



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
16 päivänä lokakuuta 2014¹

Asia C-340/13

bpost SA
vastaan
Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT)

(Ennakkoratkaisupyyntö – Cour d’appel de Bruxelles (Belgia))

Postipalvelut — Direktiivi 97/67/EY — Yleispalvelun tarjoajan ja postin kokoajien välinen suhde —
Erityishinnat — Syrjintäkielto — Paljousalennukset

1. Bpost on Belgian postialalla toimiva yleispalvelun tarjoaja.² Kirjepostipalveluun sovellettavien perushintojen lisäksi bpost soveltaa kahdenlaisia alennushintoja. Toiminnallisia alennuksia myönnetään, kun asiakas esivalmistelee lähetykset ennen kuin bpost käsittelee ne (esimerkiksi lajittelee ne muodon, pakkauksen ja painon mukaan tai toimittaa esilajitellut lähetykset bpostin tiloihin). Paljousalennukset lasketaan yksinomaan sen mukaan, kuinka paljon tuloja tietty asiakas tuottaa bpostille viitekauden aikana. Ennen vuotta 2010 postin kokoajat (yritykset, jotka kokoavat yhteen lähetyksiä eri lähettäjäiltä) saattoivat laskea yhteen käsittelemänsä eri lähettäjäiltä peräisin olevat lähetysmäärät suurempia paljonalennuksia saadakseen. Tätä mahdollisuutta ei enää ole ollut vuodesta 2010, jolloin bpost päätti laskea paljonalennukset erikseen kunkin yksittäisen lähettäjän lähetysmäärien mukaan.

2. Belgian postipalvelualan sääntelyviranomaisen (Institut belge des services postaux et des télécommunications, jäljempänä IBPT) päätti heinäkuussa 2011, että bpostin uusi laskentamenetelmä oli ristiriidassa niiden Belgian lain säännösten kanssa, joilla panttiin täytäntöön postipalveludirektiivin³ 12 artiklan viidennessä luetelmakohtassa vahvistettu syrjintäkiellon periaate. Päätös perustui lähinnä toteamukseen siitä, että postin kokoajia ja yksittäisiä joukkolähetysten lähittäjiä kohdeltiin eri tavalla, koska yksittäinen joukkolähetysten lähettäjä sai bpostille toimitetusta tietystä lähetysmäärästä suuremman paljonalennuksen kuin postin kokoaja. Bpost valitti päätöksestä cour d’appel de Bruxellesiin (jäljempänä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin), joka pyytää ensiksi selvennystä postipalveludirektiivin 12 artiklan viidennen luetelmakohtan ulottuvuuteen ja toiseksi siihen, ovatko postin kokoajat ja yksittäiset joukkolähetysten lähittäjät toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 4 kohta.

3 — Yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä 15.12.1997 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/67/EY (EYVL 1998, L 15, s. 14). Käytän tämän direktiivin alkuperäisestä versiosta nimitystä vuoden 1997 direktiivi. Kyseistä direktiiviä muutettiin direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen kilpailulle avaamisen jatkamiseksi 10.6.2002 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2002/39/EY (EYVL L 176, s. 21; jäljempänä vuoden 2002 direktiivi) ja direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisen toteuttamisen osalta 20.2.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/6/EY (EUVL L 52, s. 3; jäljempänä vuoden 2008 direktiivi). Käytän jäljempänä vuoden 2002 direktiivillä ja vuoden 2008 direktiivillä muutetusta vuoden 1997 direktiivistä nimitystä postipalveludirektiivi. Postipalveludirektiiviä on muutettu myös EY:n perustamissopimuksen 251 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisissa säädöksissä säädetyn täytäntöönpanovallan käytössä komissiota avustavia komiteoita koskevien sääntöjen mukauttamisesta neuvoston päätökseen 1999/468/EY 29.9.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1882/2003 (EUVL L 284, s. 1), mutta ainoastaan komiteamenettelyn osalta.

paljousalennusten osalta. Unionin tuomioistuinta pyydetään nyt selventämään, missä yhteydessä voidaan soveltaa asiassa Deutsche Post ym.⁴ esitettyä päättelyä, jonka mukaan on niin, että jos yleispalvelun tarjoaja myöntää yksittäisille lähettäjäille toiminnallisia alennuksia, niitä olisi myönnettävä samoin ehdoin myös postin kokoajille.

Lainsäädäntö

3. Vuoden 1997 direktiivillä aloitettiin kehitys kohti postipalvelumarkkinoiden vähittäistä vapauttamista. Siinä vahvistettiin yhteiset säännöt, jotka koskevat muun muassa postin yleispalvelujen tarjoamista yhteisössä ja yleispalvelun tarjoamisen hinnoitteluperiaatteita.⁵

4. Postipalveludirektiivin mukaan postiverkko on yleispalvelun tarjoajan tai tarjoajien käyttämän järjestelmän ja keinojen kokonaisuus, jonka avulla toteutetaan erityisesti yleispalvelun tarjoajan velvoitteisiin kuuluva postilähetysten keräily lähetyspaikoista koko alueella, näiden postilähetysten kuljetus ja käsittely postiverkon lähetyspaikasta jakelukeskukseen ja jakelu lähetyksessä mainittuun osoitteeseen.⁶ Yleispalvelujen tarjoajalla tarkoitetaan julkista tai yksityistä postipalvelun tarjoajaa, joka huolehtii jäsenvaltion alueella kokonaan tai osittain postin yleispalveluista ja joka on 4 artiklan mukaisesti ilmoitettu komissiolle.⁷ Lähettäjä on mikä tahansa luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka lähettää postilähetyksen.⁸

5. Postipalveludirektiivin johdanto-osan 26 perustelukappaleessa todetaan, että yleispalvelun moitteettoman hoidon varmistamiseksi ja kilpailun vääristymien välttämiseksi olisi yleispalvelun hinnoittelun oltava objektiivista, avointa, syrjimätöntä ja kustannuksiin sovitettua. Nämä periaatteet ilmenevät myös postipalveludirektiivin 12 artiklasta. Kyseinen säännös kuului vuoden 1997 direktiivin alkuperäisessä versiossa seuraavasti:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kukin yleispalvelu hinnoitellaan seuraavien periaatteiden mukaisesti:

- hintojen on oltava kohtuulliset ja sellaiset, että palvelut ovat kaikkien käyttäjien saatavilla,
- hinnat on sovitettava kustannuksiin; jäsenvaltiot saavat päättää yhtenäisen hinnoittelun käyttämisestä koko alueellaan,
- yhtenäisen hinnoittelun käyttäminen ei estä yleispalvelujen tarjoajaa tai tarjoajia tekemästä yksittäisiä hintasopimuksia asiakkaiden kanssa,
- hinnoittelun on oltava avointa ja syrjimätöntä.”

6. Vuoden 2002 direktiivin hyväksymiseen johtaneessa ehdotuksessaan komissio huomautti, että vuoden 1997 direktiiviin ehdotettujen muutosten tarkoituksena oli antaa ”selvä suunta ja aikataulu yhteisön postisektorin avaamisen jatkamiseksi järjestelmällisellä tavalla, joka antaa kaikille markkinatoimijoille ja erityisesti yleispalvelun tarjoajille riittävästi aikaa saattaa uudistusprosessi päätökseen ja mukautua suuremman kilpailun olosuhteisiin vakaassa ja ennakoitavissa olevassa oikeudellisessa ympäristössä”.⁹

4 — Tuomio Deutsche Post ym., C-287/06–C-292/06, EU:C:2008:141.

5 — Vuoden 1997 direktiivin 1 artikla.

6 — Postipalveludirektiivin 2 artiklan 2 kohta.

7 — 2 artiklan 13 kohta.

8 — 2 artiklan 16 kohta.

9 — Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen kilpailulle avaamisen jatkamiseksi (KOM(2000) 319 lopullinen, EYVL C 227 E, s. 337; jäljempänä komission vuoden 2000 ehdotus), perustelujen 2.1 kohta.

7. Komissio huomautti tässä yhteydessä, että vaikka ”monille massalähetys- tai yritysasiakkaille sekä välittäjille [tarjottiin erityishintoja], jotka liittyvät yleispalvelun tarjoajan välttämisiin kuluihin”, eräistä perinteisistä yleispalvelun tarjoajista oli tehty kanteluja, joten oli tehtävä selväksi, ”että näiden erityishintojen ja kaikkien niihin liittyvien ehtojen soveltamisessa on aina noudatettava avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita”.¹⁰ Komissio ehdottikin, että vuoden 1997 direktiivin 9 artiklaan (joka kuuluu 4 lukuun, jossa käsitellään muiden kuin varattujen palvelujen tarjoamisen ja verkkoon pääsyn edellytyksiä) lisätään uusi luetelmakohta, jossa korostetaan syrjimättömyyden periaatteen soveltamista erityishintojen yhteydessä.

8. Ehdotettu luetelmakohta hyväksyttiin ilman muutoksia, vaikka se sisällytettiin 9 artiklan sijasta 12 artiklaan (joka kuuluu hinnoitteluperiaatteita ja laskennan avoimuutta koskevaan 5 lukuun). Vuoden 2002 direktiivin johdanto-osan 29 perustelukappaleessa noudatetaan komission vuoden 2000 ehdotuksen sanamuotoa, kun siinä todetaan, että ”yleispalvelun tarjoajat tarjoavat tavallisesti esimerkiksi yritysasiakkaille, eri asiakkailta peräisin olevan postin kokoajille ja massapostittajille palveluja, jotka antavat niille mahdollisuuden päästä postivirtaan eri kohdissa ja eri edellytyksin kuin tavallisessa kirjepalvelussa”, ja että ”yleispalvelun tarjoajien on noudatettava siinä avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita sekä kaikkien kolmansien osapuolten välillä että kolmansien osapuolten ja vastaavia palveluja hoitavien yleispalvelun tarjoajien välillä – –”.

