrata nii, et võetakse arvesse lisahinda, mida kliendid on valmis maksma; see ei piira reserveeritud valdkonnas järgitava hinnapiirangu kohaldamist;

[...]

(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 osamaksed tagatisfondi, mille eesmärk on hüvitada universaalteenuse osutajale ebaõiglast finantskohustust sisaldavate teenuste osutamine; liikmesriikidel peaks olema võimalus lisada lubadesse kohustus, et loa saanud toimingutega ei tohi rikkuda universaalteenuse osutajate jaoks reserveeritud teenustele antud ainu- ega eriõigusi; järelevalve eesmärgil võidakse võtta kasutusele otseposti identifitseerimise süsteem seal, kus otsepost on liberaliseeritud“.

4 Selle direktiivi artiklis 2 on sätestatud:

„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;

[...]

6) *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;

[...]

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

14) *load* – igasugune luba, milles on märgitud postisektoris ette nähtud õigused ja kohustused ning millega võimaldatakse ettevõtjatel osutada postiteenuseid ja vajaduse korral rajada võrke kõnealuste teenuste osutamiseks ja/või juhtida nende tööd ning mis antakse välja järgmiselt määratletud üldloana või üksikloana:

- „üldluba“ – luba, mida reguleeritakse „tüüploa“ või üldkohaldatavate õigusaktidega ja mille puhul pole oluline, kas selliseks reguleerimiseks on vajalik registreerimise või teavitamise kord, ning mille puhul asjaomane postiteenuse osutaja ei pea saama siseriikliku reguleeriva asutuse selgesõnalist otsust enne kõnesolevast loast tulenevate õiguste kasutamist;
- „üksikluba“ – luba, mille annab siseriiklik reguleeriv asutus ja millega antakse postiteenuse osutajale erioigused või millega kohaldatakse sellise ettevõtja tegevuse suhtes lisaks üldloale vajaduse korral erikohustusi, kui postiteenuse osutajal ei ole õigust kasutada asjaomaseid õigusi seni, kuni ta on saanud siseriikliku reguleeriva asutuse otsuse;

[...]

19) *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. Andmekaitse võib hõlmata isikuandmete kaitset, edastatud või salvestatud teabe konfidentsiaalsust ja eraelu puutumatus kaitset;

[...]“

5 Sama direktiivi artiklis 7 on ette nähtud:

„1. Liikmesriigid ei anna ega säilita ainu- või erioigusi postiteenuste osutamise alustamiseks ega postiteenuste osutamiseks. 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 ning mida sellel eesmärgil haldab abisaajast või -saajatest sõltumatu organ. Liikmesriigid võivad teenuse osutajatele artikli 9 lõike 2 kohaselt loa andmise tingimuseks seada kohustuse teha kõnealusesse fondi rahaline osamakse või täita universaalteenuse osutamise kohustusi. Sellisel viisil võib rahastada artiklis 3 sätestatud universaalteenuse osutaja või osutajate universaalteenuse osutamise kohustusi.

5. Liikmesriigid tagavad, et hüvitusfondi asutamisel ning lõigetes 3 ja 4 osutatud rahaliste osamaksete suuruse kindlaksmääramisel järgitakse läbipaistvuse, mittediskrimineerimise ja proportsionaalsuse põhimõtet. Kooskõlas lõigetega 3 ja 4 tehtud otsused põhinevad objektiivsetel ja kontrollitavatel kriteeriumidel ning need avalikustatakse.“

6 Sama direktiivi 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 [kuuluvad universaalteenuste hulka], võivad liikmesriigid kehtestada loa andmise korra, sealhulgas üksiklubade andmise määral, mis on vajalik, et tagada oluliste nõuete täitmine ja universaalteenuse osutamine.

Lubade andmise korral võidakse:

- seada tingimuseks universaalteenuse osutamise kohustus;
- vajaduse korral ja kui see on õigustatud, kehtestada asjaomaste teenuste kvaliteedi, kättesaadavuse ja osutamisega seotud nõuded;
- vajaduse korral seada tingimuseks artiklis 7 osutatud kulude jagamise mehhanismidesse rahalise osamakse tegemise kohustus, kui universaalteenuse osutamine on seotud netokuludega ning on artikli 4 kohaselt määratud universaalteenuse osutajale või osutajatele ebaõiglaseks koormaks;
- vajaduse korral seada tingimuseks kohustus teha rahalisi osamakseid artiklis 22 osutatud siseriikliku reguleeriva asutuse tegevuskuludesse;
- vajaduse korral seada tingimuseks kohustus järgida siseriiklikes õigusaktides sätestatud töötingimusi.

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

[...]

3. Lõigetes 1 ja 2 osutatud kord, kohustused ja nõuded on läbipaistvad, kättesaadavad, mittediskrimineerivad, proportsionaalsed, täpsed ja üheselt mõistetavad, tehakse eelnevalt avalikuks ning põhinevad objektiivsetel kriteeriumidel. Liikmesriigid tagavad, et loa taotlejale põhjendatakse täielikku või osalist keeldumist loa väljaandmisest või loa täielikku või osalist tühistamist, ning nad kehtestavad kaebemenetluse.“ [Tsitaati on parandatud Euroopa Kohtus, kuna direktiivi eestikeelne tõlge on ebatäpne.]

7 Direktiivi 2008/6 põhjendustes 17, 27 ja 28 on märgitud järgmist:

„(17) Transporti üksinda postiteenusena käsitada ei tohiks. [...]

[...]

(27) Postiteenuste osutajatelt võidakse nõuda universaalteenuse rahastamise 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.

