



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
23 päivänä maaliskuuta 2023<sup>1</sup>

**Asia C-226/22**

**Nexive Commerce Srl,  
Nexive Scarl,  
Nexive Services Srl,  
Nexive Network Srl,  
Nexive SpA,  
BRT SpA,**

**A.I.C.A.I. Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali,  
DHL Express (Italy) Srl,  
TNT Global Express Srl,  
Federal Express Europe Inc. Filiale Italiana,  
United Parcel Service Italia Srl,  
General Logistics Systems Enterprise Srl,  
General Logistics Systems Italy SpA ja  
Fedex Express Italy Srl**

**vastaan**

**Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,  
Presidenza del Consiglio dei ministri,  
Ministero dell'Economia e delle Finanze ja  
Ministero dello Sviluppo Economico,  
jossa asian käsittelyyn osallistuu  
Nexive SpA**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia))

Ennakkoratkaisumenettely – Postipalvelut Euroopan unionissa –  
Postialan sääntelyviranomaisen rahoitus – Julkisen rahoituksen tarpeellisuus – Alan yritysten  
velvollisuus osallistua postialan sääntelyviranomaisen toimintakustannusten rahoittamiseen –  
Taloudellinen rasite, joka asetetaan vain postipalvelun tarjoajille tekemättä eroa sen suhteen,  
ovatko kyseessä yleispalvelun tarjoajat vai pikälähetyspalvelun tarjoajat

<sup>1</sup> Alkuperäinen kieli: espanja.

1. Italiassa postialan yksityisten talouden toimijoiden on vastattava kansallisen sääntelyviranomaisen kustannuksista ilman minkäänlaista julkista yhteisrahoitusta. Tämä velvoite koskee sekä pikalähetyspalvelujen tarjoajia että yleispalvelun tarjoajia.

2. Tässä ennakkoratkaisupyyntöissä tiedustellaan unionin tuomioistuimelta tiivistetysti esitettynä, sopiiko nyt käsiteltävään asiaan sovellettava kansallinen lainsäädäntö yhteen direktiivin 97/67/EY kanssa, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2008/6/EY,<sup>2</sup> sekä suhteellisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen kanssa.

## I Asiaa koskeva lainsäädäntö

### A Unionin oikeus – Direktiivi 97/67 (sellaisena kuin se on muutettuna)

3. Direktiivin 9 artiklan sanamuoto on seuraava:

”1. Jäsenvaltiot voivat ottaa yleispalvelun piiriin kuulumattomia palveluja varten käyttöön yleisvaltuutuksia, siinä laajuudessa kuin se on tarpeen olennaisten vaatimusten noudattamisen takaamiseksi.

2. Jäsenvaltiot voivat ottaa yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja varten käyttöön valtuutusmenettelyjä, yksittäiset toimiluvat mukaan lukien, siinä laajuudessa kuin se on tarpeen olennaisten vaatimusten noudattamisen takaamiseksi ja yleispalvelun tarjoamisen turvaamiseksi.

Valtuutusten myöntämisen ehdoksi voidaan

--

– tarvittaessa määrätä velvoite maksaa tukiosuus 22 artiklassa tarkoitettuihin kansallisten sääntelyviranomaisten toimintakustannuksiin,

--

Ensimmäisessä luetelmakohdassa ja 3 artiklassa tarkoitettuja velvoitteita ja vaatimuksia voidaan asettaa vain nimetyille yleispalvelun tarjoajille.

--

3. Edellä 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen menettelyjen, velvoitteiden ja vaatimusten on oltava avoimia, saatavilla, syrjimättömiä, oikeasuhteisia, täsmällisiä ja yksiselitteisiä, ne on julkistettava etukäteen ja niiden on perustuttava objektiivisiin perusteisiin – –”

<sup>2</sup> 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), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisen toteuttamisen osalta 20.2.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/6/EY (EUVL 2008, L 52, s. 3) (jäljempänä direktiivi 97/67).

4. Direktiivin 22 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on nimettävä postialaa varten yksi tai useampi kansallinen sääntelyviranomainen, joka on oikeudellisesti ja toiminnallisesti postialan toimijoista riippumaton. – –

– –

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

– –”

**B Kansallinen lainsäädäntö**

5. Direktiivi 97/67 otettiin osaksi Italian oikeutta 22.7.1999 annetulla asetuksella (decreto legislativo) nro 261,<sup>3</sup> jonka 2 §:n 1 momentissa säädettiin, että ”postialan sääntelyviranomainen on viestintäministeriö”.

6. 31.3.2011 annetun asetuksen (decreto legislativo) nro 58<sup>4</sup> 1 §:llä muutettiin 22.7.1999 annetun asetuksen (decreto legislativo) nro 261 2 §:ää seuraavasti:

- ”Perustetaan postialan kansallinen sääntelyvirasto – –, joka nimetään direktiivin 97/67/ETY 22 artiklassa tarkoitetuksi postialan kansalliseksi sääntelyviranomaiseksi, sellaisena kuin kyseinen direktiivi on myöhemmin muutettuna” (1 momentti),
- ”Tehtävät – –, joita taloudellisen kehityksen ministeriö – – hoitaa, sekä asiaankuuluvat inhimilliset, taloudelliset ja toiminnalliset voimavarat siirretään virastolle” (12 momentti),
- ”Viraston toimintakulut katetaan: a) taloudellisen kehityksen ministeriön tulo- ja menoarvioon sisältyvästä erityisestä rahastosta, johon 12 momentissa tarkoitettut taloudelliset varat kohdennetaan, b) rahoitusmaksulla, jonka määrä on enintään 1 viimeisimmällä tilikaudella ennen tämän lain voimaantuloa postialalta saatujen tulojen tuhatta euroa kohti ja jonka kaikki alan taloudelliset toimijat suorittavat – –” (14 momentti),
- 12 momentissa tarkoitettujen taloudellisten voimavarojen määrä on vahvistettava valtiovarainministeriön asetuksella (18 momentti).

<sup>3</sup> Yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä annettu direktiivin 97/67/EY täytäntöönpanosta 22.7.1999 annettu asetus (decreto legislativo) nro 261 (Decreto Legislativo 22 luglio 1999, 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 qualità del servizio – –; GURI nro 182, 5.8.1999).

<sup>4</sup> Direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisen toteuttamisen osalta annettu direktiivin 2008/6/EY täytäntöönpanosta 31.3.2011 annettu asetus (decreto legislativo) nro 58 (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 Comunità; GURI nro 98, 24.4.2011).

7. Postialan kansallisen sääntelyviraston toiminta ja toimivalta siirrettiin Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (viestintäalan valvontaviranomainen, jäljempänä AGCOM)<sup>5</sup> 6.12.2011 annetulla asetuksella nro 201.<sup>6</sup> Mainitun viraston rahoitusta koskevia voimassa olevia säännöksiä ei kuitenkaan muutettu.

8. 23.12.2005 annetun lain nro 266<sup>7</sup> 1 §:n 65 ja 66 momentissa säädettiin seuraavaa:

- ”65. Vuodesta 2007 alkaen kyseessä olevan alan toimijat rahoittavat – – viestintäalan valvontaviranomaisen – – toimintakustannukset siltä osin kuin niitä ei kateta valtion tulo- ja menoarviosta saatavalla rahoituksella, voimassa olevan lainsäädännön säännöksissä säädetyllä tavalla rahoitusmaksuilla, joiden suuruudesta kukin viranomainen päättää harkintansa mukaan laissa säädettyjä enimmäismääriä kunnioittaen ja jotka maksetaan asianomaiselle viranomaiselle suoraan. – –”
- ”66. Viestintäalan toimijoiden maksettavana olevaksi määräksi – – vahvistetaan sitä ensi kertaa sovellettaessa vuonna 2006 1,5 promillea viimeisimmässä ennen tämän lain voimaantuloa hyväksytyssä tulo- ja menoarviossa mainituista tuloista. Seuraavina vuosina [AGCOM] voi päättää mahdollisista maksun määrän ja sitä koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen muutoksista 65 momentin mukaisesti siten, että maksun määrä on enintään 2 promillea viimeisimmässä ennen päätöksen tekemistä hyväksytyssä tulo- ja menoarviossa mainituista tuloista”.

