



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

7 päivänä syyskuuta 2023 \*

Ennakkoratkaisupyyntö – Postipalvelut Euroopan unionissa – Direktiivi 97/67/EY –  
9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljäs luetelmakohta ja 3 kohta – 22 artikla –  
Postialan yritykset – Postialan sääntelyviranomaisen toimintakustannusten rahoittaminen –  
Velvollisuus – Rahoitusvastuu, joka asetetaan yksinomaan markkinatoimijoille tekemättä eroa  
tarjottujen palvelujen tyyppin mukaan – Suhteellisuus- ja syrjimättömyysperiaate

Asiassa C-226/22,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt 22.3.2022 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 31.3.2022, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

**Nexive Commerce Srl,**

**Nexive Scarl,**

**Nexive Services Srl,**

**Nexive Network Srl,**

**Nexive SpA,**

**General Logistics Systems Enterprise Srl ja**

**General Logistics Systems Italy SpA,**

vastaan

**Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,**

**Presidenza del Consiglio dei Ministri,**

**Ministero dell'Economia e delle Finanze ja**

**Ministero dello Sviluppo economico,**

ja

\* Oikeudenkäyntikieli: italia.

**BRT SpA**

vastaaan

**Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,**

**Presidenza del Consiglio dei Ministri ja**

**Ministero dell’Economia e delle Finanze,**

ja

**AICAI – Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali,**

**DHL Express (Italy) Srl,**

**TNT Global Express Srl,**

**United Parcel Service Italia Srl,**

**Fedex Express Italy Srl ja**

**Federal Express Europe Inc. Filiale Italiana**

vastaaan

**Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,**

**Presidenza del Consiglio dei Ministri,**

**Ministero dell’Economia e delle Finanze ja**

**Ministero dello Sviluppo economico,**

joissa asian käsittelyyn osallistuu

**Nexive SpA,**

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja E. Regan sekä tuomarit D. Gratsias (esittelevä tuomari), M. Ilešič, I. Jarukaitis ja Z. Csehi,

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- BRT SpA, edustajinaan E. Fumagalli, A. Manzi ja L. Scambiato, avvocati,
- AICAI – Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali, DHL Express (Italy) Srl, TNT Global Express Srl, Federal Express Europe Inc. Filiale Italiana ja United Parcel Service Italia Srl, edustajanaan M. Giordano, avvocato,
- General Logistics Systems Enterprise Srl ja General Logistics Systems Italy SpA, edustajanaan M. Giordano, avvocato,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajinaan E. De Bonis ja B. G. Fiduccia, avvocati dello Stato,
- Belgian hallitus, asiamiehinään P. Cottin ja J.-C. Halleux,
- Kreikan hallitus, asiamiehinään V. Baroutas ja K. Boskovits,
- Liettuan hallitus, asiamiehinään K. Dieninis ja S. Grigonis,
- Portugalin hallitus, asiamiehinään P. Barros da Costa, A. Pimenta ja J. Ramos, avustajanaan S. Gonçalves do Cabo, advogado,
- Norjan hallitus, asiamiehinään I. Collett, V. Hauan ja L. Tvedt,
- Euroopan komissio, asiamiehinään L. Malferrari ja M. Mataija,

kuultuaan julkisasiamiehen 23.3.2023 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,  
on antanut seuraavan

### **tuomion**

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä 15.12.1997 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 97/67/EY (EYVL 1998, L 15, s. 14), sellaisena kuin se on muutettuna 20.2.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/6/EY (EUVL 2008, L 52, s. 3; jäljempänä direktiivi 97/67), 9 artiklan 2 ja 3 kohdan sekä suhteellisuus- ja syrjimättömyysperiaatteen tulkintaa.
- 2 Kyseinen ennakkoratkaisupyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Nexive Commerce Srl ja muita pikälähetyspalveluja tarjoavia talouden toimijoita (jäljempänä Nexive Commerce ym.) ja toisaalta Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (viestintäalan valvontaviranomainen, Italia) (jäljempänä AGCOM) ja Presidenza del Consiglio dei Ministri (ministerineuvoston puheenjohtajisto, Italia), Ministero dell'Economia e delle Finanze (talous- ja valtiovarainministeriö, Italia) ja Ministero dello Sviluppo economico (talouskehitysministeriö, Italia) ja joka koskee päätöksiä nro 182/17/CONS, 427/17/CONS ja 528/18/CONS, joilla AGCOM määrittä vuosien 2017–2019 osalta sen rahoitusmaksun määrän ja sitä koskevat yksityiskohtaiset säännöt, joka postipalvelualalla toimivien yksiköiden on maksettava sen toimintakustannusten rahoittamiseksi (jäljempänä riidanalaiset päätökset).

## Asiaa koskevat oikeussäännöt

### *Unionin oikeus*

#### *Direktiivi 97/67*

- 3 Direktiivin 97/67 johdanto-osan 39 perustekappaleessa todetaan seuraavaa:

”yleispalvelun moitteettoman toiminnan ja muiden kuin varattujen palvelujen alan vääristymättömän kilpailun varmistamiseksi on tärkeää erottaa toisistaan toisaalta sääntelijälle ja toisaalta toimijalle kuuluvat tehtävät; mikään postialan toimija ei voi olla sekä tuomari että asianosainen; jäsenvaltion asiana on vahvistaa perussääntö yhdelle tai useammalle kansalliselle sääntelyviranomaiselle, jollaiseksi voidaan valita julkinen viranomainen tai tätä varten nimetty riippumaton taho”.

- 4 Kyseisen direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä vahvistetaan yhteiset säännöt, jotka koskevat

– –

– riippumattomien kansallisten sääntelyviranomaisten perustamista.”

- 5 Mainitun direktiivin 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

”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

- määrätä yleispalveluvelvoitteita,
- tarvittaessa ja jos se on perusteltua asettaa kyseisten palvelujen laatua, saatavuutta ja tehokkuutta koskevia vaatimuksia,
- tarvittaessa määrätä velvoite maksaa tukiosuus 7 artiklassa tarkoitettuihin rahoitusjärjestelmiin, jos yleispalvelun tarjoaminen aiheuttaa nettokustannuksia ja kohtuuttoman rasituksen 4 artiklan mukaisesti nimetyille yleispalvelun tarjoajalle tai tarjoajille,
- tarvittaessa määrätä velvoite maksaa tukiosuus 22 artiklassa tarkoitettuihin kansallisten sääntelyviranomaisten toimintakustannuksiin,
- tarvittaessa velvoittaa tai määrätä noudattamaan kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä työehtoja.