9. Vuoden 2002 direktiivillä tehdyn muutoksen jälkeen postipalveludirektiivin 12 artiklan uudessa viidennessä luetelmakohdassa todettiin seuraavaa:

”[J]os yleispalvelun tarjoajat soveltavat erityishintoja, esimerkiksi yrityksille, joukkolähetysten postittajille tai eri asiakkailta saadun postin kokoajille, niiden on noudatettava avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita sekä hintojen että niihin liittyvien edellytysten osalta. Hinnoissa on otettava huomioon vältetyt kustannukset verrattuna peruspalveluun kattaen kaikki ominaisuudet, joita tarjotaan yksittäisten postilähetysten keräilyä, lajittelua, kuljetusta ja jakelua osalta, ja hintoja ja niihin liittyviä ehtoja on sovellettava samalla tavalla sekä kolmansien osapuolten välillä että kolmansien osapuolten ja yleispalvelun tarjoajien välillä, jotka tarjoavat vastaavanlaisia palveluja. Kaikkien tällaisten hintojen on oltava tarjolla myös yksityisasiakkaille, jotka lähettävät postia samoilla edellytyksillä.”

10. Vuoden 2008 direktiivillä oli tarkoitus saattaa päätökseen vuoden 1997 direktiivillä aloitettu vapauttaminen ja vahvistaa lopullinen päivämäärä postin sisämarkkinoiden toteuttamiselle.¹¹

11. Vuoden 2008 direktiivin antamiseen johtaneessa ehdotuksessaan komissio huomautti erityisesti, että yleispalvelun tarjoajien oli otettava käyttöön joustavampi hinnoittelu, jotta ne pystyisivät reagoimaan postimarkkinoiden täysimääräisestä vapauttamisesta seuraavaan lisääntyvään kilpailuun, etenkin yrityspostin kaltaisilla tuottoisimmilla markkinasegmenteillä, ja rajaamaan yleispalvelun taloudellista tasapainoa uudessa ympäristössä uhkaavia riskejä.¹² Joustavuutta pidettiin välttämättömänä yleispalvelun rahoittamisen takaamiseksi, mikä oli keskeinen aihe vuoden 2008 direktiivin antamiseen johtaneessa lainsäädäntömenettelyssä. Näin ollen 12 artiklan toisen luetelmakohdan toista lausetta muokattiin tarkoituksena rajata jäsenvaltioiden asettamat yhdenmukaiset hinnat koskemaan lähinnä yksikköhintaan tarjottavia tuotteita (esimerkiksi postimerkkejä).¹³

10 — Edellä alaviitteessä 9 mainitun komission ehdotuksen perustelut, 2.9.4 kohta.

11 — Ks. johdanto-osan 12, 13 ja 16 perustelukappale.

12 — Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, direktiivin 97/67/EY muuttamisesta siltä osin kuin se koskee yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräistä toteuttamista (KOM(2006) 594 lopullinen; jäljempänä komission vuoden 2006 ehdotus), 3.2.2 kohta, s. 5.

13 — Kyseisen luetelmakohdan sanamuoto on nykyisin seuraava: ”Jos yleinen etu niin vaatii, jäsenvaltiot voivat päättää soveltaa koko alueellaan ja/tai ulkomaanpalvelujen osalta yhtenäistä hinnoittelua yksikköhintaan tarjottaviin palveluihin ja muihin postilähetysiin”.

12. Joustavan hinnoittelun tarve käy ilmi myös vuoden 2008 direktiivin johdanto-osan 39 perustelukappaleesta, jossa todetaan, että ”palvelujen tarjoamiseksi kaikille käyttäjille, myös yrityksille, joukkolähetysten postittajille sekä eri käyttäjiltä saadun postin kokoajille, yleispalvelun tarjoajat voivat käyttää hinnoittelussaan suurempaa joustavuutta kustannuslähtöisyysperiaatteen mukaisesti”.

13. Tämän lisäksi viittaus yleispalvelun tarjoajien velvollisuuteen ”ottaa huomioon vältetyt kustannukset” erityishintojen yhteydessä, poistettiin 12 artiklan viidennestä luetelmakohdasta, joka kuuluu nykyisin seuraavasti:

— ”[J]os yleispalvelun tarjoajat soveltavat erityishintoja, esimerkiksi yrityksille, joukkolähetysten postittajille tai eri käyttäjiltä saadun postin kokoajille tarjottavien palveluiden osalta, niiden on noudatettava avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita sekä hintojen että niihin liittyvien ehtojen osalta. Hintoja ja niihin liittyviä ehtoja on sovellettava samalla tavalla sekä sellaisten kolmansien osapuolten välillä että kolmansien osapuolten ja yleispalvelun tarjoajien välillä, jotka tarjoavat vastaavia palveluja. Kaikkien tällaisten hintojen on oltava myös sellaisten käyttäjien, erityisesti yksityisten käyttäjien ja pienten ja keskisuurten yritysten, saatavilla, jotka lähettävät postilähetyksiä samoin ehdoin.”

Tosiseikat, oikeudenkäyntimenettely ja ennakkoratkaisukysymykset

14. Kuten edellä todettiin, yleispalvelun tarjoajat myöntävät kahdenlaisia alennushintoja.

15. Toiminnallisia alennuksia myönnetään, kun yleispalvelujen tarjoajalle jätetään esilajiteltuja lähetyksiä (tietyn vähimmäismäärän ylittävä määrä). Niissä on tarkoitus huomioida yleispalvelun tarjoajille aiheutuvat säästöt siitä, että lähetykset kerätään ja lajitellaan esimerkiksi muodon, pakkauksen ja painon mukaan ja toimitetaan näin yleispalvelun tarjoajan tiloihin. Toiminnalliset alennukset edellyttävät yleensä pääsyä yleispalvelun tarjoajan postiverkon loppupäähän ja etenkin sen lajittelu- ja/tai jakelutiloihin.

16. Paljousalennuksia myönnetään suurien lähetysmäärien lähettämisestä tietyn ajanjakson aikana riippumatta siitä, onko lähetyksiä esilajiteltu, kun ne toimitetaan yleispalvelun tarjoajalle. Alennukset ovat luonteeltaan täysin kaupallisia. Niiden tavoitteena on lisätä postipalvelujen kysyntää.

17. Bpost käyttää kolmentyyppisiä postipalvelujen hintoja: i) perushintaa, joka määräytyy yksittäisen lähetyksen mukaan, ii) alennus- tai etuushintoja, joita myönnetään asiakkaille, jotka antavat vähimmäismäärän esilajiteltuja lähetyksiä, ja joita voidaan siten pitää toiminnallisina alennuksina, ja iii) ja sopimushintoja, jotka on tarkoitettu erittäin suurille lähetyksimäärille (jäljempänä joukkolähetykset) ja joista on neuvoteltu bpostin ja sen asiakkaiden välillä.

18. Bpostin sopimushinnat, jotka koskevat pääasiallisesti suoramainontapostia ja hallinnollista postia,¹⁴ perustuvat puolestaan kolmentyyppisiin sopimuksiin: i) suorat asiakassopimukset, joita tehdään suoraan yrityspostin lähettäjien kanssa, ii) valtuutus sopimukset, joita tehdään sellaisten postin kokoajien kanssa, joille lähettäjät ovat antaneet yksinoikeuden hallinnoida lähetyksiään, ja iii) välityssopimukset, joita tehdään sellaisten postin kokoajien kanssa, jotka toimittavat bpostille eri lähettäjiltä, joita ei ole määritelty sopimuksen tekohetkellä, peräisin olevia joukkolähetyksiä. Komissio

14 — Postialan terminologiassa suoramainontapostilla tarkoitetaan osoitteellista mainospostia, kun taas hallinnollisella postilla tarkoitetaan joukkolähetyksiä, jotka sisältävät tiettyä vastaanottajaa koskevaa tietoa, kuten pankkien asiakkaille toimittamat tilioitteet.

on määritelty postialan välittäjän (joka on synonyymi käsitteelle postin kokoaja) tarkoittavan ”taloudellista toimijaa, joka toimii lähettäjän ja yleispalvelun tarjoajan välillä postilähetysten keräilyssä ja/tai kuljetuksessa ja/tai postilähetysten alkulajittelussa ennen niiden toimittamista yleiseen postiverkkoon samassa tai toisessa maassa”.¹⁵

19. Vuonna 2010 bpostin paljousalennukset alle 50 gramman painoisille lähetyksille vaihtelivat 10,4 prosentista (1. luokan alennus) 39,7 prosenttiin (11. luokan alennus), kun taas paljousalennukset yli 50 gramman painoisille lähetyksille vaihtelivat 9,7 prosentista (1. luokan alennus) 50,4 prosenttiin (12. luokan alennus).¹⁶ Sovellettava alennus määräytyi sen mukaan, kuinka paljon tuloja bpost sai sille tietyllä ajanjaksolla¹⁷ toimitetusta lähetysmäärästä, eikä hintasopimuksen tyyppi vaikuttanut siihen.¹⁸

20. Bpost salli vuoteen 2010 saakka lähetysmäärien yhdistämisen paljousalennuksien saamiseksi. Postin kokoaja saattoi siis laskea yhteen eri asiakkaiden lähetysmäärät ja saada näin suuremmat paljousalennukset.

21. Vuonna 2010 bpost korvasi tämän järjestelmän lähettäjäkohtaisella mallilla, jossa postin kokoajan saamat paljousalennukset lasketaan erikseen kunkin yksittäisen lähettäjän sille toimitettavaksi antamien lähetysmäärien perusteella. Bpost ilmoittaa, että muutoksen tarkoituksena oli puuttua muutaman postin kokoajan toimintaan, jotka kokosivat yhteen eri lähettäjiltä peräisin olevia lähetyksiä täysin hallinnollisin perustein (eli suorittamatta esivalmistelua) saadakseen perusteettomasti suurimmat paljousalennukset.