9. Muutos AGCOMin rahoituksessa toteutettiin 24.4.2017 annetun asetuksen nro 50<sup>8</sup> 65 §:n nojalla seuraavasti:

”1. Vuodesta 2017 lähtien Italian viestintäalan valvontaviranomaisen toimintakustannukset, jotka liittyvät postialan kansallisen sääntelyviranomaisen tehtäviin, rahoitetaan yksinomaan 23.12.2005 annetun lain nro 266 1 §:n 65 momentissa ja 66 momentin toisessa virkkeessä vahvistettujen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti postialan toimijoille kertyneiden tulojen mukaan. Kumotaan 22.7.1999 annetun asetuksen (decreto legislativo) nro 261 2 §:n 6–21 momentin ja 15 §:n 2 bis momentin säännökset.”

10. Tällä muutoksella poistettiin sääntelyviranomaisen rahoitusta koskeva järjestelmä, joka muodostui julkisesta ja yksityisestä rahoituksesta, ja yhdenmukaistettiin postialan toimijoiden AGCOMille suorittama rahoitusmaksu muiden sen valvonnassa olevien talouden alojen rahoitusmaksun kanssa.

<sup>5</sup> AGCOM perustettiin viestintäalan valvontaviranomaisen perustamisesta sekä televiestinnän ja radio- ja televisio toiminnan järjestelmien sääntelystä 13.7.1997 annetun lain nro 249 (legge n. 249, di Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo) (GURI nro 177, 31.7.1997) 1 §:n 1 momentin nojalla.

<sup>6</sup> Kasvua, tasavertaisia mahdollisuuksia ja julkisten tilinpäätösten konsolidointia koskevista kiireellisistä säännöksistä 6.12.2011 annettu asetus nro 201 (Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici) (GURI nro 284, 6.12.2011), jota on muutettu ja joka on muunnettu laiksi 22.12.2011 annetulla lailla nro 2014 (GURI nro 300, 27.12.2011).

<sup>7</sup> Valtion vuotuisesta ja monivuotisesta tulo- ja menoarviosta 23.12.2005 annettu laki nro 266 (rahoituslaki 2006) (Legge n. 266, recante ”Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2006)” (GURI nro 302, 29.12.2005).

<sup>8</sup> Kiireellisistä rahoitustoimenpiteistä, aloitteista alue- tai paikallistasojen yhteisöjen auttamiseksi, maanjärjestyksistä kärsineiden alueiden tukemiseksi toteuttavista lisätoimista ja kehitystoimenpiteistä 24.4.2017 annettu asetus nro 50 (Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 – Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo) (GURI nro 95, Supplemento Ordinario nro 20, 24.4.2017), jota on muutettu ja joka on muunnettu laiksi 21.6.2017 annetulla lailla nro 96 (GURI nro 144, 23.6.2017).

## II Tosiseikat, käsiteltävä asia ja ennakkoratkaisukysymykset

11. AGCOM teki vuosina 2017 ja 2018 sopimukset nro 182/17/CONS, nro 427/17/CONS ja nro 528/18/CONS (jäljempänä sopimukset), joilla se määritteli postipalvelujen alan yksityisten talouden toimijoiden sille suorittaman rahoitusmaksun määrän ja sitä koskevat yksityiskohtaiset säännöt vuosille 2017, 2018 ja 2019. AGCOM vahvisti käytännössä maksun, jonka määrä oli 1,4 promillea (kunkin toimijan ilmoittamista tuloista) vuosina 2017 ja 2018 ja 1,35 promillea vuonna 2019.

12. Sopimuksissa

- määritettiin rahoitusmaksun maksuvelvollisiksi yleispalvelun tarjoajat ja muut postipalvelujen alan yksityiset talouden toimijat, joilla oli valtuutus
- täsmennettiin maksun määrä siten, että yksityisten talouden toimijoiden suorittamalla rahoitusmaksulla voitaisiin kattaa kokonaan AGCOMin postipalvelumarkkinoiden sääntelyä koskevaan toimintaan liittyvät kustannukset ilman minkäänlaista julkista rahoitusosuutta.

13. Nämä kustannukset laskettiin siten, että otettiin huomioon paitsi toiminta, joka koskee suoraan postipalvelumarkkinoiden sääntelyä, myös AGCOMin eri yksiköille suoritettavat yhteiset palvelut, kuten kiinteistöjen käyttö ja sihteeristön toiminta. Yhteisistä palveluista aiheutuneet välilliset kustannukset jaettiin AGCOMin sääntelemien eri markkinoiden kesken suhteellisiin osuuksiin.

14. Tietyt pikälähetyspalveluja tarjoavat yksityiset talouden toimijat, jotka eivät kuulu yleispalvelun piiriin, valittivat sopimuksista Tribunale amministrativo regionale per il Lazioon (Lazion alueellinen hallintotuomioistuim).

15. Ne riitauttivat konkreettisesti

- sen, että sopimuksilla oli otettu käyttöön markkinatoimijoiden täysin rahoittama rahoitusmaksujärjestelmä, johon valtio ei osallistunut millään tavalla
- sen, että rahoitettavat kustannukset olivat suurempia kuin kustannukset, jotka liittyivät AGCOMin sääntelytoimintaan postipalvelujen markkinoilla
- pikälähetyspalvelujen tarjoajien ja yleispalvelun tarjoajien rinnastamisen.

16. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio hylkäsi kanteet, koska se katsoi ennen kaikkea, että

- ajallisesti sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä ei asetettu valtiolle minkäänlaista AGCOMin toiminnan julkista yhteisrahoitusvelvoitetta eikä annettu viimeksi mainitulle lupaa vahvistaa valtiolle rahoitusosuutta, koska vuotuista tulo- ja menoarviota koskevassa laissa ei ole tällaista säännöstä
- direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännessä luetelmakohdassa sallittiin se, että jäsenvaltiot kattavat kansallisen sääntelyviranomaisen kustannukset rahoituksella, joka on peräisin kyseisen viranomaisen sääntelemiltä markkinatoimijoilta

- direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdassa säädetty palvelut eivät liittyneet yksinomaan yleispalveluun
- myös pikälähetyspalveluja koskevat kustannukset ja välilliset toimintakustannukset, jotka jaettiin suhteellisin osuuksin, olivat rahoitettavia kustannuksia.

17. Kantajat ovat valittaneet alimman oikeusasteen tuomiosta Consiglio di Statoon (ylin hallintoviranomainen, Italia), joka esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

