DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

13. oktober 2011 *

I sag C-148/10,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Hof van beroep te Brussel (Belgien) ved afgørelse af 23. marts 2010, indgået til Domstolen den 29. marts 2010, i sagen:

DHL International NV, tidligere Express Line NV

mod

Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts, og dommerne J. Malenovský, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), E. Juhász og D. Šváby,

generaladvokat: N. Jääskinen
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

* Processprog: nederlandsk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 17. marts 2011,

efter at der er afgivet indlæg af:

— DHL International NV, tidligere Express Line NV, ved advocaten F. Vandendriessche og J. Roets

— den belgiske regering ved M. Jacobs, som befuldmægtiget, bistået af avocat F. Petillion og advocaat J. Jansen

— den polske regering ved M. Szpunar, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved L. Lozano Palacios og P. Van Nuffel, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 26. maj 2011,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Europa-parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF af 15. december 1997 om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet (EFT 1998 L 15, s. 14), særlig direktivets artikel 19, og af dette direktiv som ændret

ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/39/EF af 10. juni 2002 (EFT L 176, s. 21) og af dette direktiv som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/6/EF af 20. februar 2008 (EUT L 52, s. 3) samt artikel 49 TEUF.

2 Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en sag mellem DHL International NV, tidligere Express Line NV (herefter »Express Line«) og Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (det belgiske institut for post- og teletjenester, herefter »BIPT«), vedrørende betaling af bidrag til ombudstjenesten for postsektoren, som Express Line er blevet pålagt.

Retsforskrifter

EU-retten

3 10. og 35. betragtning til direktiv 97/67 har følgende ordlyd:

»(10) [I] overensstemmelse med nærhedsprincippet bør der på fællesskabsplan vedtages en række generelle principper, mens fastsættelsen af de nærmere procedurer bør overlades til medlemsstaterne, så de frit kan vælge den struktur, der er bedst egnet til netop deres forhold.

[…]

(35) [F]orbedring af kvaliteten af de leverede ydelser kræver, at tvister løses hurtigt og effektivt; som et supplement til de retsmidler, der er hjemlet i den nationale lovgivning eller i fællesskabsretten, bør der etableres en gennemsigtig, enkel og økonomisk overkommelig klageprocedure, der er åben for alle.«

4 Artikel 2, nr. 1), 14) og 17), i direktiv 97/67 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

1) posttjenester: tjenester, der består i indsamling, sortering, transport og omdeling af postforsendelser

[…]

14) tilladelse: en tilladelse, der fastlægger de rettigheder og forpligtelser, der er specifikke for postsektoren, og som giver virksomhederne mulighed for at udbyde posttjenester og i givet fald etablere og/eller drive postnet til udbud af sådanne tjenester, i form af en generel tilladelse eller en individuel tilladelse som defineret i det følgende:

— »generel tilladelse«: en tilladelse, der — uanset om den indebærer registrerings- eller meddelelsesprocedurer — på grundlag af en gruppetilladelse eller

generel lovgivning fritager en virksomhed for at indhente udtrykkelig tilladelse fra den nationale forvaltningsmyndighed, inden den udøver de rettigheder, tilladelsen giver

— »individuel tilladelse«: en tilladelse, som udstedes af en national forvaltningsmyndighed, og som giver en virksomhed specifikke rettigheder eller underkaster dens aktiviteter bestemte vilkår, og som eventuelt supplerer den generelle tilladelse, for så vidt virksomheden først må udøve de pågældende rettigheder efter godkendelse fra den nationale forvaltningsmyndighed

[…]

17) »bruger: enhver fysisk eller juridisk person, der som afsender eller modtager benytter en tjenesteydelse, der er omfattet af befordringspligten.««

5 Medlemsstaterne udpeger i henhold til artikel 3 og 4 i direktiv 97/67 en eller flere befordringspligtige virksomheder, idet det præciseres, at dette udbud skal sikre, at brugerne til enhver tid har adgang til et udbud af posttjenester af nærmere fastlagt kvalitet til priser, der er overkommelige for alle brugere. Hvad angår ikke-udpegede tjenesteydere kan medlemsstaterne i henhold til artikel 9 i direktiv 97/67 dels indføre generelle tilladelser for posttjenester, der ikke er omfattet af befordringspligten, dels indføre tilladelsesprocedurer, herunder individuelle tilladelser, for de posttjenester, der er omfattet af befordringspligten.