22. Näiden kahden järjestelmän eroja voidaan kuvata esimerkillä, jossa postin kokoaja kokoaa lähetyksiä kolmelta eri lähettäjältä. Vuotta 2010 edeltäneen järjestelmän mukaan se olisi saanut noin 20 prosentin alennuksen yhteenlasketuista lähetysmääristä tietyn viitekauden aikana, vaikka kultakin lähettäjältä peräisin olevat määrät olisivat oikeuttaneet ainoastaan 10 prosentin alennukseen, jos ne olisi toimitettu erikseen. Vuoden 2010 järjestelmän mukaan sama postin kokoaja saa ainoastaan 10 prosentin alennuksen kunkin yksittäisen lähettäjän lähetyksistä erikseen.

23. IBPT väitti 20.7.2011, että lähettäjäkohtainen malli johti yksittäisten joukkolähetysten lähettäjien ja postin kokoajien erilaiseen kohteluun paljousalennuksia laskettaessa, vaikka ne olivat toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa bpostin tarjoamien postipalvelujen suhteen. Tästä syystä se määräsi bpostille 2 250 000 euron sakon sillä perusteella, että tämä oli rikkonut Belgian oikeutta, jolla pantiin täytäntöön postipalveludirektiivin 12 artiklan viidenteen luetelmakohtaan sisältyvä syrjintäkiellon periaate.

24. Bpost nosti kanteen tästä päätöksestä cour d’appel de Bruxellesissä, joka lykkäsi asian käsittelyä ja esitti seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [postipalveludirektiivin] 12 artiklan viidettä luetelmakohtaa tulkittava siten, että siinä asetetaan muun muassa yleispalvelun tarjoajan ja postin kokoajien välistä suhdetta koskeva syrjintäkiellon velvoite kyseisen tarjoajan myöntämien toiminnallisten alennusten osalta, kun taas yksinomaisiin paljousalennuksiin sovelletaan edelleen 12 artiklan neljättä luetelmakohtaa?

15 — Ks. komission tiedonanto kilpailusääntöjen soveltamisesta postialalla ja tiettyjen postipalveluja koskevien valtion toimenpiteiden täytäntöönpanemisesta (EYVL 1998, C 39, s. 2)

16 — Bpost vahvisti istunnossa, että joukkolähetysten lähettäjät ja postin kokoajat voivat saada samanaikaisesti hintasopimusten nojalla sekä paljousalennuksia että toiminnallisia alennuksia.

17 — Vuonna 2010 kyseinen ajanjakso oli vuosi alle 50 gramman painoisten lähetysten osalta ja kolme kuukautta yli 50 gramman painoisten lähetysten osalta.

18 — Lukuun ottamatta välittäjäsovimusten tapauksessa myönnettyjä epäsuoran kanavan alennuksia. Niiden tarkoituksena on kuitenkin heijastaa kustannussäästöjä, joita bpostille aiheutuu, kun postin kokoaja hoitaa (bpostin sijasta) kaupalliset suhteet yksittäisiin lähettäjiin. Niitä olisikin pidettävä paljousalennusten sijasta toiminnallisina alennuksina.

- 2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko [bpostin vuonna 2010 soveltama] [yksinomaisen paljousalennuksen järjestelmä] 12 artiklan neljännessä luetelmakohdassa tarkoitetun syrjintäkiellon velvoitteen mukainen, kun siinä tehty hintojen eriyttäminen perustuu merkityksellisiä maantieteellisiä palvelumarkkinoita koskevaan objektiiviseen tekijään ja kun sillä ei ole kilpailijoita markkinoilta syrjäyttävää tai asiakasuskollisuutta lisäävää vaikutusta?
- 3) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, loukkaako postin kokoajalle myönnetty paljousalennus 12 artiklan viidennessä luetelmakohdassa tarkoitettua syrjintäkiellon periaatetta, kun se ei vastaa suuruudeltaan alennusta, joka myönnetään saman määrän lähetyksiä toimittavalle lähettäjälle, vaan kaikkia niitä alennuksia, jotka myönnetään kaikille lähettäjille kunkin yksittäisen lähettäjän, jonka posteja se kokooa, lähetysten määrän perusteella?”

25. Kirjallisia huomautuksia esittivät bpost, Belgia, Italia, Ruotsi ja komissio. Bpost, Belgia, Ranska ja komissio esittivät suullisia huomautuksia 11.6.2014 pidetyssä istunnossa.

Asian tarkastelu

26. Tarkastelen ensiksi sitä, mikä on käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön kannalta merkityksellinen postipalveludirektiivin versio. Seuraavaksi tutkin, säännelläänkö postipalveludirektiivin 12 artiklan viidennessä luetelmakohdassa paljousalennuksia, minkä jälkeen selvitän, onko lähettäjäkohtainen malli yhdenmukainen sen periaatteen kanssa, että postin yleispalvelun hinnoittelun on oltava syrjimätöntä.

Postipalveludirektiivin merkityksellinen versio

27. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää ohjeistusta postipalveludirektiivin, sellaisena kuin se on muutettuna sekä vuoden 2002 että vuoden 2008 direktiivillä, 12 artiklan tulkinnasta, sillä bpost väittää, että käsiteltävässä asiassa sovelletaan vuoden 2002 direktiivillä muutettua versiota (joka sisälsi vielä viittauksen ”vältettyihin kustannuksiin”).

28. Vuoden 2008 direktiivin täytäntöönpanon määräaika oli 31.12.2010, jolloin se oli asianmukaisesti saatettu osaksi Belgian lainsäädäntöä. Koska käsiteltävässä asiassa keskitytään bpostin vuonna 2010 myöntämiin paljousalennuksiin, mielestäni riita-asiaan sovelletaan muodollisesti vuoden 2002 direktiivillä muutetun version 12 artiklaa.

29. Vuoden 2008 direktiivi tuli kuitenkin voimaan 27.2.2008. Kuten IBPT perustellusti ehdotti käsiteltävässä asiassa riitautetussa päätöksessä, tätä seikkaa ei voida jättää huomiotta arvioitaessa, mitä postipalveludirektiivin versiota unionin tuomioistuimen olisi käsiteltävässä asiassa sovellettava. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan kuluessa jäsenvaltioiden, joille direktiivi on osoitettu, on pidättäydyttävä toteuttamasta toimenpiteitä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan kyseisessä direktiivissä säädetyn tavoitteen saavuttamisen.¹⁹ Tästä seuraa, että jäsenvaltioiden tuomioistuinten on direktiivin voimaantuloajankohdasta lähtien pidättäydyttävä niin pitkälti kuin mahdollista tulkitemasta kansallista oikeutta tavalla, joka uhkaa täytäntöönpanolle varatun määräajan jälkeen vakavasti vaarantaa tässä direktiivissä säädetyn tavoitteen saavuttamisen.²⁰

19 — Tuomiot Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, EU:C:1997:628, 45 kohta; ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, 58 kohta ja Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias ym., C-43/10, EU:C:2012:560, 57 kohta.

20 — Ks. erityisesti tuomio Adeneler ym., C-212/04, EU:C:2006:443, 122 ja 123 kohta.

30. Koska vuoden 2008 direktiivi oli pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan jo tullut voimaan, cour d'appel de Bruxellesin esittämää, kyseisellä direktiivillä muutetun version 12 artiklaa koskevaa tulkintapyyntöä on pidettävä hyödyllisenä kansalliselle tuomioistuimelle siksi, että sen avulla sillä on mahdollisuus ratkaista käsiteltävänä oleva asia edellä mainitsemaani velvollisuutta noudattaen.²¹

31. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymyksiin direktiivin kyseisen version perusteella.

Ensimmäinen kysymys: postipalveludirektiivin 12 artiklan viidennen luetelmakohtan ulottuvuus

32. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää ensimmäisellä kysymyksellään selvennystä postipalveludirektiivin 12 artiklan viidennen luetelmakohtan ulottuvuuteen ja siihen, kuinka luetelmakohta liittyy neljännessä luetelmakohdassa asetettuun yleiseen periaatteeseen, jonka mukaan postin yleispalvelun hinnoittelun on oltava syrjimätöntä.

33. Aluksi on todettava, että ensimmäiseen kysymykseen annettava vastaus ei mielestäni vaikuta syrjintää koskevaan seikkaan, jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on ottanut esille toisessa ja kolmannessa kysymyksessään. Näin on siksi, että 12 artiklan neljännessä luetelmakohdassa tehdään selväksi, että kaikkien yleispalvelun tarjoajien soveltamien yleispalvelun hintojen on oltava joka tapauksessa syrjimättömiä.

34. Vaikka postipalveludirektiivin alkuperäinen versio sisälsi jo yleisen periaatteen yleispalvelun hinnoittelun syrjimättömyydestä, 12 artiklaan lisättiin erityishintoja koskeva viides luetelmakohta vasta vuoden 2002 direktiivillä tehdyn muutoksen yhteydessä. Siinä yleispalvelun tarjoajien edellytetään noudattavan avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita näitä erityishintoja soveltaessaan. Postipalveludirektiivissä mainitaan esimerkkeinä palvelut yrityksille, joukkolähetysten postittajille ja eri käyttäjiltä saadun postin kokoajille.