- ”1) Onko – – direktiivin 97/67/EY, sellaisena kuin se on muutettuna – – direktiivillä 2008/6/EY, 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljättä luetelmakohtaa ja 3 alakohtaa sekä 22 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä nyt käsiteltävän asian kannalta merkityksellisen Italian lainsäädännön (joka ilmenee 23.12.2005 annetun lain nro 266 1 §:n 65 ja 66 momentista ja 24.4.2017 annetun asetuksen (decreto-legge) nro 50, josta on muutettuna tullut 21.6.2017 annettu laki nro 96, 65 §:stä) kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa sallitaan se, että velvollisuus osallistua taloudellisesti postialan kansallisen sääntelyviranomaisen toimintakustannuksiin asetetaan yksinomaan postialan toimijoille, mukaan lukien toimijat, jotka eivät tarjoa yleispalvelun soveltamisalaan kuuluvia palveluja, jolloin hyväksytään mahdollisuus sulkea pois kaikenlainen valtion tulo- ja menoarviosta suoritettava julkinen yhteisrahoitus?
- 2) Onko – – direktiivin 97/67/EY, sellaisena kuin se on muutettuna – – direktiivillä 2008/6/EY, 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljättä luetelmakohtaa ja 22 artiklaa tulkittava siten, että niissä sallitaan sisällytettävän toimintakustannuksiin, jotka postipalvelujen tarjoajat rahoittavat, myös yleispalvelun soveltamisalan ulkopuolelle jääviä postipalveluja koskevan sääntelytoiminnan ylläpitokustannukset sekä kustannukset, jotka koskevat hallinto- ja päätöksentekorakenteita (ns. poikkialaiset rakenteet), joiden toiminnalla, vaikka sitä ei ole suunnattu suoraan postipalvelujen markkinoiden sääntelyyn, kuitenkin edistetään viranomaisen kaikkien institutionaalisten valtuuksien käyttämistä, mistä seuraa, että ne voidaan kohdistaa välillisesti ja osittain (suhteellisin osuuksin) postipalvelualalle?
- 3) Ovatko suhteellisuusperiaate, syrjintäkiellon periaate, – – direktiivin 97/67/EY, sellaisena kuin se on muutettuna – – direktiivillä 2008/6/EY, 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljäs luetelmakohta ja kolmas alakohta sekä 22 artikla esteenä Italian lainsäädännön (joka ilmenee 23.12.2005 annetun lain nro 266 1 §:n 65 ja 66 momentista, ja 24.4.2017 annetun asetuksen (decreto-legge) nro 50, josta on muutettuna tullut 21.6.2017 annettu laki nro 96, 65 §:stä) kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, kun siinä asetetaan postialan toimijoille velvoite osallistua postialan kansallisen sääntelyviranomaisen toiminnan rahoittamiseen ilman että olisi mahdollista erottaa pikälähetyspalvelujen tarjoajien asemaa yleispalvelun tarjoajien asemasta, jolloin ei siis ole mahdollista arvioida kansallisen sääntelyviranomaisen sääntelytoiminnan laajuutta erilaisten postipalvelujen osalta?”

### III Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

18. Ennakkoratkaisupyyntö kirjattiin saapuneeksi unionin tuomioistuimeen 31.3.2022.

19. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet General Logistics Systems Enterprises Srl ja General Logistics Systems Italy SpA, BRT SpA, la Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali (A.I.C.A.D.I.) ym., Belgian, Kreikan, Italian, Liettuan, Norjan ja Portugalin hallitukset sekä Euroopan komissio.

20. Suullisen käsittelyn järjestämistä ei pidetty tarpeellisena.

#### **IV Oikeudellinen arviointi**

##### **A Alustavia huomautuksia**

21. Direktiivissä 97/67, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2008/6, sallitaan se, että jäsenvaltiot asettavat ”tarvittaessa” valtuutusten myöntämisen ehdoksi postialan toimijoille veloitteen ”maksaa tukiosuus – – kansallisten sääntelyviranomaisten toimintakustannuksiin”.<sup>9</sup>

22. Julkisasiamies Mengozzi varoitti jo direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan tulkintaan liittyvistä vaikeuksista, jotka johtuivat sen epäselvästä sanamuodosta.<sup>10</sup> Nyt käsiteltävä asia vahvistaa hänen toteamuksensa.

23. Käsitellessäni Consiglio di Staton kysymyksiä on mielestäni parempi aloittaa jälkimmäisestä sen selvittämiseksi, millaisia postialan kansallisen sääntelyviranomaisen kustannuksia tämän alan toimijoiden on rahoitettava.<sup>11</sup> Jäljempänä tutkin, edellytetäänkö direktiivissä 97/67 välttämättä kansallisten sääntelyelinten julkisista varoista saatavan rahoituksen vähimmäisosuutta. Lopuksi tutkin, onko kaikkien postialan toimijoiden suoritettava tukiosuuksia tulojensa mukaan vai onko yleispalvelun tarjoajat ja pikälähetyspalvelujen tarjoajat erotettava toisistaan.

##### **B Toinen ennakkoratkaisukysymys**

24. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, sisältyvätkö direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännen luetelmakohdan, luettuna yhdessä sen 22 artiklan kanssa, mukaisesti kansallisen sääntelyviranomaisen toimintakustannuksiin, joita postipalvelujen tarjoajat rahoittavat:

- yleispalvelun soveltamisalan ulkopuolelle jääviä postipalveluja koskevan sääntelytoiminnan ylläpitokustannukset
- ”kustannukset, jotka koskevat hallinto- ja päätöksentekorakenteita (ns. poikkialaiset rakenteet), joiden toiminnalla, vaikka sitä ei ole suunnattu suoraan postipalvelujen markkinoiden sääntelyyn, kuitenkin edistetään viranomaisen kaikkia institutionaalisia valtuuksia, mistä seuraa, että niitä voidaan kohdistaa välillisesti ja osittain (suhteellisin osuuksin) postipalvelualalle”.

<sup>9</sup> Direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljäs luetelmakohta. Tämän saman direktiivin 22 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltiot nimeävät kansalliset sääntelyviranomaiset.

<sup>10</sup> Julkisasiamies Mengozzin 16.3.2016 antama ratkaisuehdotus DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:168, 22 kohta).

<sup>11</sup> On täsmennettävä, onko tämän katettava kaikki kustannukset, (yhteiset) yleiskustannukset mukaan lukien, vai ainoastaan kustannukset, jotka liittyvät tiukasti kansallisten sääntelyviranomaisten tehtäviin postialalla. Tätä tarkoitusta varten on olennaisen tärkeää tulkita direktiivissä 97/67 käytettyä epäselvää käsitettä ”toimintakustannukset”.

## 1. Yleispalvelun soveltamisalan ulkopuolelle jääviä postipalveluja koskevan kansallisten sääntelyviranomaisten sääntelytoiminnan ylläpitokustannukset

25. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö vaikuttaa tämän ryhmän osalta selvältä: ”postialan sääntelyviranomaisen rahoittamista koskevan, direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännessä luetelmakohtadessa tarkoitetun erityisen velvollisuuden – osalta [on] tuotava esiin, että kansallisille sääntelyviranomaisille kuuluvat tehtävät koskevat postialaa kokonaisuudessaan eivätkä vain yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja”.<sup>12</sup>

26. Tällainen velvollisuus sopii yhteen postialan kansallisten sääntelyviranomaisten tehtävien kanssa, sillä niiden päämääränä on taata direktiiviin 97/67 perustuvien velvollisuuksien täyttäminen ja varmistaa, että tämän alan toimivaltaa koskevaa lainsäädäntöä noudatetaan. Tällä tavoin suositaan kaikkia postialan toimijoita eikä ainoastaan jotain niiden ryhmää.

27. Näin ollen direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljättä luetelmakohtaa on tulkittava siten, että kaikille postipalvelujen tarjoajille voidaan vastineeksi eduista, joita niille koituu kansallisten sääntelyviranomaisten toiminnasta, ”asettaa velvollisuus osallistua näiden viranomaisten toiminnan rahoittamiseen”.<sup>13</sup>

28. Velvollisuus kattaa siis kustannukset, joita aiheutuu kansallisten sääntelyviranomaisten toiminnasta, joka liittyy *kaikkiin* postipalveluihin, sekä niihin, jotka eivät kuulu yleispalvelun piiriin, että niihin, jotka kuuluvat sen piiriin.

## 2. Hallinto- ja päätöksentekorakenteita koskevat kustannukset

29. Vastaus kysymykseen, joka koskee sitä, sisältävätkö direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännen luetelmakohtan mukaiset *toimintakustannukset* niin sanotut kansallisen sääntelyviranomaisen ”poikkialaisten rakenteiden ja yksiköiden kustannukset” (jäljempänä ”poikkialaiset kustannukset”),<sup>14</sup> joihin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa.