(28) Liikmesriik peaks proportsionaalsuse põhimõtte järgimiseks liikmesriigis universaalteenuse osutamise kulude katmiseks ettevõtjatelt nõutava osamakse kindlaks määramisel kasutama läbipaistvaid ja mittediskrimineerivaid kriteeriume, nagu nende ettevõtjate osa liikmesriigis universaalteenuse kohaldamisalasse kuuluvate teenuste osutamises. Liikmesriigid võivad fondi tegevuse tagamiseks nõuda neilt teenuseosutajatelt, kes peavad tegema makseid hüvitusfondi, nõuetekohase raamatupidamisarvestuse lahususe sisseviimist.“

Itaalia õigus

8 Direktiiv 97/67 võeti Itaalia õiguskorda üle 22. juuli 1999. aasta seadusandliku dekreediga nr 261, millega võetakse üle direktiiv 97/67/EÜ ühenduse postiteenuste siseturu arengut ja teenuse kvaliteedi parandamist käsitlevate ühiseeskirjade kohta (decreto legislativo n. 261 – Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualita' del servizio; *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, edaspidi „GURI“ nr 182, 5.8.1999), mida on muudetud 31. märtsi 2011. aasta seadusandliku dekreediga nr 58, millega võetakse üle direktiiv 2008/6/EÜ, millega muudetakse direktiivi 97/67/EÜ seoses ühenduse postiteenuste siseturu rajamise lõpuleviimisega (decreto legislativo n. 58 – Attuazione della direttiva 2008/6/CE che modifica la direttiva 97/67/CE, per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali della Comunita; *GURI* nr 98, 24.4.2011) (edaspidi „seadusandlik dekreet nr 261/99“). Terminid, mida seadusandlikus dekreedis nr 261/99 kasutatakse mõistete „postiteenused“, „postiteenuse osutaja“ ja „postisaadetis“ määratlemiseks, on sisuliselt samad kui direktiivis 97/67.

9 Seadusandliku dekreeidi nr 261/99 artiklis 6 on ette nähtud:

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

1bis Üldloa andmiseks võib – ka universaalteenuse osutaja puhul – kehtestada turu olukorda ja postiteenuste korraldust arvestades konkreetseid universaalteenuse kohustusi ka seoses asjaomaste teenuste kvaliteedi, kättesaadavuse ja osutamisega või kohustused teha makseid käesoleva dekreeidi artiklis 10 nimetatud kulude jagamise mehhanismidesse. Need kohustused kehtestatakse reguleeriva asutuse otsusega.

2. Reguleeriv asutus määrab 180 päeva jooksul pärast direktiivi 2008/6 ülevõtva seadusandliku dekreeidi jõustumist kindlaks juhud, mil tegevust võib alustada alates [...] tegevuse alustamisest teatava kinnitatud teatise saatmisest majandusarengu ministriumile [...].

3. Lõikes 2 mainitud otsuses määratakse kindlaks üldluba vajava tegevusega tegelevate üksuste suhtes kehtivad nõuded ja kohustused, sealhulgas artiklis 18*bis* nimetatud töötingimusi puudutavad kohustused, tegevuskohtade üle teostatava järelevalve korra ning nende kohustuste rikkumise korral kohaldatava hoiatusmenetluse ning tegevuse peatamise ja keelamise menetlused.“

10 Seadusandliku dekreeedi nr 261/99 artikli 10 lõigetes 1–3 on ette nähtud:

„1. Luuakse universaalteenuse osutamise kulude hüvitamise fond. Seda haldab sideministeerium ja selle eesmärk on tagada universaalteenuse osutamine; sinna tehakse makseid, kui universaalteenuse osutaja ei saa sellest ja artiklis 4 nimetatud ainuõiguslikest teenustest piisavat tulu temal lasuvate kohustuste täitmiseks.

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

3. Reguleeriv asutus järgib maksete suuruse kindlaksmääramisel läbipaistvuse, mittediskrimineerimise ja proportsionaalsuse põhimõtteid, lähtudes universaalteenuse tõhusa haldamisega kaasnevatest kuludest.“

11 Seadusandliku dekreeedi nr 261/99 artikli 18*bis* kohaselt peavad postiteenuse osutajad, kellele on viidatud selle dekreeedi artikli 3 lõigetes 11, 5 ja 6, täitma töötingimusi puudutavaid kohustusi, mis on ette nähtud kohaldatavates liikmesriigi õigusaktides ja kollektiivlepingutes.

12 AGCOM kiitis 11. märtsi 2015. aasta otsusega nr 129/15/CONS (edaspidi „otsus nr 129/15“) heaks üldsusele postiteenuste osutamise lubade andmise määruse (regolamento in materia di titoli abilitativi per l’offerta al pubblico di servizi postali; edaspidi „lubade andmise määrus“), mis on toodud selle otsuse lisas A.

13 Selle määruse artikli 8 lõike 4 kohaselt ei ole üldluba nõutav puhtalt transporditegevuseks.

14 Selle määruse artikli 10 lõike 4 punkti c kohaselt peab üldloa taotleja taotluse esitamise ajal täitma töötajate sotsiaalkindlustuse alaseid kohustusi. Sama määruse artikli 10 lõike 8 punktis f on ette nähtud, et üldloa taotleja peab koos taotlusega esitama postisadaluse hoidmiseks võetud meetmete kirjelduse.

15 Lubade andmise määruse artikli 11 lõike 1 punktides b ja f on sätestatud, et üldloa omanik peab täitma töötingimuste alaseid norme, mis on ette nähtud liikmesriigi õiguses ja postisektori kollektiivlepingutes, ja „osalema universaalteenuse osutamise kulude rahastamises, kui direktiivi [2008/6] põhjenduses 27 ja [seadusandliku dekreeedi nr 261/99] artikli 10 lõikes 2 ette nähtud tingimused on täidetud“.

16 Lubade andmise määruse artikli 15 lõikes 2 on ette nähtud, et „üldloa omanik on kohustatud tegema universaalteenuse osutamise kulude hüvitamise fondi makseid, kui direktiivi [2008/6] põhjenduses 27 ja [dekreeedi nr 261/99] artikli 10 lõikes 2 ette nähtud tingimused on täidetud“.

Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused

17 Põhikohtuasjade kaebajad on ettevõtjate ühendused ning autoveo-, kaubaveo- ja kullerpostiteenuseid osutavad ettevõtjad (kohtuasi C-259/16) või ettevõtjate ühendused ja ainult kullerpostiteenuseid osutavad ettevõtjad (kohtuasi C-260/16).

18 Nendele ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele on antud postiteenuse osutamise üldluba seadusandliku dekreeedi nr 261/99 artikli 6 tähenduses.

- 19 Põhikohtuasjade kaebajad esitasid eelotsusetaotlused esitanud kohtule kaebused otsuse nr 129/15, lubade andmise määruse ja majandusarengu ministri 29. juuli 2015. aasta dekreeidi, millega reguleeritakse üldsusele postiteenuste osutamise lubade väljaandmise korda (decreto del Ministro dello Sviluppo Economico – Disciplinaire delle procedure per il rilascio dei titoli abilitativi per l'offerta al pubblico dei servizi postali; edaspidi „29. juuli 2015. aasta dekreet“), tühistamiseks. Nad väidavad, et need aktid tõlgendavad liiga laialt direktiivi 97/67 artikli 2 punkti 1 mõistet „postiteenused“, arvates nende teenuste hulka ka tegevused, millega nemad tegelevad. Lisaks rõhutavad nad, et need aktid panevad neile kohustusi, mis on ebaproportsionaalsed selles direktiivis ette nähtud nõuetega.
- 20 Eelotsusetaotlused esitanud kohus on mõiste „postiteenused“ tõlgendamise osas arvamusel, et see ei peaks hõlmama autovedu, kaubavedu ja kullerposti. „Postisaadetiseks“ direktiivi 97/67 artikli 2 punkti 6 tähenduses saab tema arvates nimelt lugeda ainult postipakid, mida käitlevad postiteenuse osutajad sellele teenusele omase korra kohaselt. Seetõttu on eelotsusetaotlused esitanud kohtul tekkinud kahtlus, kas põhikohtuasjades vaidluse all olevad õigusaktid on selle direktiiviga kooskõlas, võttes arvesse, et ühest küljest jätavad need selle direktiivi kohaldamisalast välja ainult tegevuse, mille eesmärk on ainult kaupade füüsiline vedu, ja teisest küljest arvavad need selle teenuse hulka ka „lisandväärtusega postiteenused“, nagu kullerposti teenused.
- 21 Proportsionaalsuse põhimõtte väidetava rikkumise kohta märgib eelotsusetaotlused esitanud kohus esiteks, et seadusandliku dekreeidi nr 261/99 artikli 6 lõige 1 paneb muid postiteenuseid kui universaalteenus osutavatele ettevõtjatele vahet tegemata ja automaatselt kohustuse saada üldluba. Samas võivad liikmesriigid direktiivi 97/67 artikli 9 lõike 1 kohaselt üldloa kasutusele võtta ainult „määral, mis on vajalik, et tagada oluliste nõuete täitmine“.
- 22 Teiseks näevad põhikohtuasjades vaidluse all olevad õigusaktid, eelkõige lubade andmise määruse artiklid 10 ja 11 tema väitel ette üldloa saamise tingimused, mida direktiivis 97/67 ei ole ette nähtud. Need tingimused olevat igal juhul ebaproportsionaalsed tegevustega, millega põhikohtuasjade kaebajad tegelikult tegelevad. Täpsemalt rõhutab eelotsusetaotlused esitanud kohus, et nende turgude nõuetekohaseks toimimiseks, millel põhikohtuasjade kaebajad tegutsevad, ei ole tarvis mingit reguleerimist. Erinevalt universaalteenuste hulka kuuluvate teenuste turust on need turud tema väitel nimelt tõhusalt isereguleeruvad.
- 23 Kolmandaks väljendab eelotsusetaotlused esitanud kohus kahtlust, kas üldloa omanikele seadusandliku dekreeidi nr 261/99 artikli 6 lõikega *1bis* pandud kohustus osaleda universaalteenuse osutamise kulude katmises on seaduslik. Nimelt saavat direktiivi 97/67 artikli 7 lõike 4 ja artikli 9 lõike 2 kohaselt sellise kohustuse panna ainult universaalteenuste hulka kuuluvate teenuste osutajatele, kuid seadusandliku dekreeidi nr 261/99 artiklid 6 ja 10 panevad selle kohustuse ka nimetatud direktiivi artikli 9 lõikes 1 mainitud loa omanikele.
- 24 Igal juhul tuleneb tema arvates direktiivi 97/67 artikli 9 lõikest 2, et kohustust osaleda universaalteenuse osutamise kulude katmises ei saa panna ilma, et enne oleks hinnatud sellise kohustuse seadmise vajalikkust. Põhikohtuasjades vaidluse all olevad aktid ei nägevat aga ette selle küsimuse eelnevat hindamist, eirates seega ka sellest vaatenurgast proportsionaalsuse põhimõtet.
- 25 Neil asjaoludel otsustas Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio maakonna esimese astme halduskohus, Itaalia) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused, mis on kohtuasjades C-259/16 ja C-260/16 sõnastatud identselt:
- „1. Kas [liidu] õigusega, eriti direktiivi [97/67] [artikli 2] punktidega 1, 1a ja 6 on vastuolus niisuguste liikmesriigi õigusnormide kohaldamine nagu seadusandliku dekreeidi [nr 261/99] artikli [1 lõike 2] punktid a ja f, [lubade andmise määruse] artikli 1 lõike 1 punktid g ja r nende koostoimes ja punkt i ning [29. juuli 2015. aasta dekreediga] heaks kiidetud vastav üldsusele postiteenuste osutamise lubade väljaandmise kord, kuna nendega on postiteenuse hulka arvatud ka autoveo-, kaubaveo- ja kullerpostiteenused?