35. Tuomiossa Deutsche Post ym.²² todettiin, että 12 artiklan viidennellä luetelmakohdalla on erityisesti tarkoitus säännellä tilanteita, joissa yleispalvelun tarjoaja myöntää joillekin asiakkailleen ”tavalla, joka menee vielä pidemmälle kuin mitä [postipalveludirektiivissä] edellytetään, – – pääsyn postiverkkoonsa muissa paikoissa kuin perinteisissä lähetyspaikoissa sekä myöntää kyseisille asiakkaille tältä osin erityishinnat”. Kyseinen säännös kattaa siis toiminnalliset alennukset, joita myönnetään asiakkaille, jotka valmistelevat lähetyksensä ja haluavat näin ollen pääsyn postiketjuun eri edellytyksillä ja eri paikoissa kuin mitä sovelletaan ja käytetään perinteisiä kirjeitä koskevien postipalvelujen osalta.

36. Tuomiossa Deutsche Post ym. käsiteltiin kuitenkin ainoastaan *toiminnallisia alennuksia*. Käsiteltävässä asiassa on kyse siitä, sovelletaanko 12 artiklan viidettä luetelmakohtaa myös *paljousalennuksiin*. Sisältyvätkö ne erityishintojen käsitteeseen?

37. Kysymys herää erityisesti siksi, että vuoden 2002 direktiivillä muutetun version 12 artiklan nojalla oli ”otettava huomioon vältetyt kustannukset verrattuna peruspalveluun kattaa kaikki ominaisuudet, joita tarjotaan yksittäisten postilähetysten keräilyyn, lajittelun, kuljetuksen ja jakelun osalta”. Vaikka kyseinen lause poistettiin 12 artiklasta vuoden 2008 direktiivillä, mainitun direktiivin johdanto-osan 39 perustelukappaleessa todettiin edelleen, että ”hinnoissa olisi otettava huomioon sellaiseen peruspalveluun verrattuna vältetyt kustannukset, joka kattaa kaikki ominaisuudet, joita tarjotaan yksittäisten postilähetysten keräilyyn, lajittelun, kuljetuksen ja jakelun osalta”.

21 — Ks. analogisesti tuomio VTB-VAB ja Galatea, C-261/07 ja C-299/07, EU:C:2009:244, 40 kohta.

22 — C-287/06–C-292/06, EU:C:2008:141, tuomion 42 ja 43 kohta.

38. Bpost ja Ranskan hallitus väittävät, että sekä vuoden 2002 direktiivillä muutetun version 12 artiklan viidennessä luetelmakohdassa että vuoden 2008 direktiivin johdanto-osassa tehty viittaus vältettyihin kustannuksiin osoittaa, että kyseisen luetelmakohdan on tulkittava tarkoittavan ainoastaan toiminnallisia alennuksia, joita myönnetään palkkiona siitä, että lähetykset on valmisteltu ennen niiden toimittamista, jolloin yleispalvelun tarjoajalle syntyy kustannussäästöjä. Belgian, Italian ja Ruotsin hallitukset ja komissio väittävät sen sijaan, että myös paljousalennukset tarkoittavat sitä, että yleispalvelun tarjoaja myöntää erityishintoja: sekä toiminnalliset alennukset että paljousalennukset poikkeavat perinteiseen kirjepostipalveluun sovellettavista tavanomaisista hinnoista. Belgian hallituksen mielestä 12 artiklassa ja/tai vuoden 2008 direktiivin johdanto-osassa vältettyihin kustannuksiin tehdyn viittauksen tarkoituksena on ainoastaan viitata kustannuslähtöisyysperiaatteeseen toiminnallisten alennusten yhteydessä. Sillä ei voida tulkita rajattavan erityishintojen käsitettä.

39. Postipalveludirektiivissä ei määritellä erityishintoja. Kyseisen 12 artiklan viidennessä luetelmakohdassa esitetyt kolme esimerkkiä eivät juurikaan valaise asiaa. On totta, että viittauksesta ”yrityksiin, joukkolähetysten postittajiin ja eri käyttäjiltä saadun postin kokoajiin” voidaan päätellä, että erityishinnat koskevat käyttäjiä, jotka lähettävät tavanomaista suurempia määriä lähetyksiä. Kuten edellä selitin, yleispalvelun tarjoajalle toimitettujen lähetysten määrä on kuitenkin tekijä, joka otetaan huomioon – vaikkakin hyvin eri tavalla – sekä toiminnallisia alennuksia että paljousalennuksia laskettaessa.²³

40. Olennaista tietoa ei tarjota myöskään vuoden 2002 direktiivillä muutetun version 12 artiklan viidennen luetelmakohtaan sisältyvä sääntö, jonka mukaan erityishinnoissa ”on otettava huomioon vältetyt kustannukset verrattuna peruspalveluun kattaen kaikki ominaisuudet, joita tarjotaan yksittäisten postilähetysten keräilyyn, lajitteluun, kuljetukseen ja jakelun osalta”. Mainitun lauseen voidaan tulkita sisältävän erityishintojen käsitteen, jolloin erityishinnat koskevat ainoastaan toiminnallisia alennuksia, tai ainoastaan korostavan kustannuslähtöisyysperiaatetta toiminnallisten alennusten alalla, jolloin tulkinta ei rajoita viidennen luetelmakohdan soveltamista paljousalennuksiin. Sama pätee vältettyjä kustannuksia koskevaan viittaukseen, joka tehtiin vuoden 2008 direktiivin johdanto-osassa.

41. Vuoden 2002 direktiivin lainsäädäntöhistoriasta²⁴ voidaan kuitenkin päätellä, että erityishinnat koskevat ainoastaan tilannetta, jossa yleispalvelun tarjoaja välttää kustannuksia antamalla asiakkailleen, jotka ovat suorittaneet osan lähetysten käsittelystä itse, pääsyn postiketjuun eri paikoissa kuin missä lähetykset yleensä toimitetaan julkiseen postiverkkoon, kuten postikeskuksissa. Komission vuoden 2000 ehdotuksesta käy ilmi, että viidennen luetelmakohdan lisäämistä 12 artiklaan pidettiin välttämättömänä, jotta voitiin puuttua tiettyjen yleispalvelun tarjoajien käytäntöihin niiden kohdellessa eri asiakasluokkia eri tavoin *toiminnallisia alennuksia* myöntäessään. Muutoksen tarkoituksena oli tehdä selväksi, että kun yleispalvelun tarjoajat myöntävät tällaisia alennuksia, niiden on tehtävä se syrjimättä etenkin lähettäjiä ja postin kokoajia keskenään. Viidennessä luetelmakohdassa edellytetään samalla tavoin, että toiminnallisiin alennuksiin liittyviä edellytyksiä, kuten esilajiteltujen lähetysten vähimmäis- tai enimmäismäärät, jotka oikeuttavat alennukseen, tai lähetysten pakkaukset, sovelletaan asiakkaan henkilöllisyydestä riippumatta.²⁵

42. Tähän päätelmään ei mielestäni vaikuta se, että uusi luetelmakohta lisättiin komission ehdottaman 4 luvun (Muiden kuin varattujen palvelujen tarjoamisen ja verkkoon pääsyn edellytykset) sijasta 5 lukuun (Hinnoitteluperiaatteet ja laskennan avoimuus). Kuten tuomiossa Deutsche Post ym. tehtiin selväksi, uudella säännöksellä ei ollut tarkoitus säädellä pääsyä varsinaiseen postiverkkoon siten, että yleispalvelun tarjoajat velvoitettaisiin myöntämään pääsyn postiketjuun eri edellytyksillä ja eri paikoissa kuin mitä sovelletaan ja käytetään perinteisiä kirjeitä koskevissa postipalveluissa.²⁶ Tarkoituksena oli

23 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 15 ja 16 kohta.

24 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 6–9 kohta.

25 — Vuoden 2002 direktiivillä muutetun version viidennen luetelmakohdan viimeisen virkkeen mukaan ”[erityishintojen] on oltava tarjolla myös yksityisasiakkaille, jotka lähettävät postia samoilla edellytyksillä.”

26 — EU:C:2008:141, tuomion 41 kohta.

pikemminkin välttää hintasyrjintä tilanteissa, joissa yleispalvelun tarjoaja päättää myöntää pääsyn postiketjuun. Tämä on saattanut olla myös syynä siihen, että postipalveluja käsittelevän neuvoston työryhmän ranskalaisten ja portugalilaisten jäsenten mielestä uusi luettelukohta oli parempi sisällyttää postipalveludirektiivin 9 artiklan sijasta 12 artiklaan.²⁷

43. Tästä syystä katson, että vuoden 2002 direktiivillä muutetun postipalveludirektiivin version 12 artiklan viides luettelukohta koski ainoastaan toiminnallisia alennuksia.

44. Mainittua päätelmää, jota tukee myös vuoden 2002 direktiivin johdanto-osan 29 perustelukappale, ei kyseenalaista Belgian ja Italian hallitusten esittämä ja komission tukema väite siitä, että kyseistä säännöstä sovelletaan joka tapauksessa paljousalennuksiin, koska suurten lähetysmäärien käsittely tuo yleispalvelun tarjoajalle kustannussäästöjä mittakaavaetujen muodossa.

45. On kiistatonta, että suurten lähetysmäärien käsittely ja jakelu, joihin kannustetaan paljousalennuksilla, tuovat yleispalvelun tarjoajille mittakaavaetuja, kun kiinteät kulut jakautuvat useampien yksittäisten lähetysten kesken. En ole kuitenkaan vakuuttunut siitä, että tällaiset lähes automaattiset mittakaavaedut kuuluvat postipalveludirektiivissä tarkoitettuun vältettyjen kustannusten käsitteeseen.