30. Direktiivissä 97/67 ei määritellä ”toimintakustannusten” käsitettä, jonka tulkinnasta tähän ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuneet osapuolet ovat erimielisiä:

- Komission mielestä tämä ryhmä sisältää poikkialaiset kustannukset, joita kansallisille sääntelyviranomaisille aiheutuu hallinnollisista ja institutionaalisista tehtävistään, jotka liittyvät tiiviisti toisiinsa ja edeltävät sääntelytoimintaa, jota niiden on harjoitettava.
- BRT SpA sitä vastoin katsoo, että jos lainsäätäjä olisi arvioinut, että postialan toimijoiden piti vastata kansallisen sääntelyviranomaisten poikkialaisista kustannuksista, se olisi käyttänyt laajempaa käsitettä kuin toimintakustannusten käsitettä. Sen mielestä ilmaisu ”toiminta” merkitsee sitä, että sillä pyritään käytännön toimiin ja että se koskee käytännön täytäntöönpanovaihetta.

<sup>12</sup> Tuomio 16.11.2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, 29 kohta).

<sup>13</sup> Tuomio 16.11.2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, 31 kohta), ja julkisasiamies Mengozzin kyseisessä asiassa antaman ratkaisuehdotuksen (EU:C:2016:168) 46 kohta.

<sup>14</sup> Siinä mielessä kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin näitä käsitteitä tulkitsee.



31. Eri kieliversioiden käyttäminen ei johda sanamuodon mukaiseen tulkintaan, joka selventäisi tätä säännöstä.<sup>15</sup> Tästä syystä on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön<sup>16</sup> mukaan tarpeen turvautua sen systemaattiseen ja tarkoitukseen perustuvaan tulkintaan.

32. Direktiivi 97/67 ei sellaisenaan myöskään anna viitteitä, joiden perusteella voitaisiin harjoittaa systemaattista tulkintaa, joka valaisisi paremmin ”toimintakustannusten” merkitystä.<sup>17</sup>

33. On kuitenkin varmaa, että muista unionin oikeussäännöistä, jotka liittyvät sähköiseen viestintään (erityisesti direktiivi 2002/21/EY<sup>18</sup> ja direktiivi 2002/20/EY<sup>19</sup> tai niiden edeltäjät), voitaisiin saada systemaattisesta näkökulmasta tämän ennakkoratkaisupyynnön kannalta hyödyllisiä ohjeita.

34. Näin tapahtuisi, jos näissä muissa oikeussäännöissä,<sup>20</sup> joita unionin tuomioistuin on jo tulkinnut, olisi otettu käyttöön vastaavia käsitteitä, jotka voitaisiin ulottaa koskemaan postialaa.<sup>21</sup>

35. Sähköisen viestinnän alalla säädettiin samalla tavoin kuin postialalla, että yksityiset toimijat rahoittavat kansallisille sääntelyviranomaisille kuuluvia tehtäviä. Direktiivissä 2002/20 käytetään tässä tarkoituksessa käsitettä kansallisten sääntelyviranomaisten ”hallinnolliset kustannukset”. Näiden viranomaisten on oltava postialan viranomaisten tavoin puolueettomia ja riippumattomia, ja niillä on oltava riittävä rahoitus.<sup>22</sup>

<sup>15</sup> ”Toimintakustannukset” käännetään direktiivin 97/67 ranskankielisessä versiossa ilmaisulla ”coûts de fonctionnement”, italiankielisessä versiossa ilmaisulla ”costi operativi”, saksankielisessä versiossa ilmaisulla ”betrieblichen Aufwendungen”, englanninkielisessä versiossa ilmaisulla ”operational costs”, portugalkielisessä versiossa ilmaisulla ”custos de funcionamento” ja romaniankielisessä versiossa ilmaisulla ”costurile operaționale”.

<sup>16</sup> Tuomio 12.11.2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956, 42 kohta).

<sup>17</sup> Direktiivin 97/67 9 artiklan epätasällisuus tämän seikan osalta on ristiriidassa sen kanssa, että direktiivissä (14 artikla) säännellään yksityiskohtaisesti (välittömiä kustannuksia tai yleis-) kustannuksia, jotka yleispalvelun tarjoajien on otettava laskentajärjestelmissään huomioon.

<sup>18</sup> Sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 2002, L 108, s. 33), sellaisena kuin se on muutettuna sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä annetun direktiivin 2002/21/EY, sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä annetun direktiivin 2002/19/EY sekä sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista annetun direktiivin 2002/20/EY muuttamisesta 25.11.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/140/EY (EUVL 2009, L 337, s. 37).

<sup>19</sup> Sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista 7.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (valtuutusdirektiivi) (EYVL 2002, L 108, s. 21), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/140.

<sup>20</sup> Direktiivit 2002/20 ja 2002/21 olivat voimassa pääasian kohteena olevan riidan tosiseikkojen tapahtuma-aikana, mutta ne kumottiin 20.12.2020 lukien eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä 11.12.2018 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2018/1972 (EUVL 2018, L 321, s. 36).

<sup>21</sup> Postialan ja sähköisen viestinnän alan välillä on tiettyjä yhteneväisyyksiä (joissain jäsenvaltioissa, kuten Italiassa, sama sääntelyviranomainen valvoo molempia aloja), mutta myös merkittäviä eroja. Tästä syystä on edettävä varovasti sovellettaessa tietyn alan direktiiveihin perustuvia ratkaisuja toisella alalla.

<sup>22</sup> Direktiivin 2002/21 3 artiklan 3 kohdasta ja 3 a artiklasta ilmenee 28.7.2016 annetun tuomion Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608) 36 kohdan mukaan, että ”[direktiivissä 2002/21] edellytetään vastedes, että kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuuden ja puolueettomuuden varmistamiseksi jäsenvaltioiden on varmistettava pääasiallisesti, että niillä kaikilla on riittävät taloudelliset resurssit ja henkilöstöresurssit niille annetun tehtävän hoitamiseen – ”. Kursivointi tässä.

36. Oikeussäännöissä, joita sovelletaan kansallisten sääntelyviranomaisten rahoitukseen, säädetään erikseen, että toimijoiden rahoitusmaksuilla (maksuilla, joita niiden on maksettava kansallisen sääntelyviranomaisten ylläpidosta) katetaan vain tiettyjä *tosiasiallisia hallintokustannuksia*, jotka liittyvät käytännössä valtuutusjärjestelmän tai käyttöoikeuksien hallintointiin.<sup>23</sup>

37. Direktiivin 2002/20 12 artiklan 1 kohdassa näet säädetään, että yrityksille kansallisen sääntelyviranomaisen toiminnan rahoittamiseksi asetetut hallinnolliset maksut ”kattavat kokonaisuudessaan ainoastaan yleisvaltuutusjärjestelmän, käyttöä koskevien oikeuksien ja 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen erityisvelvollisuuksien hallinnoinnista, valvonnasta ja toteuttamisesta aiheutuvat hallinnolliset kustannukset”.<sup>24</sup>

38. Sähköisen viestinnän alan maksuilla ei näin ollen voida kattaa muita kuin tässä säännöksessä lueteltuja toimintoja, eikä erityisesti kaikenlaisia kansalliselle sääntelyviranomaiselle aiheutuneita hallinnollisia kustannuksia.<sup>25</sup>

39. Unionin tuomioistuimen mukaan direktiivin 2002/20 12 artiklan 2 kohdasta, luettuna yhdessä sen johdanto-osan 30 perustelukappaleen kanssa, ilmenee, että maksujen, joita asetetaan sähköisen viestinnän toimijoille,

- on katettava tämän artiklan 1 kohdan a alakohdassa mainituista toiminnoista aiheutuneet tosiasialliset hallinnolliset kustannukset ja että maksujen on oltava tasapainossa näiden kustannusten kanssa. Näin ollen jäsenvaltioiden kyseisestä maksusta saamat kokonaistulot eivät saa ylittää näistä toiminnoista aiheutuvia kokonaiskustannuksia<sup>26</sup>
- ne voivat kattaa kustannukset, joita liittyy kaikkiin kyseisessä artiklassa mainittuihin kansallisen sääntelyviranomaisen toimintoihin eikä ainoastaan niihin, jotka liittyvät markkinoiden etukäteissäätelyä koskevaan toimintaan.<sup>27</sup>

40. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen oikeudenkäynnin kantajat, jotka ovat esittäneet huomautuksia, puoltavat sitä, että direktiivin 2002/20 12 artiklassa ja sitä tulkitsevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä sähköisen viestinnän osalta omaksuttua tulkintaa sovellettaisiin postialaan.