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. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että perusteet, joilla valtuutus on kokonaan tai osittain evätty tai peruttu, saatetaan hakijan tietoon, ja niiden on luotava muutoksenhakumenettely.”

6 Saman direktiivin 22 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on nimettävä postialaa varten yksi tai useampi kansallinen sääntelyviranomainen, joka on oikeudellisesti ja toiminnallisesti postialan toimijoista riippumaton. Niiden jäsenvaltioiden, jotka vielä omistavat postipalvelujen tarjoajia tai joilla on niitä koskevaa määräysvaltaa, on varmistettava, että sääntelytoiminta ja omistusoikeuteen tai määräysvalttaan liittyvä toiminta erotetaan rakenteellisesti tehokkaasti toisistaan.

--

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.

--”

#### *Direktiivi 2008/6*

7 Direktiivin 2008/6 johdanto-osan 47 perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”Kansallisten sääntelyviranomaisten asema säilyy todennäköisesti keskeisenä erityisesti niissä jäsenvaltioissa, joissa siirtymistä kilpailuun ei ole vielä saatettu päätökseen. Sääntely- ja toiminnallisten tehtävien erottamisen periaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden olisi taattava kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuus, jotta varmistetaan niiden päätösten puolueettomuus. Tämä riippumattomuuden vaatimus ei rajoita jäsenvaltioiden institutionaalista itsemääräämisoikeutta, niiden perustuslaillisia velvollisuuksia eikä puuttumattomuuden periaatetta suhteessa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin, siten kuin perustamissopimuksen 295 artiklassa määrätään. Kansallisille sääntelyviranomaisille olisi niille määrättyjen tehtävien hoitamiseksi annettava tarpeelliset voimavarat henkilöstön, asiantuntemuksen ja rahoituksen osalta.”

#### *Valtuutusdirektiivi*

8 Sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista 7.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/20/EY (valtuutusdirektiivi) (EUVL 2002, L 108, s. 21), joka kumottiin 21.12.2020 eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä (uudelleenlaadittu) 11.12.2018 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin

2018/1972 (EUVL 2018, L 321, s. 36; jäljempänä eurooppalainen sähköisen viestinnän säännöstö) 125 artiklalla, 12 artiklan, jonka otsikko oli ”Hallinnolliset maksut”, 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Yleisvaltuutuksen mukaisesti palvelua tai verkkoa tarjoaville tai käyttöä koskevan oikeuden saaneille yrityksille asetetut hallinnolliset maksut on:

- a) määriteltävä niin, että ne kattavat kokonaisuudessaan ainoastaan yleisvaltuutusjärjestelmän, käyttöä koskevien oikeuksien ja 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen erityisvelvollisuuksien hallinnoinnista, valvonnasta ja toteuttamisesta aiheutuvat hallinnolliset kustannukset, joihin voivat sisältyä kustannukset, jotka aiheutuvat kansainvälisestä yhteistyöstä, yhdenmukaistamisesta ja standardisoinnista, markkina-analyyseista, 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; ja
- b) määrättävä yksittäisille yrityksille puolueettomalla, avoimella ja oikeasuhteisella tavalla, jolla saadaan hallinnolliset lisäkustannukset ja niistä aiheutuvat maksut mahdollisimman pieniksi.”

#### *Eurooppalainen sähköisen viestinnän säännöstö*

- 9 Eurooppalaisen sähköisen viestinnän säännösten 16 artiklan, jonka otsikko on ”Hallinnolliset maksut”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Yleisvaltuutuksen mukaisesti sähköisten viestintäverkkoja ja -palveluja ja tarjoaville yrityksille tai käyttöä koskevan oikeuden saaneille asetetut hallinnolliset maksut on:

- a) määriteltävä niin, että ne kattavat kokonaisuudessaan ainoastaan yleisvaltuutusjärjestelmän, käyttöä koskevien oikeuksien ja 13 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen erityisvelvollisuuksien hallinnoinnista, valvonnasta ja toteuttamisesta aiheutuvat hallinnolliset kustannukset, joihin voivat sisältyä kustannukset, jotka aiheutuvat kansainvälisestä yhteistyöstä, yhdenmukaistamisesta ja standardisoinnista, markkina-analyyseista, 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; ja
- b) määrättävä yksittäisille yrityksille puolueettomalla, avoimella ja oikeasuhteisella tavalla, jolla saadaan hallinnolliset lisäkustannukset ja niistä aiheutuvat maksut saadaan mahdollisimman pieniksi.

Jäsenvaltiot voivat päättää olla soveltamatta hallinnollisia maksuja yrityksiin, joiden liikevaihto on tietyn kynnyksen alapuolella tai joiden toiminta ei johda vähimmäismarkkinaosuuteen tai joiden toiminta-alue on hyvin pieni.”

#### *Italian oikeus*

- 10 Direktiivi 97/67 on saatettu osaksi Italian oikeusjärjestystä yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä annetun direktiivin 97/67/EY täytäntöönpanosta 22.7.1999 annetulla asetuksella nro 261

(Decreto legislativo n. 261 – Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio) (GURI nro 182, 5.8.1999; jäljempänä asetus nro 261), jonka 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädettiin, että postialan kansallinen sääntelyviranomainen on viestintäministeriö.