6 I øvrigt kunne medlemsstaterne indtil den 31. december 2010 i henhold til artikel 7 i direktiv 97/67 give de befordringspligtige virksomheder eneret på visse posttjenester i det omfang, det var nødvendigt for at opfylde befordringspligten.

7 Artikel 19 i direktiv 97/67 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne sikrer, at der fastsættes gennemsigtige, enkle og økonomisk overkommelige procedurer for behandlingen af klager fra brugerne, særlig i tilfælde af bortkomst, tyveri eller beskadigelse af forsendelser eller manglende overholdelse af kvalitetsstandarderne.

Medlemsstaterne vedtager foranstaltninger til at sikre, at tvister kan afgøres retfærdigt og inden for en rimelig tid ved hjælp af disse procedurer, idet der, når det er berettiget, gøres brug af en refusions- og/eller erstatningsordning.

Uden at de øvrige klagemuligheder, der er fastsat i den nationale lovgivning og fællesskabsretten, i øvrigt indskrænkes, sikrer medlemsstaterne, at brugerne, enten individuelt eller, når det er foreskrevet i den nationale lovgivning, sammen med de organisationer, der repræsenterer brugernes og/eller forbrugernes interesser, kan forelægge den kompetente nationale instans de sager, hvor brugernes klager til den befordringspligtige virksomhed ikke er tilfredsstillende behandlet.

Med henblik på bestemmelserne i artikel 16 sikrer medlemsstaterne, at de befordringspligtige virksomheder sammen med den årlige beretning om kvalitetskontrollen offentliggør oplysninger, hvoraf antallet af klager og udfaldet af deres behandling fremgår.«

8 28. betragtning til direktiv 2002/39 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaternes forvaltningsmyndigheder kan eventuelt kombinere indførelsen af tilladelser med krav om, at forbrugerne af tjenester leveret af indehavere af tilladelser skal have gennemsigtige, enkle og billige procedurer til rådighed i forbindelse med klager, uanset om disse vedrører de(n) befordringspligtige virksomhed(er)s tjenester eller tjenester leveret af virksomheder, der er indehavere af tilladelser, herunder indehavere af individuelle tilladelser. Disse procedurer kan eventuelt desuden gøres gældende af brugere af alle posttjenester, uanset om der er tale om befordringspligttjenester eller ej. Sådanne procedurer bør også omfatte procedurer for fastlæggelsen af ansvaret for tab af eller skader på forsendelser.«

9 Artikel 19 i direktiv 97/67, som ændret ved direktiv 2002/39, bestemmer:

»Medlemsstaterne sikrer, at der fastsættes gennemsigtige, enkle og økonomisk overkommelige procedurer for behandlingen af klager fra brugere, særlig i tilfælde af bortkomst, tyveri, beskadigelse eller manglende overholdelse af kvalitetsstandarderne for tjenesten (herunder procedurer for placering af ansvaret, hvor to eller flere operatører er involveret).

Medlemsstaterne kan bestemme, at dette princip også anvendes på brugere af tjenester, som

— ikke er omfattet af befordringspligten som defineret i artikel 3

— er omfattet af befordringspligten som defineret i artikel 3, men som ikke leveres af den befordringspligtige virksomhed.

Medlemsstaterne vedtager foranstaltninger til at sikre, at tvister kan afgøres retfærdigt og inden for en rimelig tid ved hjælp af de i stk. 1 omhandlede procedurer, idet der, når det er berettiget, gøres brug af en refusions- og/eller erstatningsordning.

Uden at de øvrige klagemuligheder, der er fastsat i den nationale lovgivning og fællesskabsretten, i øvrigt indskrænkes, sikrer medlemsstaterne, at brugerne, enten individuelt eller, når det er foreskrevet i den nationale lovgivning, sammen med de organisationer, der repræsenterer brugernes og/eller forbrugernes interesser, kan forelægge den kompetente nationale instans de sager, hvor brugernes klager til den befordringspligtige virksomhed ikke er tilfredsstillende behandlet.