<sup>23</sup> Direktiivin 2002/20 johdanto-osan 30 perustelukappaleen mukaan ”sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajille voidaan asettaa hallinnollisia maksuja, joilla rahoitetaan kansallisen sääntelyviranomaisen toiminta, joka liittyy valtuutusjärjestelmän hallintointiin ja käyttöoikeuksien myöntämiseen. Tällaiset hallinnolliset maksut saisivat kattaa ainoastaan tästä toiminnasta aiheutuvat todelliset hallinnolliset kustannukset –”. Johdanto-osan 31 perustelukappaleessa lisätään, että ”hallinnollisten maksujen järjestelmät eivät saisi vääristää kilpailua eivätkä luoda markkinoille pääsyn esteitä”.

<sup>24</sup> Näihin kustannuksiin voivat sisältyä ”kustannukset, jotka aiheutuvat kansainvälisestä yhteistyöstä, yhdenmukaistamisesta ja standardisoinnista, markkina-analyseista, ehtojen ja velvollisuuksien noudattamisen seurannasta sekä muusta markkinoiden valvonnasta, samoin kuin sekundäärilainsäädännön ja hallinnollisten päätösten, kuten käyttöoikeuksia ja yhteenliittämistä koskevien päätösten valmistelusta ja voimaan saattamisesta”.

<sup>25</sup> Tuomio 18.7.2013, Vodafone Omnitel ym. (C-228/12–C-232/12 ja C-254/12–C-258/12, EU:C:2013:495, 38–40 ja 42 kohta) ja tuomio 28.7.2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608, 45 kohta).

<sup>26</sup> Tuomio 18.7.2013, Vodafone Omnitel ym. (C-228/12–C-232/12 ja C-254/12–C-258/12, EU:C:2013:495, 41 ja 42 kohta) ja tuomio 28.7.2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608, 46 kohta).

<sup>27</sup> Määräys 29.4.2020, BRT Italia ym. (C-399/19, EU:C:2020:346, 43 kohta): ”[direktiivin 2002/20] 12 artiklan 1 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että kustannuksilla, jotka voidaan kattaa sähköistä viestintäpalvelua tai -verkkoa tarjoaville yrityksille kyseisen säännöksen nojalla asetettavalla maksulla, tarkoitetaan yksinomaan kyseisessä säännöksessä mainittuihin kolmeen kansallisen sääntelyviranomaisen toimintojen ryhmään, mukaan lukien toiminnot, jotka liittyvät sääntelyyn, valvontaan, riitojen ratkaisemiseen ja seuraamusten määräämiseen, liittyviä kustannuksia mutta ne eivät rajoitu markkinoiden ennakkosääntelyyn liittyviin kustannuksiin”.

41. Ehdotettua tulkintaa voidaan ensi arviolta pitää kiinnostavana<sup>28</sup> mutta ei riittävänä: vaikka sähköisen viestinnän alan ja postialan kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuutta koskevat vaatimukset ovat samankaltaisia, niiden rahoitusta koskevat erityiset oikeussäännöt poikkeavat toisistaan:

- Sähköisen viestinnän alan toimijoille asetetuilla maksuilla rahoitetaan, kuten edellä totesin, tiettyjä *hallinnollisia kustannuksia*, joita täsmennetään direktiivin 2002/20 12 artiklassa ja jotka liittyvät valtuutusten ja käyttöoikeuksien hallinnointiin mutta ei muun tyyppisiin kuin tässä artiklassa mainittuihin kansallisten sääntelyviranomaisten kustannuksiin.
- Unionin lainsäätävä ei sitä vastoin ole rajannut direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännessä luetelmakohdassa ja 22 artiklassa kustannuksia, jotka yksityisten toimijoiden on rahoitettava, yksinomaan hallinnollisiin kustannuksiin, eikä varsinkaan kustannuksiin, jotka liittyvät valtuutuksiin ja käyttöoikeuksiin.

42. Direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännen luetelmakohdan ja 22 artiklan teleologinen tulkinta johtaa siihen, että on puolustettava sitä, että näillä säännöksillä mahdollistetaan se, että postialan kansalliset sääntelyviranomaiset hoitavat yleiset tehtävänsä eli takaavat direktiiviin 97/67 perustuvien velvoitteiden täyttämisen.<sup>29</sup> Tätä tarkoitusta varten niillä on oltava riittävä rahoitus, joka kattaa sen toiminnasta aiheutuvat poikkialaiset kustannukset, joita ilman kyseiset yhteisöt eivät yksinkertaisesti voisi toimia.

43. Ei siis ole mitään syytä, joka estäisi pitämästä toimintakustannuksina postialan kansallisten sääntelyviranomaisten poikkialaisia kustannuksia (eli yleiskustannuksina, joita ei ole erityisesti kohdennettu sääntely- tai valvontatoimintaan), joita aiheutuu institutionaalisen toimivallan käyttämisen vuoksi. Yhdyn tässä yhteydessä komissioon, kun se korostaa tämän kaikkea muuta toimintaa edeltävien kustannusten luokan läheistä yhteyttä kansallisten sääntelyviranomaisten varsinaisiin tehtäviin.

44. Lopuksi, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin aivan oikein korostaa, silloin kun kansallinen sääntelyviranomaisen hoitaa (kuten AGCOM) tehtäviä muilla aloilla kuin postialalla, välilliset kustannukset jaetaan suhteellisin osuuksin kaikkien asianomaisten alojen kesken.

### **C Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys**

45. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko direktiivi 97/67 esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka nojalla postialan kansallisen sääntelyviranomaisen rahoituksesta vastaavat ainoastaan yksityiset palvelutarjoajat ilman minkäänlaista julkista rahoitusta valtion tulo- ja menoarviosta.

46. Vastaus tähän ensimmäiseen kysymykseen sisältyy implisiittisesti vastaukseen, jota olen ehdottanut toiseen kysymykseen direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännen luetelmakohdan ja 22 artiklan perusteella.

<sup>28</sup> Tosiasiallisesti sähköisen viestinnän kansallista sääntelyviranomaista koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön muita näkökohtia voidaan hankaluuksitta soveltaa postialalla. Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 72 ja 79 kohta.

<sup>29</sup> Erityisesti seuranta- ja sääntelymenettelyjen luominen yleispalvelun tarjonnan varmistamiseksi sekä kilpailusääntöjen noudattamisen varmistaminen postialalla (direktiivin 97/67 22 artiklan 2 kohta).

47. Vaikka postialan kansallisten sääntelyviranomaisten toimintakustannukset kattavat sekä kustannukset, joita aiheutuu välittömästi sen sääntely- ja valvontatoiminnasta, että kustannukset, joita aiheutuu sen hallinto- ja päätöksentekorakenteesta, yksityisten toimijoiden on katettava lähtökohtaisesti itse kansallisen sääntelyviranomaisen koko rahoitus.

48. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epäilyyn (voidaanko kaikki kansallisten sääntelyviranomaisten kustannukset kohdistaa yksityisille toimijoille ilman julkista rahoitusta?) voitaisiin siis vastata myöntävästi.