- 11 Kyseistä säännöstä muutettiin direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisen toteuttamisen osalta annetun direktiivin 2008/6/EY täytäntöönpanosta 31.3.2011 annetun asetuksen 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, 29.4.2011) 1 §:llä.
- 12 Kyseisen asetuksen 2 §:n 1 momentista ilmenee, että postialan kansallinen sääntelyvirasto on nimetty direktiivin 97/67 22 artiklassa tarkoitetuksi postialan kansalliseksi sääntelyviranomaiseksi. Kyseisen asetuksen 2 §:n 12 momentin mukaan tehtävät, joita taloudellisen kehityksen ministeriö oli siihen mennessä hoitanut, ”sekä asiaankuuluvat inhimilliset, taloudelliset ja toiminnalliset voimavarat” siirrettiin kyseiselle virastolle. Kyseisen viraston toimintakulut oli tarkoitus rahoittaa osittain taloudellisen kehityksen ministeriön tulo- ja menoarvioon sisältyvästä erityisestä rahastosta ja osittain kaikkien alan toimijoiden suorittamalla maksulla.
- 13 Edellisessä kohdassa mainitun viraston toimivalta siirrettiin AGCOMille kasvua, tasavertaisia mahdollisuuksia ja julkisten tilinpäätösten konsolidointia koskevista kiireellisistä säännöksistä 6.12.2011 annetun asetuksen nro 201 (Decreto-legge n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici) (GURI nro 284, 6.12.2011), joka on muunnettu 22.12.2011 annetuksi laiksi nro 214, 21 §:n 13 ja 14 momentilla.
- 14 Valtion vuotuisesta ja monivuotisesta tulo- ja menoarviosta 23.12.2005 annetun lain nro 266 (rahoituslaki 2006) (Legge n. 266 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)) (GURI nro 302, 29.12.2005; jäljempänä laki nro 266/2005) 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 säädetyjä 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.”

- 15 Kiireellisistä rahoitustoimenpiteistä, aloitteista alue- tai paikallistasojen yhteisöjen auttamiseksi, maanjärjestyksistä kärsineiden alueiden tukemiseksi toteuttavista lisätoimista ja kehitystoimenpiteistä 24.4.2017 annetun asetuksen nro 50, jota on muutettu ja joka on

muunnettu laiksi 21.6.2017 annetulla lailla nro 96, (Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 convertito con modificazioni dalla L. 21 giugno 2017, n. 96 – 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, 24.4.2017; jäljempänä asetus nro 50/2017) 65 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Vuodesta 2017 lähtien Italian viestintäalan valvontaviranomaisen toimintakustannukset, jotka liittyvät postialan kansallisen sääntelyviranomaisen tehtäviin, rahoitetaan yksinomaan [lain nro 266/2005] 1 §:n 65 momentissa ja 66 momentin toisessa virkkeessä vahvistettujen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti postialan toimijoille kertyneiden tulojen mukaan. – –”

### **Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset**

- 16 Riidanalaisissa päätöksissä AGCOM yksilöi lain nro 266/2005 1 §:n 65 ja 66 momentissa tarkoitetun rahoitusmaksun maksuvelvolliset sekä laskentatavat vuosien 2017–2019 osalta.
- 17 Kyseisistä päätöksistä ilmenee, että kyseisen maksun maksuvelvollisia ovat asetuksessa, jolla direktiivi 97/67 pantiin täytäntöön, tarkoitetut ”yleispalvelun tarjoajat ja muut toimijat, joilla on toimilupa tai yleisvaltuutus”. Mainituissa päätöksissä rahoitusmaksun laskentaperustaksi nimetään maksuvelvollisten yritysten saamat tulot. Vuosina 2017 ja 2018 sovellettavan maksun suuruus oli 1,4 promillea ja vuonna 2019 1,35 promillea laskentaperustasta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kyseisen promillemäärän soveltamisella voitiin kattaa kaikki ne vuotuiset menot, joita AGCOMille ennakoitiin aiheutuvan kyseisten markkinoiden sääntelemisestä kunakin vuonna.
- 18 Nexive Commerce ym., jotka ovat pääasiallisesti pikälähetyspalveluja Italian markkinoilla tarjoavia yhtiöitä, nostivat Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) kanteet, joissa ne vaativat riidanalaisien päätösten kumoamista.
- 19 Sen jälkeen, kun kyseiset kanteet hylättiin ensimmäisessä oikeusasteessa, Nexive Commerce ym. valittivat kyseessä olevista tuomioista ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen. Valitustensa tueksi ne väittävät ensinnäkin, että direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdasta ja 22 artiklasta ilmenee, että kyseisen viranomaisen toimintakustannukset, jotka kohdentuvat sen postialaan liittyvään toimintaan, on rahoitettava yhteisesti markkinatoimijoilta ja valtion tulo- ja menoarviosta peräisin olevalla rahoituksella; toiseksi, että kyseisen direktiivin 9 artiklan 2 kohdan mukaan kyseiset toimijat saadaan velvoittaa vastaamaan ainoastaan ”toimintakustannuksista”, joita ovat ainoastaan kyseisen yleispalvelun alaan kuuluvan alan sääntelytehtävän suorittamiseen välittömästi ja tiukasti liittyvät kustannukset, ja kolmanneksi, että riidanalaiset päätökset eivät ole mainitun direktiivin 9 artiklan 2 kohdan mukaisia, koska ne eivät perustu konkreettiseen arviointiin eikä niissä oteta huomioon maksuvelvollisten toimijoiden tulotilannetta, markkinatilannetta eikä myöskään sitä, että tiettyjen yritysten toiminta ei edellytä mitään sääntelytoimia.
- 20 AGCOM puolestaan väittää ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa ensinnäkin, että nyt käsiteltävässä asiassa sovellettavissa säännöksissä ei edellytetä millään lailla yhteisrahoitusta ja että kyseisen viranomaisen toimintakustannusten se osuus, jonka valtio kattaa, voisi kunakin tarkasteltavana vuonna olla nolla. Sen sijaan järjestelmä perustuu tarpeeseen taata kansallisten sääntelyviranomaisten välttämätön itsenäisyys ja riippumattomuus hallituksesta. Direktiivin 97/67 22 artiklan 1 kohdassa säädetty vaatimus kansallisten sääntelyviranomaisten toiminnallisesta riippumattomuudesta säänneltyihin toimijoihin nähden ei koske mainittujen



viranomaisten rahoitusta vaan niiden tehtävien suorittamista. Toiseksi unionin tuomioistuin on sen mukaan lausunut kyseisen direktiivin 9 artiklan 2 kohdan soveltamisalasta, että jäsenvaltion mahdollisuus asettaa myöntämiensä valtuutusten myöntämisen edellytykseksi velvollisuus osallistua toimivaltaisen kansallisen sääntelyviranomaisen toimintakustannusten rahoittamiseen koskee sekä yleispalveluun että pikälähetyspalveluihin kuuluvien postipalvelujen tarjoamista koskevia valtuutuksia. Kolmanneksi kansallisille sääntelyviranomaisille aiheutuvista ”poikkialaisista” palveluista aiheutuneiden kustannusten on katsottava kuuluvan mainitun direktiivin 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitettun käsitteen ”toimintakustannukset” alaan.