Med henblik på bestemmelserne i artikel 16 sikrer medlemsstaterne, at de befordringspligtige virksomheder sammen med den årlige beretning om kvalitetskontrollen offentliggør oplysninger, hvoraf antallet af klager og udfaldet af deres behandling fremgår.«

10 42. betragtning til direktiv 2008/6 har følgende ordlyd:

»(42) På linje med de regler, der gælder på andre serviceområder, og for at styrke forbrugerbeskyttelsen bør minimumsprincipperne for klageadgang udvides til at omfatte andre end befordringspligtige virksomheder. For at gøre klagebehandlingsprocedurerne mere effektive bør der tilskyndes til brug af udenretlige procedurer for afgørelse af tvister, jf. Kommissionens henstilling 98/257/EF af 30. marts 1998 om de principper, der finder anvendelse på organer med ansvar for udenretlig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet [EFT L 115, s. 31] og Kommissionens henstilling 2001/310/EF af 4. april 2001 om principper for udenretslige organer til mindelig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet [EFT L 109, s. 56]. Øget interoperabilitet mellem de

postbefordrende virksomheder som følge af adgang til visse infrastrukturelementer og tjenester og et krav om samarbejde mellem de nationale forvaltningsmyndigheder og forbrugerbeskyttelsesorganer vil yderligere fremme forbrugernes interesser.

For at beskytte posttjenestebrugernes interesser i tilfælde af tyveri, bortkomst eller beskadigelse af postforsendelser bør medlemsstaterne, hvor det er berettiget, indføre en ordning for godtgørelse og/eller kompensation.«

11 Artikel 2, nr. 17), i direktiv 97/67, som ændret ved direktiv 2008/6, bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

17) »bruger: enhver fysisk eller juridisk person, der som afsender eller modtager benytter en posttjenesteydelse««.

12 Artikel 19 i direktiv 97/67, som ændret ved direktiv 2008/6, bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at postbefordrende virksomheder stiller gennemsigtige, enkle og økonomisk overkommelige procedurer til rådighed for behandling af klager fra brugere af posttjenesterne, særlig i tilfælde af bortkomst, tyveri, beskadigelse eller manglende overholdelse af kvalitetsstandarderne for tjenesten (herunder procedurer

for placering af ansvaret, hvor to eller flere virksomheder er involveret), uden at dette berører de relevante internationale og nationale bestemmelser om erstatning.

Medlemsstaterne vedtager foranstaltninger til at sikre, at tvister kan afgøres retfærdigt og inden for en rimelig tid ved hjælp af de i stk. 1 omhandlede procedurer, idet der, når det er berettiget, gøres brug af en refusions- og/eller erstatningsordning.

Medlemsstaterne tilskynder derudover til etablering af uafhængige ordninger for udenretlig bilæggelse af tvister mellem postbefordrende virksomheder og brugerne.

2. Uden at det berører de øvrige klagemuligheder eller retsmidler efter national lovgivning og fællesskabsretten, sikrer medlemsstaterne, at brugerne enten hver for sig eller, når det er tilladt efter national ret, sammen med organisationer, der repræsenterer bruger- og/eller forbrugerinteresser, kan forelægge den kompetente nationale myndighed sager, hvor der ikke er fundet en tilfredsstillende løsning på brugerklager til virksomheder, der varetager posttjenester, som er omfattet af befordringspligt.

I overensstemmelse med artikel 16 sikrer medlemsstaterne, at de befordringspligtige virksomheder og i givet fald virksomheder, der varetager tjenester inden for det befordringspligtige område, sammen med den årlige beretning om kvalitetskontrollen offentliggør oplysninger om, hvor mange klager der har været, og hvordan de er blevet behandlet.«

Nationale bestemmelser

13 Lov af 21. marts 1991 om omdannelse af visse offentlige virksomheder (Belgisch Staatsblad af 27.3.1991, s. 6155), som ændret ved kongelig forordning af 9. juni 1999 (Belgisch Staatsblad af 18.8.1999, s. 30697), gennemfører bl.a. direktiv 97/67 i den belgiske retsorden.

14 Loven udpeger en befordringspligtig eneudbyder og giver denne leverandør eneret til at udbyde visse posttjenester. Levering af posttjenester, som ikke er omfattet af eneretten, men som er omfattet af befordringspligten, kræver individuel tilladelse. Derudover er levering af posttjenester, som ikke er omfattet af befordringspligten, bl.a. underlagt krav om indgivelse af en erklæring til IBPT.

15 Loven, som ændret ved lov af 21. december 2006 om bestemmelser med henblik på oprettelsen af en ombudstjeneste for postsektoren og om ændring af lov af 13. juni 2005 om elektronisk kommunikation (*Belgisch Staatsblad* af 23.1.2007, s. 2965, herefter »loven af 1991«), bestemmer i artikel 43b:

»Stk. 1. Der oprettes i [IBPT's] regi en ombudstjeneste for postsektoren med kompetence for forhold, der vedrører brugerne af de følgende virksomheder:

1° [den befordringspligtige virksomhed]

2° virksomheder, der udbyder posttjenester […], og hvor udbuddet kræver en tilladelse […]

3° virksomheder, der udbyder posttjenester […], og hvor udbuddet kræver en erklæring […].