49. Tähän vastaukseen ei vaikuta se, että direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännessä luetelmakohdassa käytetään käsitettä ”tarvittaessa” viitattaessa kansallisten sääntelyviranomaisten rahoitusmekanismeihin. Näissä käsitteissä kunnioitetaan erilaisten sanamuotojen valintaa, joka direktiivissä 97/67 jätetään jäsenvaltioiden vastuulle.<sup>30</sup>

50. Tästä syystä on täsmennettävä direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännessä luetelmakohdassa säädetyn velvoitteen ”maksaa tukiosuus” laajuutta.

51. Tämän ilmaisun sanamuoto saattaisi tukea suppeaa tulkintaa: toimijoilla olisi ainoastaan velvollisuus maksaa tukiosuus ottaakseen vastattavakseen *osan* kansallisten sääntelyviranomaisten toimintakustannuksista mutta *ei kaikkia* näitä kustannuksia.

52. Koska sanamuodon mukainen tulkinta ei ole ratkaiseva, on turvaututtava jälleen direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännen luetelmakohdan systemaattiseen ja tarkoituksen mukaiseen tulkintaan.

53. Kun otetaan lähtökohdaksi se, että toimintakustannusten käsite sisältää kaikki postialan kansallisille sääntelyviranomaisille tehtäviensä hoitamisesta aiheutuvat kustannukset, voidaan esittää, että jäsenvaltiot säilyttävät mahdollisuuden valita seuraavista:

- Täysin yksityinen järjestelmä, joka rahoitetaan postialan toimijoiden suoritettaviksi asetetuilla maksuilla.
- Julkinen järjestelmä, joka rahoitetaan valtion varoista.
- Järjestelmä, jossa yhdistyvät julkinen rahoitus (valtion tulo- ja menoarviosta) ja yksityinen rahoitus (postialan toimijoiden maksut). Mikään ei estäisi sitä, että tässä mallissa poikkialaiset kustannukset suoritetaan valtion rahoituksella ja sääntely- ja valvontakustannukset yksityisten toimijoiden rahoituksella.

54. Äskettäin tehtyyn tutkimukseen<sup>31</sup> perustuvien komission antamien tietojen mukaan 15 jäsenvaltiota on valinnut täysin yksityisen rahoitusjärjestelmän, kuusi on pitänyt julkista järjestelmää parempana ja viisi on valinnut yhdistelmäjärjestelmän (neljässä niistä suurimmasta osasta rahoituksesta vastaavat postialan toimijat).

<sup>30</sup> Kuten mitä tahansa muukin maksu, maksut, jotka vahvistetaan julkisten tehtävien hoitamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi, sisältävät kiistatta poliittista arviointia koskevan osatekijän. Ei vaikuta siltä, että maksu, joka vahvistetaan postialan toimijoiden tulojen mukaan, kuten Italian hyväksymä maksu, ja joka on suuruudeltaan yksi euro niiden tulojen tuhanta euroa kohti, heikentäisi alan toimijoiden kilpailukykyä tai uhkaksi niiden olemassaoloa.

<sup>31</sup> Dunn, P., *Postal operators contribute to NRAs' costs but at very different levels* (2021), saatavilla verkkosivuilla <https://www.cullen-international.com/news/2021/04/Postal-operators-contribute-to-NRAs-costs-but-at-very-different-levels.html>.

55. Direktiivin 97/67 9 artikla ei mielestäni velvoita valitsemaan eikä estä valitsemasta jotain tiettyä kansallisten sääntelyviranomaisten rahoituksen mallia. Sen 3 kohdassa vaaditaan ainoastaan, että näiden viranomaisten riippumattomuuden ja toiminnan turvaamiseksi järjestelmän osatekijöiden on oltava ”avoimia, saatavilla, syrjimättömiä, oikeasuhteisia, täsmällisiä ja yksiselitteisiä, ne on julkistettava etukäteen ja niiden on perustuttava objektiivisiin perusteisiin”.

56. Toistettakoon, että mikään ei estä jäsenvaltiota ottamasta käyttöön julkista järjestelmää tai yhdistelmäjärjestelmää: molemmat mukautuvat direktiivin 97/67 tarkoitukseen, sillä siinä säädettiin postialan toimijoiden riippumattomien kansallisten sääntelyviranomaisten olemassaolosta,<sup>32</sup> jotta varmistettaisiin, että ne täyttävät asianmukaisesti sääntely- ja valvontatehtävänsä. Molemmat järjestelmät sopivat mielestäni yhteen direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännen luetelmakohdan kanssa, koska niissä säilytetään kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuus postialan toimijoista sekä niiden asianmukainen toiminta.

57. Sama pätee täysin yksityisten rahoitusjärjestelmien (kuten Italian järjestelmän) yhteensopivuuteen, kunhan niillä taataan yhtäältä kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuus ja toisaalta se, että tällä kansallisella sääntelyviranomaisella on käytännössä varat, joita se tarvitsee tehtäviensä hoitamiseen.<sup>33</sup>

58. Todellisuudessa kansallisen sääntelyviranomaisen rahoituslähde ei välttämättä ratkaise sen riippumattomuutta.<sup>34</sup> On saavutettava tilanne, jossa sillä on välttämättömät taloudelliset varat, jotta kansallinen sääntelyviranomaisen voi välttää sen, että keskeiset markkinatoimijat ja muut julkishallinnon viranomaiset vaikuttaisivat siihen sopimattomalla tavalla.<sup>35</sup>

59. Varmasti se mahdollisuus, että kansallisen sääntelyviranomaisen toiminta ”pysähtyy”, on suurempi, jos sen rahoitus riippuu yksinomaan postialan toimijoiden tukiosuuksista. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa,<sup>36</sup> Italian tapaus on tämän ajattelutavan mukainen: siitä lukien, kun AGCOM lakkasi vuonna 2012 olemasta Italian kansallinen sääntelyviranomaisen postialalla, se ei ole omien sanojensa mukaan onnistunut perimään mitään maksua yksityisiltä postialan toimijoilta ja sen on täytynyt vain hoitaa sääntely- ja

<sup>32</sup> Direktiivin 2008/6 johdanto-osan 47 perustelukappaleessa korostetaan kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuutta ja itsenäisyyttä: ”– Sääntely- ja toiminnallisten tehtävien erottamisen periaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden olisi taattava kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuus, jotta varmistetaan niiden päätösten puolueettomuus –”.

<sup>33</sup> Direktiivin 2008/6 johdanto-osan 40 perustelukappaleessa todetaan, että ”kansallisille sääntelyviranomaisille olisi niille määrättyjen tehtävien hoitamiseksi annettava tarpeelliset voimavarat henkilöstön, asiantuntemuksen ja rahoituksen osalta”.

<sup>34</sup> OCDE, *The Governance of Regulators – Being an Independent Regulator*, OECD Publishing, Pariisi, 2016, saatavilla verkkosivuilla [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/being-an-independent-regulator\\_9789264255401-en#page4](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/being-an-independent-regulator_9789264255401-en#page4), s. 79 ja 80, ja OECD, *Creando una cultura de independencia: Guía práctica contra influencias indebidas*, Editions OCDE, Pariisi, 2017, saatavilla verkkosivuilla [https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/creando-una-cultura-de-independencia\\_9789264287877-es](https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/creando-una-cultura-de-independencia_9789264287877-es), s. 27 ja 28.

<sup>35</sup> OECD, *The Governance of Regulators – Equipping Agile and Autonomous Regulators*, OECD Publishing, Pariisi, 2022, saatavilla verkkosivuilla [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/equipping-agile-and-autonomous-regulators\\_7dcb34c8-en#page52](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/equipping-agile-and-autonomous-regulators_7dcb34c8-en#page52), s. 50: ”Appropriate funding mechanisms should ensure that regulators receive sufficient funds for an effective and efficient execution of their activities, and should contain adequate safeguards that prevent undue influence in the work of regulators through the appropriation or restriction of funds.”