21 Näissä olosuhteissa Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko direktiivin [97/67] 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljättä luetelmakohtaa ja 3 kohtaa sekä 22 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä nyt käsiteltävän asian kannalta merkityksellisen Italian lainsäädännön (joka ilmenee [lain nro 266/2005] 1 §:n 65 ja 66 momentista ja [asetuksen nro 50/2017] 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] 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 [AGCOMin] kaikkien institutionaalisten valtuuksien käyttämistä, mistä seuraa, että ne voidaan kohdistaa välillisesti ja osittain (suhteellisin osuuksin) postipalvelualalle?

3) Ovatko suhteellisuusperiaate, syrjäntäkiellon periaate, direktiivin [97/67] 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljäs luetelmakohta ja kolmas alakohta sekä 22 artikla esteenä Italian lainsäädännön (joka ilmenee [lain nro 266/2005] 1 §:n 65 ja 66 momentista ja [asetuksen nro 50/2017] 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?”

### **Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu**

22 Direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännen luetelmakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat ”tarvittaessa” määrätä postialan toimijoille myönnettävien valtuutusten myöntämisen ehdoksi ”velvoit[teen] maksaa tukiosuus [alan] kansallisten sääntelyviranomaisten toimintakustannuksiin”. Kaikki esillä olevat kysymykset koskevat lähinnä kyseisen alan

kansallisten sääntelyviranomaisten ”toimintakustannusten” rahoittamista koskevan velvollisuuden laajuutta. Viimeksi mainittu käsite on toisen ennakkoratkaisukysymyksen kohteena, minkä vuoksi sitä on tarkasteltava ensimmäiseksi.

### *Toinen kysymys*

- 23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään lähinnä, onko direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljättä luetelmakohtaa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 22 artiklan kanssa, tulkittava siten, että ensin mainitussa säännöksessä oleva käsite ”toimintakustannukset” kattaa ensinnäkin kustannukset, joita postialan kansallisille sääntelyviranomaisille aiheutuu yleispalveluun kuulumattomia postipalveluja koskevasta sääntelytoiminnastaan, ja toiseksi kyseisten kansallisten sääntelyviranomaisten toiminnasta aiheutuvat kustannukset, jotka eivät liity suoraan niiden sääntelytehtävään mutta jotka on tarkoitettu kyseisten viranomaisten institutionaalisten toimivaltuuksien täyttämiseen kokonaisuudessaan eli kustannuksiin, joita kyseisille kansallisille sääntelyviranomaisille aiheutuu niiden hallinnollisesta ja institutionaalaisesta toiminnasta, valmisteleavasta toiminnasta tai toiminnasta, joka on tarpeen niiden sääntelytoimien toteuttamiseksi (jäljempänä poikkialaiset kustannukset).
- 24 Tältä osin on todettava, että direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännen luetelmakohtan sanamuodon mukaan velvollisuus, jonka jäsenvaltiot voivat asettaa tämän säännöksen nojalla, koskee kyseisen direktiivin 22 artiklassa tarkoitetun kansallisen sääntelyviranomaisen eli sen viranomaisen, joka kunkin jäsenvaltion on nimettävä postialan osalta erityisesti mainitun direktiivin noudattamisen varmistamiseksi, toimintakustannusten rahoittamista.
- 25 Kyseisessä direktiivissä ei kuitenkaan määritellä toimintakustannusten käsitettä. Erityisesti kyseisen direktiivin 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljäs luetelmakohta on tältä osin laadittu erityisen yleisin sanamuodoin. Lisäksi on todettava, kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 31 kohdassa, että kyseisen direktiivin eri kieliversioiden tarkastelu ei tuo esiin seikkoja, jotka selventäisivät tämän käsitteen tulkintaa.
- 26 Oikeuskäytännön mukaan on niin, että jos direktiivin säännöksen sanamuoto ei sellaisenaan mahdollista vastausta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin, kyseistä säännöstä tulkittaessa on otettava huomioon sen asiayhteys sekä kyseisen direktiivin yleinen rakenne ja tarkoitus (ks. vastaavasti tuomio 12.11.2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 27 Erityisesti toisen kysymyksen ensimmäisestä osasta on todettava, että unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus täsmentää, että postialan kansallisille sääntelyviranomaisille kuuluva toiminta koskee koko kyseistä alaa eikä pelkästään yleispalvelun piiriin kuuluvien palvelujen tarjoamista. Näin ollen on todettava, että koska kansallisille sääntelyviranomaisille, joiden tehtävänä on varmistaa, kuten direktiivin 97/67 22 artiklan 2 kohdasta ilmenee, kyseisestä direktiivistä ja kilpailusäännöistä johtuvien velvoitteiden noudattaminen postialalla, kuuluvat tehtävät koskevat postialaa kokonaisuudessaan ja koska Euroopan unionin lainsäätäjä on suunnitellut kansallisille sääntelyviranomaisille annettavan aseman ja tehtävät siten, että niiden on hyödytettävä kaikkia postialan toimijoita, direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljättä luetelmakohtaa on tulkittava siten, että kaikille postipalvelujen tarjoajille, myös niille, jotka eivät

tarjoa yleispalvelun piiriin kuuluvia postipalveluja, voidaan tämän vastineeksi asettaa velvollisuus osallistua näiden viranomaisten toiminnan rahoittamiseen (tuomio 16.11.2016, DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:880, 29, 31 ja 32 kohta).