2. Kas [liidu] õigusega, eriti direktiivi [97/67] artikli 9 lõikega 1 ja artikli [2] punktiga 19 ning proportsionaalsuse ja mõistlikkuse põhimõttega on vastuolus niisuguste liikmesriigi õigusnormide kohaldamine nagu seadusandliku dekreeidi [nr 261/99] artikli 6 lõige 1, [lubade andmise määruse] artikkel 8 ning [29. juuli 2015. aasta] dekreediga heaks kiidetud vastav üldsusele postiteenuste osutamise lubade väljaandmise kord, kuna nendega on autoveo-, kaubaveo- ja kullerpostiteenuste osutajatele pandud ulatuslikum kohustus hankida üldluba, kui on vajalik oluliste nõuete täitmise tagamiseks postiteenuste osutamise valdkonnas?
 3. Kas [liidu] õigusega, eriti direktiivi [97/67] artikli 7 lõikega 4 ja artikli 9 lõikega 2 on vastuolus niisuguste liikmesriigi õigusnormide kohaldamine nagu seadusandliku dekreeidi [nr 261/99] artikli 6 lõige 1a ja artikli 10 lõige 2, [lubade andmise määruse] artikli 11 lõike 1 punkt f ja artikli 15 lõige 2 ning [29. juuli 2015. aasta] dekreediga heaks kiidetud vastava üldsusele postiteenuste osutamise lubade väljaandmise korra artikkel 9, kuna nendega on autoveo-, kaubaveo- ja kullerpostiteenuste osutajatele pandud kohustus teha makseid universaalteenuse osutamise kulude hüvitamise fondi?
 4. Kas [liidu] õigusega, eriti direktiivi [97/67] artikli 9 lõikega 2 on vastuolus niisuguste liikmesriigi õigusnormide kohaldamine nagu seadusandliku dekreeidi [nr 261/99] artiklid 6 ja 10, [lubade andmise määruse] artikli 11 lõike 1 punkt f ja artikli 15 lõige 2 ning [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 osutamise kulude hüvitamise fondi pidada vajalikuks, ega ole ette nähtud diferentseeritud rakendussätteid vastavalt maksumaksjate ja turgude subjektiivsele olukorrale?“
- 26 Euroopa Kohtu presidendi 21. juuni 2016. aasta otsusega liideti kohtuasjad C-259/16 ja C-260/16 menetluse kirjaliku ja suulise osa ning kohtuotsuse huvides.

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

- 27 Esimese küsimusega palub eelotsusetaotlused esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 97/67 artikli 2 punkte 1, 1a ja 6 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus niisugused liikmesriigi õigusnormid, nagu on vaidluse all põhikohtuasjades ja millega postisaadetiste kogumise, sorteerimise, transpordi ja jaotamise teenuseid osutavad autoveo, kaubaveo ja kullerposti ettevõtjad loetakse postiteenuse osutajaks selle direktiivi artikli 2 punkti 1a tähenduses, välja arvatud juhul, kui nende tegevus piirdub postisaadetiste transpordiga.
- 28 Nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 38, puudutavad eelotsusetaotlused esitanud kohtu kahtlused käesoleval juhul seda, kas postiteenuse osutajaks direktiivi 97/67 artikli 2 punkti 1a tähenduses on võimalik kvalifitseerida järgmised kahte liiki ettevõtjad: ühelt poolt need, kes pakuvad auto- ja kaubaveoteenuseid, ja teiselt poolt kullerpostiteenuseid pakkuvad ettevõtjad.
- 29 Põhikohtuasjade kaebajad väidavad seoses auto- ja kaubaveoteenustega, et ettevõtjat, kelle põhitegevus on postisaadetiste transporditeenuse osutamine ja kes pakub vaid kõrvaltegevusena teisi direktiivi 97/67 artikli 2 punktis 1 nimetatud teenuseid, ei saa lugeda „postiteenuse osutajaks“.
- 30 Selle kohta tuleb esiteks märkida, et direktiivi 97/67 artikli 2 punkti 1 kohaselt on „postiteenused“ teenused, mis hõlmavad postisaadetiste kogumist, sorteerimist, transporti ja jaotamist.