<sup>36</sup> Ennakkoratkaisupyynnön 78 kohta.

valvontatehtäviään taloudellisilla varoilla, joita on saatu muilta aloilta tai sen vararahastoista. AGCOM toteaa, että mahdollisuus periä maksuja toimijoilta johtaa siihen, että se ei voi hoitaa tehtäviään Italian postialalla.<sup>37</sup>

60. Tämä seikka näyttää kuitenkin vastaavan pikemminkin Italian rahoitusjärjestelmän konkreettista (ja yhtäkkistä) toimimattomuutta kuin hyväksytyin mallin rakenteellista puutetta. Sen korjaaminen saattaisi edellyttää kansallisen sääntelyviranomaisen oman perintätoimivallan vahvistamista.

61. Katson kaiken kaikkiaan, että direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännessä luetelmakohdassa, luettuna yhdessä 22 artiklan kanssa, annetaan jäsenvaltioille vapaus valita postialan kansallisen sääntelyviranomaisen rahoitusjärjestelmä. Kun jäsenvaltio valitsee täysin yksityisen rahoituksen, joka perustuu postialan toimijoille määrättäviin maksuihin, sen on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen kaikissa tapauksissa kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuuden ja toimintakyvyn. Näiden toimenpiteiden on oltava riittävän tehokkaita, jotta vältetään sen toiminnan lamauttavat käytännöt.

62. Jos unionin tuomioistuin katsoisi ehdottamani tulkinnan vastaisesti, että toimintakustannusten käsite kattaa yksinomaan kustannukset, jotka perustuvat kansallisten sääntelyviranomaisten sääntely- ja valvontatoimiin, valtion pitäisi ottaa vastattavakseen sen poikkialaisista kustannuksista julkisen rahoituksen avulla, jotta kansallisen sääntelyviranomaisen toiminta turvattaisiin.

#### ***D Kolmas ennakkoratkaisukysymys***

63. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, sallivatko suhteellisuusperiaate ja syrjintäkiellon periaate sekä direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljäs luetelma kohta ja kolmas alakohta sekä 22 artikla kansallisen sääntelyviranomaisen rahoitusjärjestelmän, joka perustuu postialan toimijoilta perittäviin maksuihin

- ottamatta huomioon erityyppisten postipalvelujen osalta kehitettyjen sääntely- ja valvontatehtävien laajuutta, ja
- erottamatta tässä yhteydessä toisistaan yleispalvelun tarjoajia ja pikälähetysalan toimijoita.

64. Direktiivissä 97/67 ei säädetty nimenomaisesta mallista, jonka mukaan pitäisi laskea maksut, joita sovelletaan postialan toimijoihin kansallisen sääntelyviranomaisen rahoittamiseksi. Sen 9 artiklan 3 kohdassa vaaditaan ainoastaan, kuten edellä korostin, että vahvistetaan laskemisessa huomioon otettavat tekijät, jotka ovat ”avoimia, saatavilla, syrjimättömiä, oikeasuhteisia, täsmällisiä ja yksiselitteisiä, [jotka] on julkistettava etukäteen ja [joi]den on perustuttava objektiivisiin perusteisiin”.

<sup>37</sup> Yksityisillä rahoitusmaksuilla rahoitettu kansallinen sääntelyviranomainen voi joutua taloudelliseen umpikujaan, vaikka se perii maksut ulosottoihin, jos perintä keskeytyy tuomioistuimessa nostettavien kanteiden vuoksi ja niiden käsittely pitkittyy. Tässä yhteydessä muiden toimenpiteiden puuttuessa postialan toimijoiden, jotka ovat kansallisen sääntelyviranomaisen ainoita rahoittajia, asettuminen esteeksi saattaisi vaikeuttaa kansallisen viranomaisen sääntely- ja valvontatehtävien hoitoa ja jopa estää sen (ks. ennakkoratkaisupyyntö 78 kohta).

## 1. Yhdenvertaisuusperiaate

65. Yhdenvertaisen kohtelun periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavalla ja että erilaisia tilanteita ei kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella.<sup>38</sup>

66. Italian pikalähetyspalvelujen tarjoajat katsovat, että niiltä ei pidä periä maksuja kansalliselle sääntelyviranomaiselle samalla tavalla kuin yleispalvelun tarjoajilta, koska ne ovat eri tilanteissa. Niiden mielestä kansallinen sääntelyviranomainen toteuttaa huomattavasti enemmän yleispalvelun tarjoajia koskevia sääntely- ja valvontatoimenpiteitä.

67. Muistutettakoon, että direktiivin 97/67 9 artiklan 1 kohdassa sallitaan se, että jäsenvaltiot ottavat yleispalvelun piiriin kuulumattomia palveluja varten käyttöön yleisvaltuutuksia. Sen 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa annetaan jäsenvaltioille toimivalta ottaa yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja varten käyttöön valtuutusmenettelyjä.<sup>39</sup>

68. Direktiivin 97/67 johdanto-osan 18 perustelukappaleen mukaan tärkein pikalähetyspalvelujen ja postin yleispalvelun välinen ero on ensin mainittujen asiakkaille tuottamassa ja asiakkaiden toteamassa (millaisessa muodossa hyvänsä esiintyvässä) lisäarvossa. Tällaiset palvelut ovat yleishyödyllisistä palveluista erotettavissa olevia erityispalveluja, jotka vastaavat taloudellisten toimijoiden erityisiin tarpeisiin ja edellyttävät tiettyjä lisäsuorituksia, joita perinteinen postipalvelu ei tarjoa.<sup>40</sup>

69. Pikalähetyspalvelujen ja postin yleispalvelujen välinen ero<sup>41</sup> ei kuitenkaan aseta eri ryhmien toimijoita eri tilanteisiin siltä osin kuin kyseessä on niiden velvollisuus vastata kansallisen sääntelyviranomaisen kustannuksista. Toisin sanoen tämän eron ei tarvitse välttämättä tarkoittaa sitä, että niiden pitäisi osallistua eri suuruisin panoksin kansallisen sääntelyviranomaisen rahoitukseen.

70. Kansallisen sääntelyviranomaisen sääntely- ja valvontatoimintaa harjoitetaan koko postialan osalta kokonaisuutena, sekä yleispalvelun että pikalähetyspalvelun osalta.<sup>42</sup>

71. Kansallisen sääntelyviranomaisen rahoittamiseksi perittävien maksujen laskentatapa ei ole syrjivä, koska se perustuu prosenttiosuuteen, joka on sama kaikille postialan toimijoille ja jota sovelletaan kunkin niistä saamiin tuloihin. Unionin tuomioistuin on jo vahvistanut tämän

<sup>38</sup> Tuomio 12.11.2014, Guardian Industries ja Guardian Europe v. komissio (C-580/12 P, EU:C:2014:2363, 51 kohta), tuomio 4.5.2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, 35 kohta) ja tuomio 7.3.2017 RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, 41 kohta).

<sup>39</sup> Tuomio 16.11.2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, 20 kohta).

<sup>40</sup> Tuomio 31.5.2018, Confetra ym. (C-259/16 ja C-260/16, EU:C:2018:370, 38 kohta) ja tuomio 21.11.2019, Deutsche Post ym. (C-203/18 ja C-374/18, EU:C:2019:999, 65 kohta).

<sup>41</sup> Postialan kehitys on ollut nopeaa, ja yleispalvelun tarjoajien ja pikalähetyspalvelun tarjoajien toiminnot pyrkivät lähentymään toisiaan.