- 28 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kyseisessä direktiivissä tarkoitettuja ”postipalvelujen tarjoajia” ovat tiekuljetus- sekä huolinta- ja pikalähetysyritykset, jotka tarjoavat postilähetysten keräily-, lajittelu-, kuljetus- ja jakelupalveluja, paitsi siinä tapauksessa, että niiden toiminta rajoittuu postilähetysten kuljettamiseen (tuomio 31.5.2018, Confetra ym., C-259/16 ja C-260/16, EU:C:2018:370, 41 kohta). Vaikka pikalähetyspalvelut eroavat yleispalvelusta kyseisten asiakkaiden saaman sellaisen lisäarvon perusteella, josta nämä asiakkaat ovat valmiita maksamaan enemmän, on niin, että koska päinvastaisesta ei ole viitteitä ja kun otetaan huomioon kyseessä oleva velvoite, mainitun direktiivin 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljättä luetelmakohtaa ei voida tulkita siten, että siinä suljettaisiin kyseisten palvelujen tarjoajat sen henkilöllisen soveltamisalan ulkopuolelle (ks. tuomio 15.6.2017, Ilves Jakelu, C-368/15, EU:C:2017:462, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 29 Kun otetaan huomioon tämä postialan kansallisille sääntelyviranomaisille annettujen tehtävien kattavuusajatus ja edut, joita siitä voi koitua kaikille tämän alan toimijoille, on katsottava, että toimintakustannusten käsitettä on tulkittava siten, että niihin kustannuksiin, jotka postipalvelujen tarjoajat voivat rahoittaa, kuuluvat kustannukset, joita alan kansallisille sääntelyviranomaisille aiheutuu yleispalveluun kuuluvien palvelujen sääntelytehtävistään, sekä kustannukset, jotka liittyvät yleispalveluun kuulumattomiin palveluihin.
- 30 Toisen kysymyksen toisesta osasta on todettava yhtäältä, että kun otetaan huomioon se, mitä tämän tuomion 25 kohdassa todetaan, direktiivin 97/67 asiayhteydestä tai yleisestä rakenteesta ei ilmene seikkaa, joka voisi rajoittaa kyseisen direktiivin 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännessä luetelmakohdassa tarkoitettua käsitteen ”toimintakustannukset” ulottuvuutta siten, että kyseinen käsite ei käsittäisi poikkialaisia kustannuksia.
- 31 Kuten julkisasiamies totesi lähinnä ratkaisuehdotuksensa 34–41 kohdassa, kyseisen käsitteen tulkinnassa ei myöskään voida tukeutua ennakkoratkaisupyynnössä mainitussa sähköisen viestinnän sääntelyjärjestelmässä tarkoitettua käsitteen ”hallinnolliset kustannukset” tulkintaan.
- 32 Tältä osin eurooppalaisen sähköisen viestinnän säännösten 16 artiklassa yksilöidään sähköisen viestinnän markkinoiden sääntelyyn liittyvät kustannukset, jotka voidaan kattaa sähköisiä viestintäverkkoja tai -palveluja tarjoaville yrityksille asetetuilla hallinnollisilla maksuilla. Erityisesti kyseisen artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan siinä tarkoitettua maksua kattavat kokonaisuudessaan ainoastaan yleisvaltuutusjärjestelmän, käyttöä koskevien oikeuksien ja 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen erityisvelvollisuuksien hallinnoinnista, valvonnasta ja toteuttamisesta aiheutuvat hallinnolliset kustannukset, joihin voivat sisältyä kustannukset, jotka aiheutuvat kansainvälisestä yhteistyöstä, yhdenmukaistamisesta ja standardisoinnista, markkina-analyyseista, 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.
- 33 Unionin tuomioistuin on todennut valtuutusdirektiivin 12 artiklan 1 kohdasta, jonka ulottuvuus on olennaisilta osin sama kuin sitä seuranneen eurooppalaisen sähköisen viestinnän säännösten 16 artiklan 1 kohdan a alakohdan ulottuvuus, että se ei ollut esteenä jäsenvaltion säännöstellä, jonka nojalla televiestinnän alalla toimivien yritysten oli maksettava maksu, jolla oli tarkoitus

kattaa alasta vastaavalle kansalliselle sääntelyviranomaiselle aiheutuneet kaikki sellaiset kustannukset, joita ei rahoiteta valtion varoista, edellyttäen, että kyseisellä maksulla oli tarkoitus kattaa yksinomaan mainitussa säännöksessä mainituista toiminnoista aiheutuvat kustannukset ja että mainitun maksun nojalla saadut kokonaistulot eivät ylittäneet näistä toiminnoista aiheutuneita kokonaiskustannuksia (ks. vastaavasti tuomio 18.7.2013, Vodafone Omnitel ym., C-228/12–C-232/12 ja C-254/12–C-258/12, EU:C:2013:495, 43 kohta ja määräys 17.10.2013, Sky Italia, C-376/12, EU:C:2013:701, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 34 Yhtäältä on todettava, että toisin kuin kahdessa edellisessä kohdassa mainituissa säännöksissä, joissa luetellaan täsmällisesti kustannukset, jotka voidaan kattaa kyseessä olevilla aloilla toimivilta yrityksiltä perittävillä maksuilla, direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljäs luetelmakohta on laadittu käyttäen yleistä sanamuotoa ja tekemättä eroa kansallisten sääntelyviranomaisten toiminnasta aiheutuvien kustannusten alkuperän tai luonteen mukaan.
- 35 Toisaalta tämä sanamuodon mukainen tulkinta on yhdenmukainen direktiivin 2008/6, josta direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännen luetelmakohdan nykyinen sanamuoto on peräisin, tavoitteen kanssa, joka on taata, että kansallisilla sääntelyviranomaisilla on ”niille määrättyjen tehtävien hoitamiseksi –– tarpeelliset voimavarat henkilöstön, asiantuntemuksen ja rahoituksen osalta”.
- 36 Edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljättä luetelmakohtaa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 22 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että ensin mainitussa säännöksessä oleva käsite ”toimintakustannukset” kattaa ensinnäkin kustannukset, joita postialan kansallisille sääntelyviranomaisille aiheutuu yleispalveluun kuulumattomia postipalveluja koskevasta sääntelytoiminnastaan, ja toiseksi näiden kansallisten sääntelyviranomaisten toiminnasta aiheutuvat kustannukset, jotka eivät liity suoraan niiden sääntelytehtävään mutta jotka on tarkoitettu niiden postialan sääntelytehtävän täyttämiseen.