Forhold, der vedrører brugerne, er forhold, som vedrører interesserne for brugere, der ikke selv udbyder posttjenester.

[…]

Stk. 3. Ombudstjenesten for postsektoren har følgende opgaver:

1° at undersøge alle klager fra brugerne i forbindelse med:

a) [den befordringspligtige virksomheds] aktiviteter […]

b) posttjenester, der udføres af de i denne artikels stk. 1, 2 og 3, omhandlede virksomheder.

2° Ved anvendelsen af dette kapitel forstås ved posttjenester:

[…]

3° at handle som mægler for at lette en udenretlig bilæggelse af tvister mellem de i denne artikels stk. 1 omhandlede virksomheder og brugerne

4° at fremsætte en henstilling til de i denne artikels stk. 1 omhandlede virksomheder i tilfælde af, at en udenretlig bilæggelse ikke kan opnås. En kopi af henstillingen tilsendes klageren

5° at orientere de brugere, som henvender sig til ombudstjenesten, bedst muligt om deres rettigheder og interesser

6° at udsende tilkendegivelser inden for rammerne af dens opgaveområde efter anmodning fra den ansvarlige minister for postsektoren eller den ansvarlige minister for forbrugerbeskyttelse eller for [IBPT] og telekommunikation eller fra den rådgivende komite for posttjenester

7° at samarbejde med:

a) andre uafhængige sektor-specifikke mæglingskommissioner eller ombudstjenester, […]

b) udenlandske ombudstjenester eller instanser med tilsvarende funktion, som handler som rekursinstans ved behandlingen af klager, som falder under kompetenceområdet for ombudstjenesten for postsektoren.

Samarbejdsaftaler kan efter omstændighederne indgås af den ansvarlige minister for forbrugerbeskyttelse.

Stk. 4. Klager fra slutbrugerne kan ikke behandles, medmindre klageren har indgivet en klage i henhold til den interne procedure for den berørte virksomhed. Slutbrugernes klager afvises, hvis de indgives anonymt, eller hvis de ikke indgives skriftligt til ombudstjenesten for postsektoren.

[…]

Stk. 5. Ombudstjenesten for postsektoren kan i forbindelse med en klage, der er indgivet til denne, undersøge regnskaber, korrespondance, journaler og i almindelighed alle de eller den berørte virksomhed(er)s dokumenter og optegnelser, som har direkte forbindelse med klagens genstand med undtagelse af sådanne, som er omfattet af brevhemmeligheden. Den kan afkræve de berørte virksomheders administrative og personaleafdelinger enhver forklaring eller information, og kan foretage enhver kontrol, som er nødvendig for dens undersøgelse.

Den således indhentede information behandles fortroligt, hvis udbredelse deraf i almindelighed kan skade virksomheden.

Inden for rammerne af dens kompetence modtager ombudstjenesten ikke instruks fra nogen myndighed.

Undersøgelsen af en klage ophører, hvis klagen bliver genstand for en retssag.

Stk. 6. Den berørte virksomhed har en frist på 20 arbejdsdage til at begrunde sin beslutning i tilfælde af, at den ikke følger den i denne artikels stk. 3, nr. 4, omhandlede henstilling. Den begrundede beslutning tilsendes klageren og ombudstjenesten.

Efter udløbet af den i det foregående afsnit omhandlede frist tilsender ombudstjenesten den berørte virksomhed en påmindelse. Denne har på ny en frist på 20 arbejdsdage til at begrunde sin beslutning i tilfælde af, at den ikke følger den i denne artikels stk. 3, nr. 4, omhandlede henstilling. Den begrundede beslutning tilsendes klageren og ombudstjenesten.

Hvis fristen ikke overholdes, skal den berørte virksomhed efterkomme henstillingen for så vidt angår specifikke og personlige erstatninger til den berørte klager.

Stk. 7. Hvis en brugers klage antages til realitetsbehandling af ombudstjenesten for postsektoren, skal tilbagebetalingsproceduren suspenderes af udbyderen i højst fire måneder fra indgivelsen af klagen ved ombudstjenesten, eller indtil ombudstjenesten for postsektoren har udformet en henstilling, eller indtil en udenretlig bilæggelse er opnået.«

16 Artikel 45b i loven af 1991 regulerer finansieringen af ombudstjenesten for postsektoren, idet den fastsætter et årligt »ombudsbidrag«, der skal betales til IBPT af de i lovens artikel 43b, stk. 1, omhandlede virksomheder, hvis omsætning er større end 500 000 EUR.