46. Kuten edellä totesin, vuoden 2002 direktiivillä muutetun version viidennessä luettelukohdassa tehty viittaus vältettyihin kustannuksiin liittyi siihen, että kolmannet suorittavat osan postinkäsittelystä. Mittakaavaetuja syntyy, kun yleispalvelun tarjoajan käsittelemät yhteenlasketut lähetysmäärät kasvavat, eikä niinkään yleispalvelun tarjoajan perinteisten kirjepostipalvelujen muuttuessa. Ei myöskään ole helppoa ennakoida tarkkaan, millä tavoin postipalvelujen kysyntä kehittyi paljousalennusten johdosta. Varsinaisia mittakaavaetuja voidaan mitata ainoastaan suhteessa yleispalvelun tarjoajan käsittelemiin yhteenlaskettuihin lähetysmääriin. Siksi mielestäni olisi hankalaa ellei mahdotonta laskea etukäteen (erityishintoja vahvistettaessa), mikä osa mittakaavaeduista (ja siten vältetyistä kustannuksista) liittyy juuri paljousalennuksista seuraavaan postipalvelujen kysynnän kasvuun. Sen sijaan on helpompi mitata yleispalvelun tarjoajan välttämät kustannukset tilanteessa, jossa kolmas suorittaa osan postinkäsittelystä.

47. Muuttiko vältettyihin kustannuksiin tehdyn viittauksen poistaminen vuoden 2008 direktiivillä muutetun version 12 artiklan viidennessä luettelukohdasta tämän säännöksen soveltamisalaa?

48. Huomautan tässä yhteydessä, ettei kyseistä muutosta ehdotettu komission alkuperäisessä ehdotuksessa vuoden 2008 direktiiviksi. Komissio totesi tuolloin, että ”postiverkon lajittelu- ja jakeluketjun [osalta] jäsenvaltioiden on edelleen noudatettava 12 artiklan viidettä luettelukohtaa, ja ne voivat kansallisista olosuhteista johtuvista syistä toteuttaa lisätoimia pääsyn varmistamiseksi julkiseen postiverkkoon avoimin ja syrjimättömin ehdoin”.²⁸ Mielestäni tämä vahvistaa (vaikkakin implisiittisesti), ettei komissio aikonut määritellä viidennessä luettelukohdassa uudelleen erityishintojen käsitettä siten, että se kattaisi myös paljousalennukset.

49. Nähdäkseni ei ole syytä katsoa, että vältettyjä kustannuksia koskevan viittauksen poistaminen 12 artiklasta merkisi tällaista uudelleen määrittelyä.

50. Ensinnäkin, kuten bpost ja Ranskan hallitus aivan oikein huomauttavat, vuoden 2008 direktiivin johdanto-osan 39 perustelukappaleessa edelleen viitataan vältettyihin kustannuksiin, jotka liittyvät yleispalvelun tarjoajan tarjoamiin palveluihin, verrattuna peruspalveluun, joka kattaa kaikki ominaisuudet, joita tarjotaan yksittäisten postilähetysten keräilyyn, lajitteluun, kuljetukseen ja jakeluun osalta.

27 — Raportti 8.9.2000 pidetystä kokouksesta, neuvoston asiakirja 11249/00, 15.9.2000, s. 3.

28 — Edellä alaviitteessä 12 mainitun komission vuoden 2006 ehdotus, 3.3.2 kohta, s. 7.

51. Toiseksi vuoden 2008 direktiiviä koskeneessa lainsäädäntöhistoriassa²⁹ mikään ei viittaa siihen, että viittaus vältettyihin kustannuksiin poistettiin 12 artiklan viidennestä luetelmakohdasta sen varmistamiseksi, että säännös kattaisi tulevaisuudessa sekä toiminnalliset alennukset että paljousalennukset.

52. Lainsäädäntöhistoria tukee nähdäkseni pikemminkin Ranskan hallituksen istunnossa esittämää kantaa, jonka mukaan viidennen luetelmakohdan uudelleen laadinta ilmentää kompromissia siitä, kuinka joustavasti yleispalvelun tarjoajien pitäisi pystyä vahvistamaan hintojaan.

53. Ranskan hallitus selitti, että useat yleispalvelun tarjoajat olivat korostaneet, että postimarkkinoiden laajempi vapauttaminen edellyttää hinnoittelun joustavuuden lisäämistä (eli viranomais sääntelyn höllentämistä), jotta lisääntyvään kilpailuun pystytään mukautumaan.

54. Vaikka komissio ymmärsi huolen, sen vuoden 2006 ehdotuksessa ei esitetty poistettavaksi sääntöä, jonka mukaan erityishinnoissa olisi otettava huomioon yleispalvelun tarjoajan välttämät kustannukset, kun asiakas suorittaa osan lähetysten käsittelystä itse. Näin ollen useat yleispalvelun tarjoajat saattoivat mahdollisesti luulla, etteivät ne voisi mukauttaa erityishintojaan muuttuviin kilpailuolosuhteisiin tarvittaessa muun muassa myöntämällä toiminnallisia alennuksia, jotka ovat suurempia kuin vältettyjen kustannusten vertailusta automaattisesti seuraavat alennukset.³⁰ Tässä yhteydessä Euroopan parlamentti ehdotti sellaisen uuden perustelukappaleen lisäämistä vuoden 2008 direktiivin johdanto-osaan, jossa korostetaan, että *”jotta yleispalvelun tarjoajat voivat tarjota palveluja yrityksille, joukkolähetysten postittajille sekä useamman asiakkaan lähetykset kokoaville välittäjille, hinnoitteluehtojen on oltava aiempaa joustavampia”*.³¹

55. Komission ja muutaman jäsenvaltion vastustuksesta huolimatta neuvosto päätti poistaa 12 artiklan viidennessä luetelmakohdassa tehdyn viittauksen vältettyihin kustannuksiin, mikä on linjassa yleispalvelun tarjoajille tarjotun joustavamman hinnoittelun mahdollisuuden kanssa.³² Vuoden 2008 direktiivin johdanto-osan 39 perustelukappaleen lopullinen sanamuoto verrattuna Euroopan parlamentin ehdotukseen viittaa kuitenkin siihen, että viittauksen poistaminen 12 artiklasta oli kompromissi: yhtäältä perustelukappaleessa tehdään selväksi, että yleispalvelun tarjoajien pitäisi pystyä käyttämään hinnoittelussaan suurempaa joustavuutta vaikkakin *”kustannuslähtöisyysperiaatteen mukaisesti”*, kun taas toisaalta perustelukappaleen toisessa virkkeessä viitataan jälleen (vain vähin muutoksin) vältettyihin kustannuksiin, kuten aiemmin tehtiin 12 artiklan viidennessä luetelmakohdassa.³³

56. Päättelen tästä, että kun vuoden 2008 direktiivillä poistettiin 12 artiklan viidennessä luetelmakohdassa tehty viittaus vältettyihin kustannuksiin, tämä ei muuttanut säännöksen soveltamisalaa, joka kattaa ainoastaan toiminnalliset alennukset.

29 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 10 ja 13 kohta.

30 — Jos yleispalvelun tarjoajiin kohdistuu yhä enemmän kilpailua koko postinkäsittelyketjussa (myös esimerkiksi lähetysten jakelussa), ne voivat haluta tarjota osan käsittelystä kilpailukyisempään hintaan kuin niiden kilpailijat tekevät vastaavan postipalvelun tapauksessa.

31 — Euroopan parlamentin kanta, vahvistettu ensimmäisessä käsittelyssä 11.7.2007, direktiivin antamiseksi direktiivin 97/67/EY muuttamisesta siltä osin kuin se koskee yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräistä toteuttamista (EUVL 2008, C 175 E, s. 355; ks. Euroopan parlamentin ehdottaman muutetun version johdanto-osan 34 perustelukappale).

32 — Postipalveluita käsittelevä työryhmä, liikennettä, televiestintää ja energia-asioita käsittelevän neuvoston 1. ja 2.10.2007 pidettävän kokouksen valmistelu, ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 97/67/EY muuttamisesta siltä osin kuin se koskee yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräistä toteuttamista – Poliittinen hyväksyntä, neuvoston asiakirja 12864/07, 14.9.2007, s. 32 (ks. erityisesti alaviite 40).

33 — Edellä alaviitteessä 32 mainittu neuvoston asiakirja 12864/07, s. 16 (alaviite 25). Komissio vastusti menestyksekkäästi useiden jäsenvaltioiden ehdotusta siitä, että ilmaisu *”olis otettava huomioon – – vältetyt kustannukset”* korvattaisiin ilmaisulla *”voidaan ottaa huomioon – – vältetyt kustannukset”*.

57. Myös edellä mainittu lainsäädäntöhistoria vahvistaa näkemystäni siitä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esille ottaman varsinaisen syrjäytäkysymyksen kannalta merkitystä ei ole sillä, sovelletaanko postipalveludirektiivin 12 artiklan neljättä luetelmakohtaa vai jotakin viidennen luetelmakohdan versioista. Kun unionin lainsäätävä lisäsi kyseiseen säännökseen viidennen luetelmakohdan, sen aikomuksena ei selvästikään ollut muuttaa yleistä hintasyrjinnän kieltoa, joka sisältyi jo postipalveludirektiivin alkuperäiseen versioon. Kuten komission vuoden 2000 ehdotuksesta voidaan päätellä, tavoitteena oli pikemminkin puuttua joidenkin perinteisten yleispalvelun tarjoajien pitkäaikaisiin syrjiviin käytäntöihin toiminnallisten alennusten myöntämisessä.

58. Tästä seuraa, että jos unionin tuomioistuin ei jaa näkemystäni vaan toteaa, että viidettä luetelmakohtaa sovelletaan toiminnallisten alennusten ohella myös paljousalennuksiin, jäljempänä toiseen kysymykseen esittämäni vastausta voidaan analogisesti soveltaa myös kolmanteen kysymykseen.