### *Ensimmäinen kysymys*

- 37 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään lähinnä, onko direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljättä luetelmakohtaa ja 3 kohtaa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 22 artiklan kanssa, tulkittava siten, että ne ovat esteenä postialasta vastaavien kansallisten sääntelyviranomaisten rahoitusjärjestelmälle, jossa tukeudutaan ainoastaan kyseisen alan toimijoilta kyseisen 9 artiklan nojalla perittäviin rahoitusmaksuihin ja jossa suljetaan pois kaikki julkinen rahoitus.
- 38 Tältä osin ensinnäkään pelkästään direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännessä luetelmakohdassa olevan verbin ”maksaa” käyttämisestä ei voida päätellä, että kyseisessä säännöksessä säädettäisiin ainoastaan mahdollisuudesta velvoittaa postialan toimijat yksinkertaisesti osallistumaan kyseisen alan kansallisten sääntelyviranomaisten toimintakustannusten rahoittamiseen. On nimittäin niin, että vaikka verbillä ”maksaa” [ranskaksi ”contribuer”] voidaan ymmärtää viitattavan yhteistoimintaan osallistumiseen, se ei kuitenkaan implikoi valtion tulo- ja menoarviosta peräisin olevan rahoituksen käyttämistä. Päinvastoin on niin, että kun otetaan huomioon tämän säännöksen erittäin yleinen muotoilu, siitä on pääteltävä, että jäsenvaltioille myönnetään siinä laaja harkintavalta postialasta vastaavien kansallisten sääntelyviranomaisten rahoitusjärjestelmän lähteiden määrittämisessä.

- 39 Kuten julkisasiamies lähinnä totesi ratkaisuehdotuksensa 53 kohdassa, direktiivin 97/67 9 artiklassa jätetään jäsenvaltioille nimittäin mahdollisuus valita rahoitusjärjestelmä, joka perustuu yksinomaan postialan toimijoilta perittäviin maksuihin, valtion varoista rahoitettava rahoitusjärjestelmä tai postialan kansallisten sääntelyviranomaisten yhteisrahoitusjärjestelmä, jota rahoitetaan sekä kyseisen alan toimijoiden rahoitusmaksuilla että kyseessä olevan jäsenvaltion tulo- ja menoarviosta. Kyseisen artiklan 3 kohdassa täsmennetään tältä osin ainoastaan, että kyseisen artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen velvoitteiden on oltava avoimia, saatavilla, syrjimättömiä, oikeasuhteisia, täsmällisiä ja yksiselitteisiä, ne on julkistettava etukäteen ja niiden on perustuttava objektiivisiin perusteisiin.
- 40 Toiseksi siitä asiayhteydestä, johon edellisessä kohdassa mainittu säännös kuuluu, on todettava, että direktiivin 97/67 1 artiklassa, jossa todetaan, että direktiivissä vahvistetaan yhteiset säännöt, jotka koskevat muun muassa kyseisen alan kansallisten sääntelyviranomaisten perustamista, ei esitetä mitään lisätäsmennyksiä niiden rahoitustapaa koskevien sääntöjen suhteen.
- 41 Millään muulla kyseisen direktiivin säännöksellä ei voida kyseenalaistaa tämän tuomion 39 kohdassa tehtyä päätelmää eikä erityisesti sitä, että postialasta vastaavien kansallisten sääntelyviranomaisten rahoitusjärjestelmä, joka katetaan yksinomaan kyseisen alan toimijoiden rahoitusmaksuilla, on yhteensopiva direktiivin 97/67 kanssa.
- 42 On totta, että mainitun direktiivin 22 artiklassa jäsenvaltiot veloitetaan nimeämään postialan toimijoista toiminnallisesti riippumattomia kansallisia sääntelyviranomaisia. On kuitenkin todettava, kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 58 kohdassa, että siltä osin kuin kansallisella sääntelyviranomaisella on tosiasiallisesti taloudelliset resurssit, joiden avulla se voi hoitaa tehtävänsä ja välttyä sekä markkinatoimijoiden että valtion viranomaisten sopimattomalta vaikutukselta, sen rahoitustapa ja -lähteet eivät ole sellaisenaan ratkaisevia.
- 43 Kolmanneksi direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännen luetelmakohdan tavoite, sellaisena kuin se esitetään tämän tuomion 35 kohdassa, ei ole esteenä sille, että kyseistä artiklaa tulkitaan siten, että siinä sallitaan jäsenvaltioiden valita postialan kansallisten sääntelyviranomaisten rahoitustapa, joka katetaan yksinomaan kyseisen alan toimijoiden rahoitusmaksuilla, kunhan taataan, että näillä kansallisilla sääntelyviranomaisilla on niiden asianmukaisen toiminnan kannalta välttämättömät resurssit ja siis oikeudelliset keinot, joiden avulla ne voivat vaatia kyseisiltä toimijoilta maksujen suorittamista.
- 44 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljättä luetelmakohtaa ja 3 kohtaa, luettuina yhdessä kyseisen direktiivin 22 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä sille, että jäsenvaltio valitsee postialasta vastaavan kansallisen sääntelyviranomaisen rahoitusjärjestelmän, jota rahoitetaan yksinomaan kyseisen alan toimijoilta kyseisen direktiivin 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännen luetelmakohdan nojalla perittävillä rahoitusmaksuilla niin, että rahoitus valtion tulo- ja menoarviosta on suljettu pois, edellyttäen, että kyseisellä järjestelmällä taataan kyseiselle kansalliselle sääntelyviranomaiselle, että sillä on tosiasiallisesti käytettävissään välttämättömät resurssit moitteettoman toimintansa varmistamiseksi ja postialan sääntelytehtäviensä hoitamiseksi täysin riippumattomasti tai oikeudelliset keinot, joiden avulla se voi hankkia kyseiset varat.