17 Beløbet for det skyldige bidrag fastsættes årligt af IBPT i henhold til en formel, som i det væsentlige tager hensyn til dels den omhandlede virksomheds omsætning for det foregående år fra aktiviteter inden for ombudstjenestens kompetenceområde, dels antallet af klager mod denne virksomhed, som er blevet behandlet af ombudstjenesten det foregående år. Skyldige bidrag, der ikke betales ved udløbet af den fastsatte frist, pålægges automatisk den lovbestemte rente forhøjet med 2 %.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

18 Express Line tilhører DHL-koncernen, der har hovedsæde i Bonn (Tyskland). Express Lines virksomhed består bl.a. i at tilbyde ekspreskurertjenester, hvilket ifølge Express Line består i transport af dokumenter, pakker, paller eller hele vognladninger ved hjælp af individualiseret luft- eller vejtransport.

19 I begyndelsen af 2006 pålagde BIPT Express Line og flere andre bud- og ekspreskurervirksomheder at indgive ansøgning om en individuel tilladelse eller at indgive en erklæring i henhold til de relevante bestemmelser i loven af 1991 vedrørende levering af tjenester, som BIPT anså for dels at være posttjenester, der ikke var omfattet af eneretten, men omfattet af befordringspligten, dels posttjenester, der ikke var omfattet af befordringspligten.

20 Den 23. november 2006 indgav Express Line i henhold til loven af 1991 en erklæring om udbud af posttjenester, der ikke er omfattet af befordringspligten, for visse af de tjenester, virksomheden tilbyder. Express Line indgav imidlertid erklæringen under udtrykkeligt forbehold, idet virksomheden ikke anerkendte karakteriseringen af dens ekspreskurertjenester som »posttjenester«.

21 Ved skrivelse af 11. juli 2007 underrettede BIPT for det første Express Line om, at virksomheden var omfattet af ombudstjenesten, og at den var at betragte som bidragspligtig for ombudsbidraget, og anmodede for det andet Express Line om information til beregning af det skyldige bidragsbeløb.

22 Express Line fastholdt ved rekommanderet skrivelse sin stillingtagen og gjorde indsigelse mod, at virksomheden skulle være omfattet af postsektorens ombudstjeneste og som følge deraf pålagt at betale det bidrag, som finansierer denne tjeneste. Ifølge virksomheden er dennes ekspreskurertjenester ikke posttjenester, men transport- og logistiktjenester, som tilføjer merværdi for virksomheder.

23 Den 13. november 2008 fastslog BIPT, at Express Line havde overtrådt loven af 1991, og pålagde virksomheden at fremlægge de nødvendige oplysninger med henblik på beregningen af beløbet for det ombudsbidrag, virksomheden var skyldig, idet overtrædelse ville udløse en administrativ bøde. Express Line anlagde sag til prøvelse af dette pålæg ved den forelæggende ret.

24 På denne baggrund besluttede Hof van beroep te Brussel (appeldomstolen i Bruxelles) at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal direktiv 97/67[…], som ændret ved direktiv 2002/39[…], og i særdeleshed, men dog uden at være begrænset hertil, direktivets artikel 19, også under hensyn til de ændringer, der gennemførtes ved direktiv 2008/6[…], der senest den 31. december 2010 skal være implementeret i national ret, forstås og fortolkes således, at medlemsstaterne ikke må pålægge postbefordrende virksomheder, hvis

tjenester ikke er omfattet af befordringspligten, en obligatorisk ekstern klageordning, fordi:

a) direktivet udgør en fuldstændig harmonisering af de anvendelige klageprocedurer til beskyttelse af brugere af posttjenester, eller