- 31 Teiseks on direktiivi 2008/6 põhjenduses 17 märgitud, et transporti üksinda ei tohiks käsitada postiteenusena. Peale selle on nimetatud direktiiviga lisatud direktiivi 97/67 artiklisse 2 punkt 1a, mille kohaselt „postiteenuse osutaja“ on ettevõtja, kes osutab ühte või mitut „postiteenust“.
- 32 Direktiiviga 2008/6 ei tehtud aga direktiivi 97/67 algsesse teksti ühtegi muudatust osas, mis puudutab direktiivi 97/67 artikli 2 punktis 1 nimetatud postiteenuste osutamise eristamist lähtuvalt sellest, kas neid teenuseid osutatakse põhi- või kõrvaltegevusena.
- 33 Kolmandaks saab tegevuse lugeda seotuks postiteenusega ainult juhul, kui see puudutab „postisaadetist“ direktiivi 97/67 artikli 2 punkti 6 tähenduses. Sellega seoses tuleb juhtida tähelepanu asjaolule, et selles sättes on postisaadetis määratletud kui valmissaadetis, mille postiteenuse osutaja toimetab adressaadile; lisaks on selles täpsustatud, et sellised saadetised võivad olla kirjad, raamatud, kataloogid, ajalehed, perioodikaväljaanded ja postipakid, mis sisaldavad kaubandusliku väärtusega või ilma kaubandusliku väärtuseta kaupu.
- 34 Neil asjaoludel tuleb ettevõtja lugeda „postiteenuse osutajaks“ direktiivi 97/67 artikli 2 punkti 1a tähenduses, kui ta pakub vähemalt ühte selle direktiivi artikli 2 punktis 1 nimetatud teenustest ja kui pakutav teenus või pakutavad teenused puudutavad postisaadetist, samas ei tohi tema tegevus piirduda ainult transporditeenusega. Sellest järeldub, et auto- või kaubaveo ettevõtjaid, kelle põhitegevus on postisaadetiste transporditeenuse pakkumine ja kelle kõrvaltegevus on postisaadetiste kogumise, sorteerimise või jaotamise teenuse pakkumine, ei saa selle direktiivi kohaldamisalast välja jätta.
- 35 Lisaks tuleb nõustuda kohtujuristiga, kes märkis oma ettepaneku punktis 43, et kui tuleks möönda, et auto- või kaubaveoetevõtjad jäävad direktiivi 97/67 kohaldamisalast välja üksnes seetõttu, et postisaadetiste kogumine, sorteerimine või jaotamine on nende jaoks vaid kõrvaltegevus, siis tuleneksid sellest arvukad raskused direktiivi tõlgendamisel. Kohaldatava õigusliku regulatsiooni kindlakstegemiseks oleks nimelt vaja juhtumipõhiselt hinnata kõrvaltegevusena pakutavate teenuste suuremat või väiksemat osakaalu võrreldes põhitegevusena viljeldava transporditeenusega.
- 36 Seoses kullerpostiteenustega väidavad põhikohtuasjade kaebajad, et need teenused ei peaks kuuluma direktiivi 97/67 kohaldamisalasse, sest need tekitavad lisandväärtust.
- 37 Selles küsimuses tuleb esiteks märkida, et direktiiv 97/67 ei määratle, mida tuleb mõista „kullerpostiteenuse“ all, vaid piirdub põhjenduses 18 märkimisega, et „põhiline erinevus kullerposti ja universaalse postiteenuse vahel seisneb kullerposti teenustega kaasnevas ja klientidele tajutavas lisandväärtuses (olenemata selle vormist)“.
- 38 Teiseks tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et kullerpostiteenused erinevad universaalsest postiteenusest kliendile nendega kaasneva lisandväärtuse poolest, mille eest kliendid on nõus rohkem maksma. Selliste teenuste puhul on tegemist eriteenustega, mis on üldist huvi pakkuvast teenusest lahutatavad, vastavad ettevõtjate konkreetsetele vajadustele ja eeldavad teatavaid täiendavaid sooritusi, mida traditsiooniline postiteenus ei paku (vt selle kohta 15. juuni 2017. aasta kohtuotsus *Ilves Jakelu*, C-368/15, EU:C:2017:462, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 39 Kolmandaks asus Euroopa Kohus 13. oktoobri 2011. aasta kohtuotsuses *DHL International* (C-148/10, EU:C:2011:654, punktid 30 ja 52), 16. novembri 2016. aasta kohtuotsuses *DHL Express (Austria)* (C-2/15, EU:C:2016:880, punkt 31) ja 15. juuni 2017. aasta kohtuotsuses *Ilves Jakelu* (C-368/15, EU:C:2017:462, punkt 29) seisukohale, et kullerpostiteenuseid osutavad ettevõtjad kuuluvad direktiivi 97/67 kohaldamisalasse, ja kohaldas neile teatavad selle direktiivi sätteid. Nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 46, oleks need kohtuotsused aga mõistetamatud, kui Euroopa Kohus ei oleks lähtunud vaikivalt eeldusest, et kullerpostiteenus kuulub „postiteenuste“ hulka selle direktiivi artikli 2 punkti 1 tähenduses.

- 40 Nendel asjaoludel tuleb asuda seisukohale, et kuigi universaalteenust ja kullerpostiteenust on võimalik eristada lähtuvalt sellest, kas teenusega kaasneb lisandväärtus või mitte, ei ole sellisel eristuskriteeriumil mingit tähtsust direktiivi 97/67 artikli 2 punktis 1 loetletud teenuste laadi seisukohalt. Seega jäävad need teenused nimetatud sätte tähenduses „postiteenusteks“ vaatamata sellele, et nendega kaasneb olenevalt asjaoludest lisandväärtus.
- 41 Eelnevaid kaalutlusi arvestades tuleb esimesele eelotsuse küsimusele vastata, et direktiivi 97/67 artikli 2 punkte 1, 1a ja 6 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus niisugused liikmesriigi õigusnormid, nagu on vaidluse all põhikohtuasjades ja millega postisaadetiste kogumise, sorteerimise, transpordi ja jaotamise teenuseid osutavad autoveo, kaubaveo ja kullerposti ettevõtjad loetakse postiteenuse osutajateks selle direktiivi artikli 2 punkti 1a tähenduses, välja arvatud juhul, kui nende tegevus piirdub postisaadetiste transpordiga.