### *Kolmas kysymys*

- 45 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannella kysymyksellään lähinnä, onko unionin oikeutta ja erityisesti suhteellisuusperiaatetta ja syrjintäkiellon periaatetta sekä direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljättä luetelmakohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että kaikille postialan toimijoille, pikalähetyspalvelujen tarjoajat mukaan lukien, asetetaan yhdenmukaisesti maksuvelvollisuus ottamatta huomioon kansallisen sääntelyviranomaisen niihin sovellettavan sääntelytoiminnan väitteen mukaan vaihtelevaa intensiteettiä sen mukaan, kuuluvatko niiden suorittamat palvelut yleispalvelun piiriin vai eivät.
- 46 Tältä osin on todettava, että direktiivissä 97/67 ei säädetä tietystä kyseessä olevan maksun määrän laskentatavasta. Kuten tämän tuomion 39 kohdassa muistutetaan, tällaisen kyseisen direktiivin 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännessä luetelmakohtassa asetetun maksuvelvollisuuden on kuitenkin kyseisen artiklan 3 kohdan mukaisesti oltava paitsi avoin, saatavilla, täsmällinen, yksiselitteinen sekä etukäteen julkistettu ja objektiivisiin perusteisiin perustuva, myös syrjintäkiellon periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukainen.
- 47 Ensimmäiseksi mainitun direktiivin 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännen luetelmakohtassa kaikille postialan toimijoille yhdenmukaisesti asetetun maksuvelvollisuuden oikeasuhteisuudesta on muistutettava, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä on tarkastaa arvioidessaan kaikkia asiassa merkityksellisiä oikeudellisia seikkoja ja tosiseikkoja, onko tällainen velvollisuus omiaan takaamaan tavoiteltujen päämäärien saavuttamisen ylittämättä sitä, mikä on tarpeen niiden saavuttamiseksi. Unionin tuomioistuimen on kuitenkin esitettävä sille tätä tarkoitusta varten kaikki unionin oikeuden tulkintaa koskevat seikat, joiden avulla ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi lausua asiasta (tuomio 31.5.2018, Confetra ym., C-259/16 ja C-260/16, EU:C:2018:370, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 48 Yhtäältä siltä osin kuin kyse on tällaisen velvoitteen soveltuvuudesta takaamaan sillä tavoitellun päämäärän saavuttaminen, on muistutettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallinen lainsäädäntö on omiaan takaamaan tavoitteen toteutumisen vain, jos se tosiasiallisesti vastaa tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (tuomio 31.5.2018, Confetra ym., C-259/16 ja C-260/16, EU:C:2018:370, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 49 Nyt käsiteltävässä asiassa ei ole kiistetty sitä, että kyseessä oleva toimenpide, jolla kaikille postialan toimijoille asetetaan yhdenmukaisesti sama rahoitusvelvollisuus ja erityisesti sama maksuosuus ottamatta huomioon kansallisen sääntelyviranomaisen sääntelytoiminnan intensiteettiä kunkin toimijan tarjoamien palvelujen osalta, on omiaan takaamaan sillä tavoitellun päämäärän saavuttamisen, eikä sitä, että kansallisella lainsäädännöllä pyritään tällaiseen tavoitteeseen johdonmukaisella tavalla. Lisäksi koska kyseisen kansallisen toimenpiteen tavoitteena on pääasiallisesti taata asianomaiselle kansalliselle sääntelyviranomaiselle mahdollisimman laaja rahoitus, jonka avulla se voi hoitaa tehtävänsä täysin riippumattomasti, mainitun toimenpiteen on lähtökohtaisesti katsottava olevan omiaan takaamaan tällaisen tavoitteen toteutumisen.
- 50 Toisaalta ei voida katsoa, että tällä samalla toimenpiteellä ylitettäisiin se, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, pelkästään siitä syystä, että riidanalaista rahoitusmaksua laskettaessa ei oteta huomioon kyseisen kansallisen sääntelyviranomaisen toiminnan mahdollisesti suurempaa intensiteettiä yleispalveluun kuuluvien palvelujen alalla.

- 51 Kuten Euroopan komissio toteaa huomautuksissaan, yleispalvelun sääntely edellyttää nimittäin, että asianomainen kansallinen sääntelyviranomaisen toteuttaa erityistoimenpiteitä ja tietyissä tilanteissa intensiivistä seurantaa. Tämä toiminta ei kuitenkaan eroa tällaisen kansallisen sääntelyviranomaisen muista toiminnoista, jotka koskevat kyseessä olevien markkinoiden sääntelyä kokonaisuudessaan, ja sitä on näin ollen tarkasteltava postialan vapauttamisen yleisessä asiayhteydessä. Kun otetaan huomioon tämän alan kehitys, tältä osin ei voida sulkea pois sitä, että eri toimijat voivat harjoittaa yhä samankaltaisempaa toimintaa ja että postipalvelut ovat vaihdettavissa toisiinsa, kuten Portugalin hallitus toteaa kirjallisissa huomautuksissaan.
- 52 Kun siis otetaan huomioon tämän tuomion 38 kohdassa mainittu harkintavalta, suhteellisuusperiaatetta ja direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljättä luetelmakohtaa ja 3 kohtaa ei voida tulkita siten, että toimijalle määrätyn rahoitusmaksun määrän ja kyseiselle kansalliselle sääntelyviranomaiselle kyseiseen toimijaan kohdistuvasta sääntelytoiminnasta tosiasiallisesti aiheutuvien kustannusten välillä olisi oltava täsmällinen vastaavuussuhde.
- 53 Toiseksi syrjintäkiellon osalta on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhdenvertaisen kohtelun periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavoin eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavoin, ellei tuollainen kohtelu ole objektiivisesti perusteltua (ks. tuomio 7.3.2017, RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 54 Vaikka – kuten tämän tuomion 28 kohdassa muistutetaan – pikalähetyspalvelut eroavat postin yleispalvelusta niistä asiakkaille koituvan lisäarvon perusteella, tästä ei voida päätellä, että tällaisten palvelujen tarjoajat olisivat, kun otetaan huomioon niiden mahdollinen velvollisuus osallistua postialasta vastaavien kansallisten sääntelyviranomaisten toimintakustannusten rahoittamiseen direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännen luetelmakohdan nojalla, tilanteessa, jossa olisi perusteltua kohdella niitä eri tavalla kuin muita kyseisen alan toimijoita.
- 55 Näin on yleisemmin, kun otetaan huomioon tämän tuomion 51 kohdassa esitetyt seikat, sellaisten toimijoiden osalta, jotka eivät tarjoa yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja ja joiden tilanne ei yksinään oikeuta sitä, että niitä kohdeltaisiin eri tavalla kuin tällaisia palveluja tarjoavia toimijoita. Kun nimittäin otetaan huomioon edut, joita kaikki postialan toimijat saavat tällaisen kansallisen sääntelyviranomaisen kokonaistoiminnasta, on katsottava, että ne ovat lähtökohtaisesti toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa kunkin toimijan tarjoamien palvelujen luonteesta riippumatta.
- 56 Joka tapauksessa on korostettava, että kahden tilanteen vertailukelpoisuutta on arvioitava ottaen huomioon erityisesti sen toimenpiteen tarkoitus, jolla ne erotetaan toisistaan tai, päinvastoin, jolla niitä kohdellaan samalla tavalla (ks. analogisesti tuomio 1.3.2011, Association belge des Consommateurs Test-Achats ym., C-236/09, EU:C:2011:100, 29 kohta).
- 57 Kun otetaan huomioon pääasiassa kyseessä olevan toimenpiteen tavoite, joka on yksilöity tämän tuomion 49 kohdassa, toimijoiden, jotka eivät tarjoa yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluja, ja tällaisia palveluja tarjoavien toimijoiden on katsottava olevan toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa.
- 58 Jollei kaikkien merkityksellisten oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen kokonaisarviointista, joka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tehtävä, muuta johdu, pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen säännösten ei näin ollen voida katsoa olevan syrjintäkiellon periaatteen vastainen.