b) denne forpligtelse i henhold til direktiv 2002/39 kun pålægges den befordringspligtige virksomhed og efter direktiv 2008/6 […] alle postbefordrende virksomheder, hvis tjenester er omfattet af befordringspligten, mens medlemsstaterne i henhold til ordlyden af artikel 19, stk. 1, [tredje] afsnit, i direktiv [97/67, som ændret ved direktiv] 2008/6 […], skal tilskynde til etablering af uafhængige ordninger for udenretlig bilæggelse af tvister mellem postbefordrende virksomheder, hvis tjenester ikke er omfattet af befordringspligten, og slutbrugerne, men ikke gøre dette obligatorisk?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares således, at postdirektivet som sådant ikke er til hinder for, at medlemsstaterne pålægger postbefordrende virksomheder, hvis tjenester ikke er omfattet af befordringspligten, en ekstern klageordning som fastsat for postbefordrende virksomheder, hvis tjenester er omfattet af befordringspligten i artikel 19, stk. 2, første afsnit, [i direktiv 97/67, som ændret ved direktiv 2008/6] skal principperne om fri udveksling af tjenesteydelser (artikel 49 EF ff., nu artikel 56 TEUF ff.) da fortolkes således, at begrænsninger for den frie udveksling af tjenesteydelser, som en medlemsstat har indført af generelle forbrugerbeskyttelseshensyn, og hvorved postbefordrende virksomheder, hvis tjenester ikke er omfattet af befordringspligten, inddrages under en obligatorisk ekstern klageordning som fastsat for postbefordrende virksomheder, hvis tjenester er omfattet af befordringspligten i artikel 19, stk. 2, første afsnit, [i direktiv 97/67, som ændret ved direktiv 2008/6] kan forenes med traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, selv om der ved anvendelsen af den pågældende

klageordning ikke sondres efter, om klagen hidrører fra forbrugere eller andre slutbrugere, og brugerne af disse tjenester (in casu ekspres- og kurertjenester) alt overvejende er professionelle brugere?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

25 Ifølge Express Line burde den forelæggende ret for det første have forelagt Domstolen et yderligere spørgsmål, som denne ret udtrykkeligt afviste at forelægge, nemlig, om artikel 2, stk. 1, i direktiv 97/67 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, som ikke blot anser tjenester, der samlet består i indsamling, sortering, transport og omdeling af postforsendelser, for posttjenester, men også tjenester, der består i en eller flere af disse funktioner.

26 Sagsøgeren i hovedsagen har for det andet gjort gældende, at den præjudicielle forelæggelse på grund af dens frafald i hovedsagen af sine anbringender vedrørende EU-retten har mistet sin genstand.

27 Det bemærkes i denne henseende, at det inden for rammerne af samarbejdet mellem Domstolen og de nationale retter i henhold til artikel 234 EF udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den

retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af de konkrete omstændigheder i den sag, der er indbragt for den, at vurdere såvel, om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen (jf. bl.a. dom af 7.1.2003, sag C-306/99, BIAO, Sml. I, s. 1, præmis 88, af 14.12.2006, sag C-217/05, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, Sml. I, s. 11987, præmis 16, og af 2.4.2009, sag C-260/07, Pedro IV Servicios, Sml. 1, s. 2437, præmis 28).

28 Retten til at bestemme, hvilke spørgsmål der skal forelægges Domstolen, tilkommer således alene den nationale ret, og parterne kan ikke ændre deres indhold. En ændring af de præjudicielle spørgsmåls indhold eller et svar på de supplerende spørgsmål, der er nævnt af sagsøgerne i hovedsagen i deres indlæg, ville desuden være i strid med Domstolens opgaver i henhold til artikel 267 TEUF såvel som med Domstolens forpligtelser til at give medlemsstaternes regeringer samt andre berørte parter mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 23 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, når henses til, at det i henhold til denne bestemmelse kun er forelæggelsesafgørelserne, der meddeles de pågældende parter (jf. dom af 15.10.2009, sag C-138/08, Hochtief og Linde-Kca-Dresden, Sml. I, s. 9889, præmis 21 og 22 og den deri nævnte retspraksis).

29 Hertil kommer, at mens Domstolen ikke er beføjet til at træffe afgørelse når retsforhandlingerne ved den forelæggende retsinstans allerede er afsluttet (dom af 16.7.1992, sag C-343/90, Lourenço Dias, Sml. I, s. 4673, præmis 18), tillader artikel 267 TEUF heller ikke Domstolen at vurdere det stillede spørgsmåls aktuelle betydning for den sag, der verserer for den nationale ret, heller ikke selv om der er sket ændringer i national ret på det pågældende område (dom af 14.12.1971, sag 43/71, Politi, Sml. 1971, s. 319, org.ref.: Rec. s. 1039, præmis 3).

30 I den foreliggende sag, hvor den forelæggende ret ikke har anerkendt hverken nødvendigheden eller relevansen af et spørgsmål om den kumulative eller alternative karakter af de aktiviteter, der henvises til i forbindelse med begrebet »posttjenester« som omhandlet i artikel 2, stk. 1, i direktiv 97/67, kan Domstolen for det første ikke foretage en analyse i den henseende.