Teine küsimus

- 42 Teise küsimusega palub eelotsusetaotlused esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 97/67 artikli 2 punkti 19 ja artikli 9 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et nende sätetega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis panevad kõigile autoveo, kaubaveo ja kullerposti ettevõtjatele kohustuse omada postiteenuste osutamise üldluba, ilma et eelnevalt kontrollitaks, kas selline luba on vajalik mõne olulise nõude täitmise tagamiseks.
- 43 Selle kohta tuleb meelde tuletada, et direktiivi 97/67 artikli 9 lõike 1 kohaselt võivad liikmesriigid teenuste suhtes, mis ei kuulu universaalteenuste hulka, kasutusele võtta üldload määral, mis on vajalik, et tagada oluliste nõuete täitmine.
- 44 Need nõuded on ammendavalt loetletud selle direktiivi artikli 2 punktis 19 pärast seda, kui need on selles sättes määratletud kui mittemajanduslikud üldpõhjused, mille tõttu liikmesriik võib olla sunnitud kehtestama postiteenuste osutamise tingimused.
- 45 Eelnevate kaalutluste põhjal tuleb sarnaselt kohtujuristi poolt ettepaneku punktis 58 järeldatuga tõdeda, et liikmesriik, kes otsustab seada postiteenuste turule pääsu tingimuseks üldloa saamise, peab seda põhjendama lähtuvalt ühest või mitmest mainitud olulisest nõudest.
- 46 Käesoleval juhul märgib eelotsusetaotlused esitanud kohus, et seadusandliku dekreeedi nr 261/99 artikkel 6 paneb muid postiteenuseid kui universaalteenus osutavatele ettevõtjatele vahet tegemata ja automaatselt kohustuse saada üldluba, ilma et eelnevalt kontrollitaks, kas selline luba on vajalik vähemalt ühe olulise nõude täitmise tagamiseks. Nimetatud kohus lisab, et kohustused, mis nimetatud ettevõtjatele on üldloa saamiseks pandud, on ebaoproportsionaalsed.
- 47 Neil asjaoludel tuleb teisele küsimusele vastamiseks esiteks kontrollida, kas sellised õigusnormid, nagu on vaidluse all põhikohtuasjades, võivad olla põhjendatud mõne olulise nõudega, mis on loetletud direktiivi 97/67 artikli 2 punktis 19, ja teiseks, kas need õigusnormid on proportsionaalsed, see tähendab kas need on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobivad, ja jaatava vastuse korral, kas seda eesmärki oleks võimalik saavutada vähem ulatuslike keeldudega.
- 48 Selles osas tuleneb Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust seoses küsimusega, kas sellised õigusnormid nagu kõnesolevad võivad olla põhjendatud mõne direktiivi 97/67 artikli 2 punktis 19 loetletud olulise nõudega, et nende õigusnormidega loodud üldlubade süsteem ettevõtjate jaoks, keda saab lugeda „postiteenuse osutajateks“, on põhjendatud kahe olulise nõudega, milleks on töötingimuste ja sotsiaalkindlustusskeemide järgimine ning postisaladuse kaitse.

- 49 Põhikohtuasjades vaidluse all olevate õigusnormide proportsionaalsuse kohta tuleb märkida, et eelotsusetaotlused esitanud kohtul tuleb kõikide asjasse puutuvate õiguslike ja faktiliste asjaolude igakülgse hindamise raames kontrollida, kas sellised õigusnormid on taotletavate eesmärkide saavutamiseks sobivad ega lähe kaugemale, kui on nende saavutamiseks vajalik. Euroopa Kohtu ülesanne on aga anda talle selleks kõik liidu õiguse tõlgendamise juhised, mis võimaldavad tal asja lahendada (vt selle kohta 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus *Global Starnet*, C-322/16, EU:C:2017:985, punktid 51 ja 52).
- 50 Mis esiteks puudutab kõnealuste õigusnormide sobivust nendega taotletava eesmärgi saavutamiseks, siis tuleb täheldada, et Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on liikmesriigi õigusnormid taotletava eesmärgi saavutamiseks sobivad üksnes juhul, kui need tõepoolest vastavad huvile saavutada see eesmärk ühtselt ja süstemaatiliselt (10. märtsi 2009. aasta kohtuotsus *Hartlauer*, C-169/07, EU:C:2009:141, punkt 55).
- 51 Lubade andmise määruse artikli 10 lõike 4 punktis c on aga seoses käesoleva kohtuotsuse punktis 48 meenutatud olulistest nõuetest esimesega ehk töötingimuste ja sotsiaalkindlustuskeemide järgimisega ette nähtud, et postiteenuste osutajale üldloa andmise eeldus on, et taotleja järgib taotluse esitamise ajal töötajate sotsiaalkindlustuse valdkonnas kehtivaid nõudeid.
- 52 Nii seadusandliku dekreeidi nr 261/99 artikli 6 lõikest 3 ja artiklist 18*bis* kui ka lubade andmise määruse artikli 11 lõike 1 punktist b tuleneb selle kohta, et üldloa omanik peab täitma töötingimuste alaseid norme, mis on ette nähtud liikmesriigi õiguses ja postisektori kollektiivlepingutes. Selleks paneb lubade andmise määruse artikli 10 lõige 8 üldloa taotlejale kohustuse esitada koos taotlusega teave tema töötajate suhtes kohaldatavate kollektiivlepingute kohta ja samuti muu teave, mis neid töötajaid puudutab.
- 53 Lisaks, nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 59, tõi AGCOM otsuses nr 129/15 välja asjaolud, mis selgitavad, kuidas võimaldavad kõnealustes õigusnormides ette nähtud kohustused tagada töötingimuste järgimise.
- 54 Käesoleva kohtuotsuse punktis 48 nimetatud teise olulise nõude ehk postisaladuse hoidmise osas on lubade andmise määruse artikli 10 lõikes 8 ette nähtud, et luba taotlejad ettevõtjad peavad pädevale ametiasutusele koos loataotlusega esitama postisaladuse hoidmise kohustuse täimiseks võetud meetmete kirjelduse.
- 55 Neil asjaoludel on põhikohtuasjades vaidluse all olevad õigusnormid sobivad direktiivi 97/67 artikli 2 punktis 19 loetletud teatavate oluliste nõuete täitmise tagamiseks.
- 56 Teiseks tuleb kontrollida, kas kohustused, mille täitmine on põhikohtuasjades kõne all olevate õigusnormide kohaselt postiteenuste osutamiseks vajaliku üldloa saamise eeldus, ei lähe kaugemale, kui on taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik.
- 57 Nagu aga märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 64, ei ole eelotsusetaotlused esitanud kohus täpselt märkinud, milliseid põhikohtuasjades vaidluse all olevate õigusnormidega kehtestatud kohustusi (peale universaalteenuse rahastamise kohustuse, mida käsitlevad teine ja neljas eelotsuse küsimus) võib pidada ebaproportsionaalseks.
- 58 Samuti on eelotsusetaotlustes piiratud märkimisega, et need kohustused on siduvad nii osas, mis puudutab üldloa väljastamist, kui ka osas, mis puudutab vastava tegevusega tegelemist.
- 59 Viimaseks ilmneb Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust, et üldloa loetakse antuks 45 päeva pärast seda, kui pädev ametiasutus on asjasse puutuva ettevõtja taotluse kätte saanud.