59 Edellä esitetyn perusteella kolmanteen kysymykseen on vastattava, että unionin oikeutta ja erityisesti suhteellisuusperiaatetta ja syrjintäkiellon periaatetta sekä direktiivin 97/67 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljättä luetelmakohtaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa sen takaamiseksi, että postialasta vastaavalla kansallisella sääntelyviranomaisella on rahoitus, jonka avulla se voi hoitaa kyseisen alan sääntelyyn liittyvät tehtävänsä täysin riippumattomasti, asetetaan kaikille mainitun alan toimijoille yhdenmukaisesti velvollisuus osallistua kyseisen kansallisen sääntelyviranomaisen toimintakustannusten rahoittamiseen ottamatta huomioon erityyppisten postipalvelujen perusteella suoritettavien sääntely- ja seurantatehtävien intensiteettiä ja tekemättä tässä tarkoituksessa eroa postin yleispalvelun tarjoajien ja pikälähetyspalvelujen tarjoajien välillä, edellyttäen, että kyseisessä säännöstössä kyseisille toimijoille asetettu velvollisuus on lisäksi avoin, saatavilla, täsmällinen, yksiselitteinen sekä etukäteen julkistettu ja objektiivisiin perusteisiin perustuva.

### Oikeudenkäyntikulut

60 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian 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 20.2.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/6/EY, 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljättä luetelmakohtaa ja 3 kohtaa, luettuna yhdessä direktiivin 97/67, sellaisena kuin se on muutettuna, 22 artiklan kanssa,**

**on tulkittava siten, että**

**ne eivät ole esteenä sille, että jäsenvaltio valitsee postialasta vastaavan kansallisen sääntelyviranomaisen rahoitusjärjestelmän, jota rahoitetaan yksinomaan kyseisen alan toimijoilta kyseisen direktiivin, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljännen luetelmakohdan nojalla perittävillä rahoitusmaksuilla niin, että rahoitus valtion tulo- ja menoarviosta on suljettu pois, edellyttäen, että kyseisellä järjestelmällä taataan kyseiselle kansalliselle sääntelyviranomaiselle, että sillä on tosiasiallisesti käytettävissään välttämättömät resurssit moitteettoman toimintansa varmistamiseksi ja postialan sääntelytehtäviensä hoitamiseksi täysin riippumattomasti tai oikeudelliset keinot, joiden avulla se voi hankkia kyseiset varat.**

**2) Direktiivin 97/67, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2008/6, 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljättä luetelmakohtaa, luettuna yhdessä direktiivin 97/67, sellaisena kuin se on muutettuna, 22 artiklan kanssa,**

**on tulkittava siten, että**



ensin mainitussa säännöksessä oleva käsite ”toimintakustannukset” kattaa ensinnäkin kustannukset, joita postialan kansallisille sääntelyviranomaisille aiheutuu yleispalveluun kuulumattomia postipalveluja koskevasta sääntelytoiminnastaan, ja toiseksi näiden kansallisten sääntelyviranomaisten toiminnasta aiheutuvat kustannukset, jotka eivät liity suoraan niiden sääntelytehtävään mutta jotka on tarkoitettu niiden postialan sääntelytehtävän täyttämiseen.

- 3) Unionin oikeutta ja erityisesti suhteellisuusperiaatetta ja syrjintäkiellon periaatetta sekä direktiivin 97/67, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2008/6, 9 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljättä luetelmakohtaa

on tulkittava siten,

etteivät ne ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa sen takaamiseksi, että postialasta vastaavalla kansallisella sääntelyviranomaisella on rahoitus, jonka avulla se voi hoitaa kyseisen alan sääntelyyn liittyvät tehtävänsä täysin riippumattomasti, asetetaan kaikille mainitun alan toimijoille yhdenmukaisesti velvollisuus osallistua kyseisen kansallisen sääntelyviranomaisen toimintakustannusten rahoittamiseen ottamatta huomioon erityyppisten postipalvelujen perusteella suoritettavien sääntely- ja seurantatehtävien intensiteettiä ja tekemättä tässä tarkoituksessa eroa postin yleispalvelun tarjoajien ja pikälähetyspalvelujen tarjoajien välillä, edellyttäen, että kyseisessä säännöstössä kyseisille toimijoille asetettu velvollisuus on lisäksi avoin, saatavilla, täsmällinen, yksiselitteinen sekä etukäteen julkistettu ja objektiivisiin perusteisiin perustuva.

Allekirjoitukset