31 For det andet har den forelæggende ret endnu ikke formelt trukket sin anmodning om en præjudiciel afgørelse tilbage, på trods af sagsøgeren i hovedsagens anmodning derom, og da proceduren i hovedsagen ikke er afsluttet, må det antages, at Domstolens besvarelse af de af denne ret forelagte spørgsmål stadig er nødvendig for, at den kan afsige dom.

Det første spørgsmål

32 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktiv 97/67, henset til de ændringer, der blev gennemført ved direktiv 2002/39 og direktiv 2008/6, skal fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning, som pålægger postbefordrende virksomheder, hvis tjenester ikke er omfattet af befordringspligten, en obligatorisk ekstern procedure for behandling af klager fra brugerne af disse tjenester.

33 Det bemærkes indledningsvis, at direktiv 97/67 såvel i sin oprindelige affattelse som i de versioner, der følger af de ved direktiv 2002/39 og direktiv 2008/6 gennemførte ændringer, i artikel 19 foreskriver to typer procedurer for behandling af klager fra brugerne af posttjenester, nemlig en intern procedure ved tjenesteyderen og en ekstern procedure ved de nationale kompetente myndigheder.

34 Den forelæggende ret finder det tvivlsomt, om det er muligt at gøre den eksterne procedure for behandling af klager obligatorisk for postbefordrende virksomheder, hvis tjenester ikke er omfattet af befordringspligten, idet direktiv 97/67 ifølge den forelæggende ret indførte en fuldstændig harmonisering af procedurerne for behandling af

klager, og idet direktivet kun pålægger den befordringspligtige virksomhed en sådan forpligtelse efter ændringerne ved direktiv 2002/39, og kun pålægger alle andre postbefordrende virksomheder, hvis tjenester er omfattet af befordringspligten, en sådan forpligtelse efter ændringerne ved direktiv 2008/6.

35 Det bemærkes i denne henseende for det første, at direktiv 97/67 i modsætning til, hvad den forelæggende ret har anført, ikke indeholder en fuldstændig harmonisering af de i direktivet foreskrevne procedurer for behandling af klager.

36 Som det for det første fremgår af tiende betragtning til direktiv 97/67, fremtræder direktivet som en række generelle principper vedtaget på EU-plan, mens fastsættelsen af de nærmere procedurer tilkommer medlemsstaterne (dom af 11.3.2004, sag C-240/02, Asempre et Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería, Sml. I, s. 2461, præmis 30), som skal kunne vælge den struktur, der er bedst egnet til netop deres forhold.

37 For det andet er det endnu klarere, at der ikke foreligger en sådan fuldstændig harmonisering af de ved direktiv 97/67 foreskrevne procedurer for behandling af klager.

38 Det fremgår således af 35. betragtning til direktiv 97/67 og af direktivets artikel 19 i sin oprindelige affattelse såvel som i senere versioner, at procedurerne for behandling af klager, som skal være gennemsigtige, enkle og økonomisk overkommelige, dels tilsigter en forbedring af kvaliteten af de leverede ydelser ved at foreskrive en hurtig, retfærdig og effektiv løsning af tvister, og dels supplerer de retsmidler, der er hjemlet i den nationale lovgivning eller i EU-retten.

39 For det andet må den yderligere tvivl, som den forelæggende ret har givet udtryk for vedrørende foreneligheden af loven af 1991 med direktiv 97/67, afvises, fordi denne tvivl ikke knytter sig til indholdet af de relevante bestemmelser i direktivet om procedurerne for behandling af klager, hverken i direktivets oprindelige affattelse eller i de ændrede udgaver.

40 Direktiv 97/67 har således altid fastholdt den supplerende karakter af disse procedurer set i forhold til de i den nationale lovgivning hjemlede retsmidler, og dermed medlemsstaternes råderum i den henseende. Selv om de ændringer, der er blevet foretaget i direktivet, fortløbende har begrænset dette råderum, bemærkes det, at de begrænsninger og retningslinjer, der således er blevet pålagt, tilsigter at udvide procedurerne for behandling af klager til at omfatte alle leverandører af posttjenester.

41 Medlemsstaterne skal således for det første i henhold til artikel 2, nr. 17), og artikel 19, stk. 1 og 3, i direktiv 97/67 sikre, at de befordringspligtige virksomheder fastsætter interne og eksterne procedurer til behandling af klager vedrørende disse tjenester. Den forpligtelse, der påhviler medlemsstaterne, er således begrænset til disse tjenester og denne tjenesteyder, og medlemsstaterne har således et råderum, som giver dem mulighed for at åbne andre klageadgange.