- 60 Arvestades kõiki neid asjaolusid ja eelkõige üldloa andmise korda, tuleb tõdeda samamoodi, nagu tões kohtujurist oma ettepaneku punktides 65 ja 66, et põhikohtuasjades vaidluse all olevate õigusnormidega kehtestatud kohustusi ei saa pidada sellisteks, mis lähevad kaugemale, kui on vaja direktiivi 97/67 artikli 2 punktis 19 loetletud oluliste nõuete täitmise tagamiseks.
- 61 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb teisele eelotsuse küsimusele vastata, et direktiivi 97/67 artikli 2 punkti 19 ja artikli 9 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu on vaidluse all põhikohtuasjades ja mis panevad kõigile autoveo, kaubaveo ja kullerposti ettevõtjatele kohustuse omada postiteenuste osutamise üldluba, juhul kui need õigusnormid on põhjendatud mõne selle direktiivi artikli 2 punktis 19 loetletud olulise nõudega ja järgivad proportsionaalsuse põhimõtet selles mõttes, et need on sobivad taotletava eesmärgi saavutamiseks ega lähe kaugemale, kui on selle eesmärgi saavutamiseks vajalik – seda peab kontrollima eelotsusetaotlused esitanud kohus.

Kolmas ja neljas küsimus

Vastuvõetavus

- 62 Komisjon väljendab oma kirjalikes seisukohtades kahtlust, kas kolmas ja neljas küsimus on vastuvõetavad. Ta selgitab, et kuigi kohustus teha makseid universaalteenuse osutamise kulude hüvitamise fondi on seadusandliku dekreeedi nr 261/99 artikli 10 lõikes 2 ja lubade andmise määruse artikli 11 lõike 1 punktis f tõepoolest ette nähtud, ei ole seda kohustust veel ühegi AGCOMi otsusega põhikohtuasjade kaebajate suhtes kohaldatavaks muudetud. Seetõttu on need küsimused tema arvates hüpoteetilised.
- 63 Selle kohta tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et eelotsusetaotluse eesmärk ei ole saada nõuandvaid arvamusi üldistes või hüpoteetilistes küsimustes, vaid küsimus esitatakse, kui see on vajalik liidu õigust puudutava vaidluse tegelikuks lahendamiseks (26. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus *Balgarska energiyana borsa*, C-347/16, EU:C:2017:816, punkt 31).
- 64 Tuleb tõdeda, et direktiivi 97/67 artikli 7 lõike 4 alusel võivad liikmesriigid luua hüvitusfondi, mida võib eeskätt rahastada postiteenuse osutajate tehtud maksetest. Lisaks võivad liikmesriigid teenuse osutajatele direktiivi artikli 9 lõike 2 kohaselt loa andmise tingimuseks seada kohustuse osaleda kõnealuse fondi rahastamises.
- 65 Käesoleval juhul on esiteks seadusandliku dekreeedi nr 261/99 artikli 10 lõike 2 kohaselt kohustatud universaalteenuse osutamise kulude hüvitamise fondi makseid tegema muu hulgas üldloa omanikud maksimaalselt kümne protsendi ulatuses brutotuludest, mida saadakse universaalteenuste hulka kuuluvate teenustega vahetatavatest ja loa alusel osutatavatest teenustest. Teiseks tuleneb lubade andmise määruse artikli 11 lõike 1 punktist f, et üldloa omanik on kohustatud osalema universaalteenuse osutamise kulude rahastamises, kui direktiivi 2008/6 põhjenduses 27 ja seadusandliku dekreeedi nr 261/99 artikli 10 lõikes 2 ette nähtud tingimused on täidetud.
- 66 Poolte poolt kohtuistungil esitatud seisukohtadest selgus aga, et AGCOM ei ole veel teinud otsust universaalteenuse osutamise kulude hüvitamise fondi loomise kohta. Seega kui eelotsusetaotlused esitanud kohus ei tuvasta teisiti, ei ole see liikmesriigi asutus kindlaks määranud juhte, mil muid postiteenuseid kui universaalteenus osutavad ettevõtjad on kohustatud sellesse fondi makseid tegema, ega selliste maksete tegemise konkreetset korda.

- 67 Neil asjaoludel tuleb kolmanda küsimuse puhul sedastada, et nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktis 65 esitatud kaalutlustest, on direktiivi 97/67 artikli 7 lõige 4 Itaalia õiguskorda üle võetud osas, milles see võimaldab liikmesriikidel kehtestada hüvitusfondi maksete tegemise kohustuse. Seega ei saa seda küsimust pidada hüpoteetiliseks ja see on vastuvõetav.
- 68 Seevastu neljanda küsimuse kohta, mis sisuliselt puudutab konkreetset korda, mis reguleerib üldloa omanike kohustuse teha makseid universaalteenuse osutamise kulude hüvitamise fondi täitmist, tuleb käesoleva kohtuotsuse punktis 66 esitatud kaalutlusi arvestades tõdeda, et sellele küsimusele vastamine tähendaks AGCOMile mõeldud arvamuse andmist küsimuses, mis hetkel on üksnes hüpoteetiline. Seega on neljas küsimus vastuvõetamatu.