Toinen kysymys: lähettäjäkohtaisen mallin yhteensopivuus syrjäytäkiiellon periaatteen kanssa

59. Huomaatan aluksi, että käsiteltävässä ennakkoratkaisupyynnössä on kyse yksinomaan bpostin vuonna 2010 myöntämien paljousalennusten järjestelmästä.³⁴ Toisella kysymyksellä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, onko lähettäjäkohtainen malli yhdenmukainen postipalveludirektiivin 12 artiklan neljännessä luetelmakohdassa vahvistetun yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa. Kuten bpost väittää, tähän kysymykseen annettava vastaus on todennäköisesti suoraan merkityksellinen Belgian lisäksi myös useille muille jäsenvaltioille, joissa yleispalvelun tarjoajat laskevat paljousalennukset sen perusteella, minkä verran lähetyksiä kukin yksittäinen lähettäjä päättää postittaa.

60. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhdenvertaisen kohtelun periaate, joka kuuluu unionin oikeuden perusperiaatteisiin, tarkoittaa, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei pitäisi kohdella eri tavalla eikä erilaisia tapauksia pitäisi kohdella samalla tavalla, ellei tällaista eroa voida objektiivisesti perustella.³⁵ Arvioitaessa tilanteiden rinnastettavuutta on otettava huomioon kaikki niille ominaiset seikat, myös sen alan periaatteet ja tavoitteet, johon kyseinen unionin toimi kuuluu.³⁶

61. Toisin kuin bpost väittää, käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva paljousalennusten järjestelmä johtaa mielestäni postin kokoajien ja yksittäisten joukkolähetysten lähettäjien erilaiseen kohteluun. Edellä esittämäni esimerkin mukaan³⁷ postin kokoaja saisi lähettäjäkohtaisessa mallissa ainoastaan 10 prosentin alennuksen kultakin kolmelta lähettäjältä peräisin olevista lähetyksistä, kun taas joukkolähetysten lähettäjä, joka toimittaa yleispalvelun tarjoajalle täysin saman määrän lähetyksiä ja tuo siten yleispalvelun tarjoajalle lähtökohtaisesti samat tulot, saisi 20 prosentin alennuksen.

62. Olennaista tässä on se, ovatko joukkolähetysten lähettäjät ja postin kokoajat toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa paljousalennusten osalta, jolloin erilainen kohtelu olisi lainvastaista.

34 — Käsiteltävä ennakkoratkaisupyynnö ei siis liity muihin pääasiassa esille otettuihin seikkoihin, kuten väitteeseen siitä, että bpost on laiminlyönyt velvollisuutensa soveltaa syrjimättömiä hintoja, kun se on vaatinut postin kokoajia yksilöimään asiakkaansa paljousalennuksia saadakseen tai kun se on laskenut postin kokoajille myönnetty toiminnalliset alennukset erikseen kultakin yksittäiseltä asiakkaalta peräisin olevien esilajiteltujen lähetysmäärien perusteella.

35 — Tuomio Ruckdeschel ym., 117/76 ja 16/77, EU:C:1977:160, 7 kohta; tuomio Edeka Zentrale, 245/81, EU:C:1982:277, 11 kohta ja tuomio Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, 76 kohta.

36 — Ks. analogisesti tuomio Arcelor Atlantique et Lorraine ym., C-127/07, EU:C:2008:728, 25 ja 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

37 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 22 kohta.

63. Bpost ja Ranskan hallitus korostavat, että postipalvelujen kysyntää luovat tosiasiasa ainoastaan lähettäjät. Paljousalennusten tarkoituksena on lisätä tätä kysyntää. Siksi on perusteltua laskea alennukset siten, että ne ovat palkkiona ainoastaan lähettäjän päätöksestä lähettää enemmän postia, eikä postin kokoajan kyvystä kerätä suuria määriä postia eri lähettäjiltä. Belgian, Italian ja Ruotsin hallitukset sekä komissio väittävät sen sijaan, että lähettäjät ja postin kokoajat ovat toisiinsa rinnastettavissa tilanteessa, koska bpostin molemmille tarjoama palvelu on sama.

64. Totean heti aluksi, ettei minua vakuuta Belgian, Italian ja Ruotsin hallitusten ja komission väite, jonka mukaan käsiteltävässä asiassa voidaan soveltaa asiassa Deutsche Post ym.³⁸ esitettyä päättelyä.

65. Mainitussa asiassa oli selvítettävä, oliko postipalveludirektiivin vastaista, että Deutsche Post (Saksan yleispalvelun tarjoaja) ei myöntänyt yrityksille, jotka ammattimaisesti ja omissa nimissään kokosivat postilähetyksiä useilta lähettäjiltä, erityishintoja, jotka yleispalvelun tarjoaja myönsi yritysasiakkaille, jotka jättivät sen postikeskuksiin tietyt vähimmäismäärät esilajiteltuja lähetyksiä. Asia Deutsche Post ym. koski siten pääsyä postinkäsittelyketjun loppupäähän eri edellytyksillä ja eri paikoissa kuin mitä sovelletaan ja käytetään perinteisiä kirjeitä koskeissa postipalveluissa. Tuomiossa todettiin, että vaikka on totta, että postipalveludirektiivin 12 artiklan viidennellä luetelmakohtalla ei ole tarkoitus säännellä periaatteellista kysymystä eli sitä, onko yleispalvelun tarjoajan myönnettävä tällainen pääsy postiketjuun, se, että Deutsche Post oli kieltäytynyt ulottamasta yrityspostin lähettäjille tarjottujen toiminnallisten alennusten järjestelmän koskemaan postin kokoajia, oli ristiriidassa kyseisessä säännöksessä vahvistetun yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa.³⁹ Näin ollen tuomiossa todettiin implisiittisesti mutta väistämättä, että lähettäjät ja postin kokoajat ovat toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa *toiminnallisten alennusten* osalta.

66. Mielestäni tämän päättelyn soveltaminen käsiteltävässä asiassa tarkoittaisi sen kiistämistä, että yksittäiset lähettäjät ja postin kokoajat ovat erilaisessa tilanteessa *paljousalennusten* osalta siksi, että ainoastaan yksittäiset lähettäjät luovat itsenäistä kysyntää kirjepostipalvelun alalla. Eron kuvaamiseksi on hyödyllistä tarkastella lähettäjäkohtaisen mallin todennäköisiä vaikutuksia markkinoihin ja verrata niitä yhteenlaskettujen lähetysmäärien mallin todennäköisiin vaikutuksiin.

67. Oletetaan, että yksittäinen joukkolähetyksen lähettäjä A (esimerkiksi pankki, joka lähettää paljon hallinnollista postia) on oikeutettu 10 prosentin paljonalennukseen. Lähettäjä A päättää antaa täysin saman määrän postia postin kokoajalle X, joka toimittaa sen edelleen yleispalvelun tarjoajalle. Lähettäjäkohtaisessa mallissa kyseinen päätös ei vaikuta lainkaan paljonalennukseen, johon A:lta peräisin oleva lähetyksen määrä oikeuttaa. X saa siis lähetysmäärästä 10 prosentin alennuksen. Yhteenlaskettujen lähetysmäärien mallissa X on sen sijaan oikeutettu paljonalennukseen niistä A:lta peräisin olevista lähetyksistä, jotka lisätään kaikilta sen asiakkailta peräisin oleviin lähetysmääriin, jotka se toimittaa viitekauden aikana (esimerkiksi 20 prosenttia).

68. Oletetaan, että A tekee sopimuksen täysin saman lähetysmäärän käsittelystä ja toimittamisesta yleispalvelun tarjoajalle postin kokoajan Y kanssa, joka on X:ää suurempi. Lähettäjäkohtaisessa mallissa Y on oikeutettu 10 prosentin alennukseen A:lta peräisin olevien määrien osalta. Yhteenlaskettujen lähetysmäärien mallissa paljonalennus, jonka Y saa A:lta peräisin olevista lähetysmääristä, lasketaan Y:n yleispalvelun tarjoajalle tuottaman yhteenlasketun bruttotulon perusteella (esimerkiksi 30 prosenttia).

38 — EU:C:2008:141.

39 — EU:C:2008:141, tuomion 41 ja 44 kohta.

69. Tarkastellaan vielä yksittäisen lähettäjän B tilannetta, joka ei lähetä riittävästi postia, jotta se voisi saada paljousalennuksen. Lähettäjäkohtaisessa mallissa alennukseen ei ole oikeutta riippumatta siitä, päättääkö B toimittaa lähetyksensä itse yleispalvelun tarjoajalle vai antaa ne postin kokoajan toimitettavaksi. Tilanne on kuitenkin täysin toinen yhteenlaskettujen lähetysmäärien mallissa: B:n toimittamat lähetysmäärät oikeuttaisivat 20 prosentin paljousalennukseen, jos se päättää tehdä yhteistyötä postin kokoajan X kanssa, ja 30 prosentin paljousalennukseen, jos se tekee yhteistyötä postin kokoajan Y kanssa.