<sup>42</sup> Direktiivillä 2008/6 toteutetun direktiivin 97/67 muutoksen avulla unionin lainsäätäjä pyrki viimeksi mainitun direktiivin johdanto-osan 13 ja 16 perustelukappaleen mukaisesti viemään päätökseen postipalvelujen markkinoiden vapauttamismenettelyn ja vahvistamaan lopullisen päivämäärän tällaisten palvelujen sisämarkkinoiden toteuttamiselle poistamalla niin viimeiset esteet markkinoiden täydelliseltä avaamiselta tietyille yleispalvelujen tarjoajille kuin kaikki muutkin postipalvelujen tarjoamisen esteet. Ks. vastaavasti tuomio 27.3.2019, Pawlak (C-545/17, EU:C:2019:260, 31 kohta).

laskentatavan olevan syrjimätön, objektiivinen ja avoin sellaisten vastaavien maksujen osalta, joita asetetaan vastaaville toimijoille muiden talouden alojen kansallisten sääntelyviranomaisten toiminnan rahoittamiseksi.<sup>43</sup>

## 2. *Suhteellisuusperiaate*

72. Unionin tuomioistuimen mukaan arvioitaessa kansallisen lainsäädännön, kuten direktiivin 97/67 täytäntöönpanosta Italiassa annetun lain, oikeasuhteisuutta postipalvelujen tarjoamiseen toimivaltaisten asiakirjojen osalta ” – – ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä on tarkastaa arvioidessaan kaikkia asiassa merkityksellisiä oikeudellisia seikkoja ja tosiseikkoja, onko mainitunlainen säännöstö omiaan takaamaan tavoiteltujen päämäärien saavuttamisen ylittämättä sitä, mikä on tarpeen niiden saavuttamiseksi – – ”.<sup>44</sup>

73. Siltä osin kuin kyseessä on sen soveltuvuus ”takaamaan sillä tavoitellun päämäärän saavuttaminen, – – kansallinen lainsäädäntö on omiaan takaamaan tavoitteen toteutumisen vain, jos se tosiasiallisesti vastaa tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla”.<sup>45</sup>

74. Italian postialan mallin (yksityinen rahoitus) tavoitteena on kattaa sen kansallisen sääntelyviranomaisen toimintakustannukset edellä esitetyllä tavalla. Maksujen suorittamista koskeva velvoite, joka on asetettu kaikille alan toimijoille, on lähtökohtaisesti<sup>46</sup> omiaan varmistamaan kansalliselle sääntelyviranomaiselle kuuluvien tehtävien hoitamisen.

75. Muistutettakoon, että pääasiaan liittyvien tietojen mukaan Italian lainsäädännössä asetettu maksu ei ole suurempi kuin maksut, joita muut jäsenvaltiot soveltavat yksityisiin toimijoihin rahoittaakseen postialan kansallista sääntelyviranomaistaan.

76. Riidanalaista on se, ylittääkö velvoite, jonka mukaan kaikkien postialan toimijoiden on suoritettava maksuja tulojensa mukaan ilman, että yleispalvelun tulot ja pikälähetyspalvelun tulot erotettaisiin toisistaan, sen, mikä on tarpeen kansallisen sääntelyviranomaisen riittävää rahoitusta varten.

77. Riidanalainen järjestelmä ei mielestäni ole suhteellisuusperiaatteen vastainen, koska kansallisen sääntelyviranomaisen toiminnalla pyritään varmistamaan postialan vapauttaminen kokonaisuudessaan ja sen toiminta kattaa kaikki postialan toimijat.

78. Nämä kaksi seikkaa vahvistavat vakuuttuneisuuttani asiasta:

- Vaikka on yhtäältä varmaa, että postin yleispalvelun tarjoajien toiminta on säännellympää, postialan vapauttaminen on puolestaan suosinut enemmän pikälähetyspalvelujen tarjoajia.

<sup>43</sup> Tuomio 21.7.2011, Telefónica de España (C-284/10, EU:2011:513, 31 ja 32 kohta): ”Siitä, onko jäsenvaltioilla oikeus määrittää – kuten pääasiassa kyseessä olevassa lainsäädännössä tehdään – kyseisen maksun määrä maksuvelvollisten liiketoiminnan bruttotulojen perusteella, on todettava yhtäältä, että kyse on objektiivisesta, avoimesta ja syrjimättömästä perusteesta, – –. Toisaalta kyseinen määrittämisperuste ei ole sellainen, ettei se millään tavalla liittyisi toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle aiheutuneisiin kuluihin, kuten komissio on suullisessa käsittelyssä huomauttanut – –. Direktiivi 97/13 ei näin ollen voi olla esteenä sille, että jäsenvaltiot määrittävät sen 6 artiklaan perustuvan maksun määrän maksuvelvollisten liiketoiminnan bruttotulojen perusteella.”

<sup>44</sup> Tuomio 31.5.2018, Confetra ym. (C-259/16 ja C-260/16, EU:C:2018:370, 49 kohta).

<sup>45</sup> Tuomio 31.5.2018, Confetra ym. (C-259/16 y C-260/16, EU:C:2018:370, 50 kohta).

<sup>46</sup> Tämän ratkaisuehdotuksen 60–62 kohdassa esitettyine täsmennyksineen.



- Toisaalta, kuten unionin tuomioistuin on muistuttanut sähköisen viestinnän alan kansallisten sääntelyviranomaisten rahoituksen osalta, ei ole välttämätöntä, että toimijalle määrätyn maksun määrä ja kansalliselle sääntelyviranomaiselle tämän toimijan osalta tosiasiallisesti aiheutuneet kustannukset vastaisivat tarkalleen toisiaan.<sup>47</sup> Tämä perustelu on hankaluuksitta ulotettavissa koskemaan direktiiviä 97/67.

## V Ratkaisuehdotus

79. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Consiglio di Statolle seuraavasti:

Yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä 15.12.1997 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 97/67/EY 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljättä luetelmakohtaa, luettuna yhdessä 22 artiklan kanssa, sellaisena kuin kyseinen direktiivi on muutettuna direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisen toteuttamisen osalta 20.2.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/6/EY,

on tulkittava siten, että

- postipalvelujen tarjoajien rahoitettaviksi kuuluvien postialan kansallisten sääntelyviranomaisten toimintakustannusten käsite kattaa sekä kustannukset, joita aiheutuu yleispalvelun soveltamisalaan kuuluviin ja sen ulkopuolelle jääviin postipalveluihin liittyvistä sääntelytoiminnoista, että kyseisten viranomaisten hallinto- ja päätöksentekorakenteista aiheutuvat poikkialaiset kustannukset,
- kansallinen lainsäädäntö, jossa sallitaan se, että postipalvelujen tarjoajille asetetaan velvoite osallistua kansallisen sääntelyviranomaisen toimintakustannusten rahoittamiseen ilman minkäänlaista julkista rahoitusta, on unionin oikeuden mukainen, kunhan jäsenvaltio toteuttaa toimenpiteet, jotka ovat tarpeen, jotta voidaan varmistaa kyseisen viranomaisen riippumattomuus ja jotta sillä on käytettävissään varat tehtäviensä hoitamista varten, ja
- jäsenvaltion kansallisen sääntelyviranomaisen rahoitusjärjestelmä, jossa määrätään maksuja postialan toimijoille, sopii niin ikään yhteen unionin oikeuden, erityisesti suhteellisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen kanssa, kun ne lasketaan tiettyinä osuutena niiden tulojen tuhatta euroa kohti ilman, että otettaisiin huomioon erilaisten postipalvelujen osalta hoidettavien sääntely- ja valvontatehtävien laajuutta, ja ilman, että postin yleispalvelun tarjoajat ja pikälähetyspalvelun tarjoajat erotettaisiin tässä yhteydessä toisistaan.

<sup>47</sup> Tuomio 21.7.2011, Telefónica de España (C-284/10, EU:2011:513, 28 kohta): ”direktiiviä 97/13 ei – – saa tulkita siten, että maksuvelvolliselta operaattorilta perityn maksun suuruuden ja mainitulle toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle aiheutuneiden todellisten kulujen, jotka liittyvät kyseiseen operaattoriin tietyllä ajanjaksolla, olisi vastattava tarkalleen toisiaan, koska missään direktiivin 97/13 säännöksessä ei edellytetä tällaista vastaavuutta”. Sama pätee direktiiviin 97/67.