Sisulised küsimused

- 69 Kolmanda eelotsuse küsimusega palub eelotsusetaotlused esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 97/67 artikli 7 lõiget 4 ja artikli 9 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu on vaidluse all põhikohtuasjades ja mis panevad postiteenuste osutamise üldloa omanikele kohustuse teha makseid universaalteenuse osutamise kulude hüvitamise fondi.
- 70 Selle kohta tuleb kõigepealt meelde tuletada, et direktiivi 97/67 artikli 9 lõige 1 lubab liikmesriikidel kehtestada postisektori ettevõtjatele üldloa nõude teenuste suhtes, mis ei kuulu universaalteenuste hulka, samas kui selle direktiivi artikli 9 lõike 2 esimene lõik annab liikmesriikidele õiguse kehtestada loa andmise korra teenuste suhtes, mis kuuluvad universaalteenuste hulka (16. novembri 2016. aasta kohtuotsus DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:880, punkt 20).
- 71 Järgmiseks, nimetatud direktiivi artikli 9 lõike 2 teises lõigus on loetletud kohustused, millega loa andmise võib siduda, ilma et selle sätte sõnastuse põhjal oleks võimalik kindlaks teha, millisele loakategooriale – kas kõikide postiteenuste osutamise lubadele või ainult universaalteenuste hulka kuuluvate teenuste osutamise lubadele – see säte viitab (vt selle kohta 16. novembri 2016. aasta kohtuotsus DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:880, punkt 21).
- 72 Viimaseks, nagu on ette nähtud direktiivi 2008/6 põhjenduses 27, tuleb selleks, et välja selgitada, kas muid postiteenuseid kui universaalteenus osutavatelt ettevõtjatelt saab nõuda maksete tegemist hüvitusfondi, peaksid liikmesriigid kaaluma, kas selliste ettevõtjate osutatavaid teenuseid võib kasutaja seisukohast pidada universaalteenuste hulka kuuluvateks teenusteks põhjusel, et need on piisaval määral vahetatavad universaalteenusega, võttes arvesse teenuste omadusi.
- 73 Selle kohta tuleb esiteks tõdeda, et direktiivi 97/67 artikli 9 lõike 2 teise lõigu ülesehituse analüüsist tuleneb, et selles sättes kasutatud mõiste „load“ all on silmas peetud nii selle artikli lõike 2 esimeses lõigus viidatud lube kui ka nimetatud artikli lõikes 1 viidatud lube (16. novembri 2016. aasta kohtuotsus DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:880, punkt 28).
- 74 Teiseks, lisaks sellele, et direktiivi 2008/6 põhjenduses 27 ette nähtud piisaval määral vahetatavuse tingimus on üle võetud seadusandliku dekreeidi nr 261/99 artikli 10 lõikesse 2, paneb lubade andmise määruse artikli 11 lõike 1 punkt f üldloa omanikule sõnaselgelt kohustuse „osale[d]a universaalteenuse osutamise kulude rahastamises, kui direktiivi [2008/6] põhjenduses 27 ja [seadusandliku dekreeidi nr 261/99] artikli 10 lõikes 2 ette nähtud tingimused on täidetud,“ nii et võimalus panna sellise loa omanikule kohustus teha makseid universaalteenuse osutamise kulude hüvitamise fondi on seotud piisaval määral vahetatavuse tingimusega.
- 75 Kõiki eelnevaid kaalutlusi arvestades tuleb kolmandale küsimusele vastata, et direktiivi 97/67 artikli 7 lõiget 4 ja artikli 9 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu on vaidluse all põhikohtuasjades ja mis panevad postiteenuste osutamise üldloa

omanikele kohustuse teha makseid universaalteenuse osutamise kulude hüvitamise fondi, kui neid teenuseid võib kasutaja seisukohast pidada universaalteenuste hulka kuuluvateks teenusteks, kuna need on piisaval määral vahetatavad universaalteenusega.

Kohtukulud

⁷⁶ Kuna põhikohtuasjade poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotlused esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulud, välja arvatud poolte kohtukulud, ei ole hüvitatavad.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (viies koda) otsustab:

- 1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. detsembri 1997. aasta direktiivi 97/67/EÜ ühenduse postiteenuste siseturu arengut ja teenuse kvaliteedi parandamist käsitlevate ühiseeskirjade kohta (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. veebruari 2008. aasta direktiiviga 2008/6/EÜ) artikli 2 punkte 1, 1a ja 6 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus niisugused liikmesriigi õigusnormid, nagu on vaidluse all põhikohtuasjades ja millega postisaadetiste kogumise, sorteerimise, transpordi ja jaotamise teenuseid osutavad autoveo, kaubaveo ja kullerposti ettevõtjad loetakse postiteenuse osutajateks selle direktiivi artikli 2 punkti 1a tähenduses, välja arvatud juhul, kui nende tegevus piirdub postisaadetiste transpordiga.**
- 2. Direktiivi 97/67 (muudetud direktiiviga 2008/6) artikli 2 punkti 19 ja artikli 9 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu on vaidluse all põhikohtuasjades ja mis panevad kõigile autoveo, kaubaveo ja kullerposti ettevõtjatele kohustuse omada postiteenuste osutamise üldluba, juhul kui need õigusnormid on põhjendatud mõne selle direktiivi artikli 2 punktis 19 loetletud olulise nõudega ja järgivad proportsionaalsuse põhimõtet selles mõttes, et need on sobivad taotletava eesmärgi saavutamiseks ega lähe kaugemale, kui on selle eesmärgi saavutamiseks vajalik – seda peab kontrollima eelotsusetaotlused esitanud kohus.**
- 3. Direktiivi 97/67 (muudetud direktiiviga 2008/6) artikli 7 lõiget 4 ja artikli 9 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu on vaidluse all põhikohtuasjades ja mis panevad postiteenuste osutamise üldloa omanikele kohustuse teha makseid universaalteenuse osutamise kulude hüvitamise fondi, kui neid teenuseid võib kasutaja seisukohast pidada universaalteenuste hulka kuuluvateks teenusteks, kuna need on piisaval määral vahetatavad universaalteenusega.**

Allkirjad