70. Esimerkkien perusteella voidaan tehdä kaksi päätelmää.

71. Ensimmäinen on se, että ainoastaan lähettäjäkohtainen malli voi kannustaa lähettäjiä lähettämään enemmän postia, jolloin se täyttää paljousalennuksen kaupallisen tavoitteen. Ainoastaan lähettäjät ovat viime kädessä vastuussa lähetettävän postin toimittamisesta. Postin kokoajat voivat oletettavasti luoda tällaista itsenäistä kysyntää ainoastaan, mikäli ne itse ovat lähettäjiä.⁴⁰ Esimerkkinä on yksittäisen lähettäjän B tilanne: lähettäjäkohtaisessa mallissa B voi saada paljousalennuksen ainoastaan lähettämällä enemmän postia, jos muut olosuhteet säilyvät ennallaan.⁴¹

72. Yhteenlaskettujen lähetysmäärien malli ei mielestäni käytännössä lainkaan kannusta lisäämään lähetetyn postin määrää: merkitystä ei nimittäin ole lähettäjän lähettämän postin määrällä vaan pikemminkin päätöksellä tehdä yhteistyötä postin kokoajan kanssa sekä sillä, mikä postin kokoaja valitaan. Jos lähetetyn postin määrä pysyy samana, B:llä on intressi tehdä yhteistyötä sen postin kokoajan kanssa, joka pystyy tarjoamaan parhaan yksikköhinnan. Esimerkissäni tuo postin kokoaja olisi todennäköisesti Y, jolla on oikeus suurempaan paljousalennukseen kuin X:llä ja joka voi hinnoitella palvelunsa X:n palveluja halvemmiksi.⁴²

73. Koska lähettäjät ja postin kokoajat ovat erilaisessa tilanteessa paljousalennusten suhteen, yhteenlaskettujen lähetysmäärien malli voi vaarantaa yleispalvelun tarjoajan tavoitteen saavuttamisen eli postipalvelujen kysynnän lisäämisen. Vaarana voi erityisesti olla, että markkinoille tulee puhtaasti hallinnollisia postin kokoajia, jotka käsittelevät mahdollisimman suuria lähetysmääriä, myös pieniltä lähettäjiltä peräisin olevaa postia, saadakseen mahdollisimman suuret paljousalennukset.⁴³

74. Kuten bpost perustellusti huomauttaa, tämä voisi johtaa tilanteeseen, joka ei ole kenenkään edun mukainen. Jos yleispalvelun tarjoajan edellytetään soveltavan yhteenlaskettujen lähetysmäärien mallia, se voisi joutua luopumaan paljousalennusjärjestelmästänsä suojatakseen taloudellista tasapainoaan. Paljousalennusten poistaminen kuitenkin oletettavasti vähentäisi postipalvelujen kysyntää muiden viestintäkanavien, kuten faksin, sähköpostin, radio- ja televisiomainonnan ja internetin, eduksi.⁴⁴ Tämä voisi puolestaan vaikuttaa yleispalvelun rahoittamiseen ja heikentää yleispalvelun tarjoajien tilannetta.

75. En voi näin ollen hyväksyä Belgian hallituksen väitettä siitä, että asiassa Deutsche Post ym. annetun tuomion 37 ja 38 kohdassa esitettyä päätelyä voidaan soveltaa käsiteltävässä asiassa. Mainitussa tuomiossa hylättiin Deutsche Postin ja Saksan hallituksen väite siitä, että *toiminnallisten alennusten* järjestelmän ulottaminen postin kokoajiin uhkaisi yleispalvelun tarjoajan (Deutsche Postin) taloudellista tasapainoa. Siinä todettiin, että Deutsche Post voisi pienentää toiminnallisia alennuksia kaikkien niitä

40 — Jos niillä on kirjeenvaihtoa esimerkiksi työntekijöidensä, asiakkaidensa, alihankkijoidensa tai viranomaisten kanssa.

41 — Näin ei luonnollisesti välttämättä tapahdu, jos B:n liiketoiminnan kehitys johtaa esimerkiksi kirjeenvaihdon vähenemiseen tai jos se ryhtyy käyttämään toista, mahdollisesti kustannustehokkaampaa viestintätapaa, kuten sähköistä viestintää.

42 — Ks. myös jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 85 kohta.

43 — Bpost toteaaakin, että se otti vuonna 2010 käyttöön lähettäjäkohtaisen mallin juuri tähän ilmiöön vastatakseen. Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 21 kohta.

44 — United Kingdom Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reformin (Yhdistyneen kuningaskunnan liiketoiminta-, yritys- ja sääntelyuudistusministerin) pyynnöstä laaditussa riippumattomassa raportissa käsitellään postipalvelujen hintajoustopien lisääntymistä etenkin siitä syystä, että postille on nykyisin olemassa halvempia vaihtoehtoja. Ks. Hooper, R., Hutton, D., Smith, I.R., "The challenges and opportunities facing UK postal services. An initial response to evidence", toukokuu 2008, s. 26 (<https://www.berr.gov.uk/files/file46075.pdf>). Ks. myös edellä alaviitteessä 9 mainitun komission vuoden 2000 ehdotuksen perustelut, 1.2.5 ja 1.3 kohta.

saavien osalta, ”jos – – osoittautuisi, että – – ainoastaan – – yritysasiakkaille myönnettävien alennusten myöntämisestä myös postin kokoajille olisi seurauksena se, että nämä alennukset olisivat liian suuria vältettyihin kustannuksiin nähden”.⁴⁵ Kuten sanamuodosta käy ilmi, päättely liittyi läheisesti toiminnallisten alennusten luonteeseen: koska niitä myönnetään suhteessa niihin kustannuksiin, jotka yleispalvelun tarjoaja on välttänyt verrattuna kirjeitä koskevaan peruspalveluun, niiden ulottaminen postin kokoajiin ei ensi näkemältä voi vaikuttaa yleispalvelun tarjoajan taloudelliseen tasapainoon. Kuten edellä selitin, tätä päättelyä ei voida soveltaa paljousalennuksiin, koska niiden pienentäminen tai poistaminen voi vaikuttaa kielteisesti kirjepostin kysyntään ja sitä kautta yleispalvelun tarjoajan taloudelliseen tasapainoon.

76. Lisäksi yhteenlaskettujen lähetysmäärien mallin soveltamista paljousalennusten yhteydessä on vaikea sovittaa yhteen joustavan hinnoittelun mahdollisuuden kanssa, jonka unionin lainsäätävä nimenomaisesti antoi yleispalvelun tarjoajille korvauksena altistumisesta kovemmalle kilpailulle, kuitenkin postipalveludirektiivin 12 artiklassa asetetuissa ja yleisemmin perussopimuksista johtuvissa rajoissa (esimerkiksi SEUT 102 artiklassa asetettu määrävän aseman väärinkäytön kieltö).⁴⁶

77. Toinen päätelmä koskee lähettäjäkohtaisen mallin neutraalia vaikutusta postimarkkinoiden eri toimijoiden kilpailuasemaan.

78. Kun unionin tuomioistuin arvioi, onko käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltainen paljousalennusjärjestelmä syrjivä, sen olisi mielestäni käytettävä perusteena postimarkkinoiden kilpailulle avaamisen tavoitetta. Kuten postipalveludirektiivin johdanto-osan 26 perustelukappaleessa vahvistetaan, yleispalvelun syrjimättömän hinnoittelun periaate ja kilpailun vääristymisen välttämisen periaate ovat läheisesti sidoksissa toisiinsa. Yhä kilpaillummassa ympäristössä on siten tehokkaan kilpailun turvaamiseksi ”annettava yleispalvelun tarjoajille riittävästi liikkumavaraa sopeutua kilpailuun ja toisaalta huolehdittava todennäköisesti määrävässä asemassa olevan toimijan riittävästä valvonnasta”.⁴⁷

79. Tätä taustaa vasten lähettäjäkohtainen malli ei nähdäkseni vääristä kilpailua. Sen mukaan myönnetyn paljousalennuksen suuruus on riippuvainen yksinomaan tuloista, jotka kukin yksittäinen lähettäjä on tuottanut yleispalvelun tarjoajalle viitekaudella. Näin ollen lähettäjäkohtainen malli ei sen paremmin kannusta joukkolähetysten lähettäjiä antamaan lähetyksensä postin kokoajan toimitettavaksi kuin estäkään niitä tekemästä näin.

80. Toisin kuin Belgian hallitus väitti istunnossa, ei ole syytä olettaa, että lähettäjäkohtainen malli uhkasi yleisesti postin kokoajien elinkelpoisuutta. Vaikka mallilla estetään puhtaasti hallinnollisten postin kokoajien tuleminen markkinoille, se ei vaikuta joukkolähetysten lähittäjän mahdolliseen intressiin käyttää toiminnallista postin kokoajaa. Näin on esimerkiksi silloin, kun tiettyyn kustannusryhmään kuuluvan postin valmistelu, esilajittelu ja/tai lähettäminen tulisi lähittäjälle keskimäärin kalliimmaksi, jos se suorittaisi ne itse. Useat seikat vaikuttavat siihen, päätetäänkö nämä tehtävät ulkoistaa, kuten oman infrastruktuurin ja henkilöstön saatavuus, näiden resurssien kustannukset, lähetysmäärien kausivaihtelu ja postin kokoajan käyttämisen helppous. Ulkoistaminen voi olla taloudellisesti houkuttelevaa siitäkin huolimatta, ettei postin kokoaja voi lähettäjäkohtaisessa mallissa saada suurempia paljousalennuksia (jotka hän voi siirtää tai olla siirtämättä asiakkaalle) kuin yksittäinen lähettäjä.

45 — Tuomio Deutsche Post ym. (EU:C:2008:141, 38 kohta).

46 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 11, 12 ja 52–56 kohta. Komissio korosti, ettei yleispalvelun ylläpidon ja parantamisen ja kilpailun asteittaisen lisäämisen välillä ole lähtökohtaisesti ristiriitaa, ”jos yleispalvelun tarjoajalla on tarvittava kaupallinen ja hinnoitteluun liittyvä jousto, jotta se pystyy vastaamaan kilpailuun lain rajoitusten puitteissa”. Ks. edellä alaviitteessä 9 mainitun komission vuoden 2000 ehdotuksen perustelut, 1.3 kohta.

47 — Edellä alaviitteessä 12 mainittu komission vuoden 2006 ehdotus, 3.3.3 kohta, s. 7.

81. Lähettäjakohtaisen mallin neutraali vaikutus postin kokoajien kilpailukykyyn poikkeaa täysin asiassa Deutsche Post ym. kyseessä olleen käytännön vääristävistä vaikutuksista.⁴⁸ Kyseisessä asiassa se, etteivät postin kokoajat hyötynneet toiminnallisista alennuksista, joita Deutsche Post myönsi yksittäisille lähettäville, kun nämä toimittivat vähimmäismäärän esilajiteltua postia sen postikeskuksiin, esti selvästi kilpailun kehittymistä postin kokoamisen markkinoilla. Asiassa annettu tuomio edisti postipalveludirektiivillä tavoiteltua postimarkkinoiden vapauttamisen päämäärää.⁴⁹

82. Lähettäjakohtaisella mallilla on neutraali vaikutus myös eri postin kokoajien kilpailukykyyn, kunhan mallia sovelletaan niihin kaikkiin johdonmukaisesti.⁵⁰ Jos paljousalennukset perustuvat yksinomaan yksittäisten lähettäjien toimittaman postin määrään, lähettäjä valitsee postin kokoajan sen tarjoaman palvelun laadun perusteella (kaikkien muiden tekijöiden ollessa samat). Laatu puolestaan oletettavasti tarkoittaa muun muassa postin kokoajan luotettavuutta, sen postinkeräilytävän helppoutta sekä sitä, kuinka nopeasti se käsittelee lähetykset ja toimittaa ne yleispalvelun tarjoajalle ja selviytykö se äkillisestä käsiteltävien lähetysmäärien kasvusta tai vähenemisestä lähettäjän maksaessa tästä kohtuullisen summan ja hyväksyykö se tällaisen lähetysmäärien muuttumisen.

83. Sen sijaan yhteenlaskettujen lähetysmäärien mallissa kilpailu todennäköisesti vääristyy.

84. Ensinnäkin kyseinen malli kannustaa useimpia lähettäjiä antamaan postinsa postin kokoajan toimitettavaksi.⁵¹ Tätä päätelmää ei kyseenalaista se, ettei voida taata, että postin kokoajan saama alennus siirtyy (kokonaisuudessaan) asiakkaalle. Jopa puhtaasti hallinnollisen postin kokoajan käyttäminen voi olla lähettäjälle taloudellisesti edullista edellyttäen, että lähettäjä pystyy lähettämään postinsa postin kokoajan välityksellä (edes hieman) alhaisempaan keskihintaan kuin jonka yleispalvelun harjoittaja siltä muussa tapauksessa perisi. Jos esimerkiksi oletetaan, että postin kokoaja Y (joka saa yhteenlaskettujen lähetysmäärien mallin ansiosta 30 prosentin kokonaisalennuksen) tarjoaa joukkolähetysten postittajalle A:lle ainoastaan 12 prosentin alennuksen, A:lla on silti intressi tehdä yhteistyötä Y:n kanssa, sillä se saisi ainoastaan 10 prosentin paljousalennuksen, jos se toimittaisi postinsa suoraan yleispalvelun tarjoajalle.

85. Toiseksi yhteenlaskettujen lähetysmäärien malli on edullinen niille postin kokoajille, jotka kokoavat suurimmat mahdolliset määrät lähetyksiä ja saavat siten suurimmat mahdolliset alennukset.⁵² Tämä käy erityisen selväksi, kun verrataan toisiinsa postin kokoajien X:n ja Y:n kilpailutilanteita.⁵³ Aiemmin antamassani esimerkissä X sai yhteenlaskettujen lähetysmäärien mallissa 20 prosentin paljousalennuksen, kun taas Y sai siinä 30 prosentin paljousalennuksen. Kaikkien muiden tekijöiden ollessa samat tämä tarkoittaa, että Y:llä on lähettäjiä houkutellessaan huomattava kilpailuetu X:ään nähden saman palvelun osalta. Y:n toiminta voi myös näin olla joustavampaa kuin X:n. Y voi (esimerkiksi) tarjota yksinkertaisempaa palvelua huomattavasti suuremmalla alennuksella tai samaa palvelua hieman suuremmalla alennuksella ja saada enemmän voittoa.

86. Jos yleispalvelun tarjoaja ei voi käyttää lähettäjakohtaista mallia, se voi lopulta joutua lakkauttamaan koko paljousalennusjärjestelmänsä taloudellisen elinkelpoisuutensa varmistamiseksi.⁵⁴ Tällä olisi todennäköisesti yleisesti kielteinen vaikutus postipalvelujen käyttäjiin.

48 — EU:C:2008:141.

49 — Ks. erityisesti postipalveludirektiivin johdanto-osan kahdeksas perustelukappale; vuoden 2002 direktiivin johdanto-osan 2 ja 12–15 perustelukappale ja vuoden 2008 direktiivin johdanto-osan 12, 16 ja 38 perustelukappale.

50 — Näin vaikuttaa olevan käsiteltävässä asiassa: bpost ilmoittaa etenkin, että vuoden 2010 paljousalennuksia sovellettiin samoin edellytyksin myös sen omaan postin kokoajana toimivaan tytäryhtiönsä (Speos).

51 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 72 kohta. Tällaista kannustinta ei ole olemassa niille joukkolähetysten lähettäville, jotka ovat joka tapauksessa oikeutettuja suurimpaan mahdolliseen alennukseen.

52 — Ks. vastaavasti "Avis n° 07-A-17 du Conseil de la concurrence (France) relatif à une demande d'avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) sur le dispositif de remises commerciales de La Poste", 20.12.2007, *Bulletin officiel de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes*, 23.4.2008, s. 313.

53 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 67 ja 68 kohta.

54 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 74 kohta.

87. Tällainen kilpailun vääristyminen ja sen oheisvaikutukset eivät luonnollisesti ole postipalveludirektiivin tavoitteiden mukaisia.

88. Unionin lainsäätäjät piti kilpailun edistämistä perinteisten yleispalvelun tarjoajien kanssa olennaisen tärkeänä postipalvelujen sisämarkkinoiden saavuttamisen kannalta.⁵⁵ Postipalveludirektiivin 12 artiklassa vahvistetun syrjintäkiellon periaatteen merkitys kyseisen tavoitteen saavuttamisen kannalta käy ilmi tuomiosta Deutsche Post ym.⁵⁶ Olen kuitenkin samaa mieltä Ranskan hallituksen kanssa siitä, että direktiivissä ei vaadita yleispalvelun tarjoajaa vahvistamaan hintoja siten, että ne hyödyttäisivät suuria postin kokoajia pienempien postin kokoajien ja/tai itse yleispalvelun tarjoajan kustannuksella.⁵⁷ Suurten postin kokoajien positiivinen syrjintä voisi päinvastoin olla ristiriidassa 12 artiklan neljännen luetelmakohdan kanssa, jonka nojalla jäsenvaltioiden on varmistettava, etteivät postipalvelujen hinnat suosi tiettyjä asiakkaita (ja asiakasryhmiä).

89. Mielestäni on lisäksi niin, että kun paljousalennuksia ei lasketa siten, että niillä luodaan kilpailuetua suurimmille postin kokoajille, voidaan edistää sellaisten postin kokoajien tuloa markkinoille ja kehitystä, jotka koostaan huolimatta tarjoavat loppukäyttäjille parasta mahdollista palvelua. Tässä mielessä lähettäjäkohtainen malli näyttää olevan sopusoinnussa postipalveludirektiivin tavoitteiden kanssa eli unionin postipalvelujen laadun parantamisen ja toimivien postipalvelujen sisämarkkinoiden toteuttamisen kanssa.⁵⁸

90. Katson tästä syystä, että koska lähettäjät ja postin kokoajat ovat objektiivisesti katsottuna erilaisessa tilanteessa paljousalennusten osalta, postipalveludirektiivin 12 artiklan neljännessä luetelmakohdassa vahvistettua syrjintäkiellon periaatetta on tulkittava siten, että se ei estä yleispalvelun tarjoajaa laskemasta postin kokoajalle myönnettäviä paljousalennuksia sen yksittäisten asiakkaiden erikseen laskettujen viitekauden lähetysmäärien perusteella sen sijaan, että perusteena käytettäisiin kyseisen postin kokoajan yleispalvelun tarjoajalle viitekaudella toimittamia yhteenlaskettuja lähetysmääriä.

91. Edellä esittämiäni syiden vuoksi⁵⁹ kolmanteen kysymykseen ei ole tarpeen antaa erillistä vastausta.

Ratkaisuehdotus

92. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa cour d'appel de Bruxellesin (Belgia) esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

- 1) Yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä 15.12.1997 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 97/67/EY, sellaisena kuin se on muutettuna, 12 artiklan viidettä luetelmakohtaa ei sovelleta paljousalennuksiin, joita yleispalvelun tarjoaja myöntää lähettäjän sille viitekauden aikana toimittamien lähetysten määrän perusteella ja joilla on tarkoitus kannustaa lähettäjiä lisäämään postipalvelujen kysyntää.
- 2) Direktiivin 97/67 12 artiklan neljännessä luetelmakohdassa vahvistettu syrjintäkiellon periaate ei estä yleispalvelun tarjoajaa laskemasta postin kokoajalle myönnettäviä paljousalennuksia sen yksittäisten asiakkaiden erikseen laskettujen viitekauden lähetysmäärien perusteella sen sijaan, että perusteena käytettäisiin kyseisen postin kokoajan yleispalvelun tarjoajalle viitekaudella toimittamia yhteenlaskettuja lähetysmääriä.

55 — Ks. tästä esim. alaviitteessä 9 mainitun komission vuoden 2000 ehdotuksen perustelut, 2.7 kohta.

56 — EU:C:2008:141.

57 — Postipalveludirektiivissä ei edellytetä vielä vuoden 2002 ja 2008 muutosten jälkeenkään yleisemmin, että jäsenvaltiot saavuttavat toimivan kilpailun tietyn vähimmäistason postalialalla.

58 — Ks. erityisesti postipalveludirektiivin johdanto-osan 1, 19, 30, 31, 32 ja 35 perustelukappale.

59 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 33, 57 ja 58 kohta.