42 Direktiv 2002/39 har efterfølgende bl.a. tilføjet et nyt stykke til artikel 19, hvorefter medlemsstaterne kan bestemme, at det »princip«, som består i at fastsætte procedurer for behandlingen af klager, også kan anvendes på brugere af tjenester, som ikke er omfattet af befordringspligten, eller som er omfattet af befordringspligten, men som ikke leveres af den befordringspligtige virksomhed.

43 Medlemsstaternes forpligtelser og råderum, som er nævnt i denne doms præmis 41, forbliver, da ordlyden af artikel 19, stk. 3, i sin oprindelige affattelse ikke er blevet ændret, i det væsentlige ens i disse to udgaver af direktiv 97/67. Som det imidlertid fremgår af 28. betragtning til direktiv 2002/39, har de ændringer, der blev foretaget af artikel 19 i direktiv 97/67, til formål at tilskynde medlemsstaterne til at udvide de interne procedurer for behandling af brugernes klager til at omfatte brugere af alle posttjenester, uanset om der er tale om befordringspligtige tjenester eller ej, og uanset om leverandøren af disse tjenester er den befordringspligtige virksomhed eller en indehaver af en tilladelse.

44 Endelig ændrede direktiv 2008/6 bl.a. artikel 2, nr. 17), og artikel 19, stk. 1, i direktiv 97/67, som ændret ved direktiv 2002/39, idet det heri er fastsat, at alle postbefordrende virksomheder skal oprette interne procedurer for behandling af klager fra brugerne, som herefter defineres som enhver fysisk eller juridisk person, der benytter en posttjeneste.

45 Artikel 19, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 97/67, som ændret ved direktiv 2008/6, som er en ny bestemmelse, foreskriver, at medlemsstaterne derudover skal tilskynde til etablering af uafhængige ordninger for udenretlig bilæggelse af tvister mellem postbefordrende virksomheder og brugerne. Stk. 2, første afsnit, i denne artikel indeholder ligeledes en ny forpligtelse, idet denne bestemmelse udvider den eksterne procedure for behandling af brugernes klager til virksomheder, der leverer posttjenester, som er omfattet af befordringspligt.

46 Som det fremgår af 42. betragtning til direktiv 2008/6, har disse ændringer til formål at sikre, at minimumsprincipperne for klageadgang ikke længere kun skal omfatte befordringspligtige virksomheder.

47 Heraf følger, at direktiv 97/67 i sin oprindelige affattelse, såvel som i sine ændrede versioner, anviser procedurer for behandling af klager, som direktivet foreskriver som en minimumsramme, der supplerer de retsmidler, der er hjemlet i den nationale lovgivning og i EU-retten, og at medlemsstaterne således har et råderum med henblik på fastsættelsen af de nærmere procedurer og til at vælge den struktur, der er bedst egnet til netop deres forhold, under overholdelse af de begrænsninger og retningslinjer, som direktivet pålægger.

48 Disse begrænsninger og retningslinjer består først og fremmest i pligten til at sikre, at de(n) befordringspligtige virksomhed(er) fastsætter interne og eksterne procedurer for behandlingen af klager, hvilken forpligtelse allerede er foreskrevet i den oprindelige udgave af direktiv 97/67.

49 Direktiv 97/67 pålægger endvidere en pligt til at sikre, at alle postbefordrende virksomheder fastsætter interne procedurer, og at virksomheder, der varetager posttjenester, som er omfattet af befordringspligten, fastsætter eksterne procedurer, hvilken forpligtelse indførtes ved direktiv 2008/6 som et supplement til den retningslinje, der allerede var fastsat ved direktiv 2002/39.

50 Endelig indeholder direktiv 97/67 en pligt til at tilskynde til etablering af uafhængige ordninger for udenretlig bilæggelse af tvister mellem de postbefordrende virksomheder og brugerne, hvilken forpligtelse blev indført ved direktiv 2008/6.

51 Derfor er national lovgivning som loven af 1991, som pålægger postbefordrende virksomheder, hvis posttjenester ikke er omfattet af befordringspligten, en obligatorisk ekstern klageordning, ikke blot ikke i strid med direktiv 97/67 i sin oprindelige affattelse såvel som i de ændrede versioner, men er i øvrigt i overensstemmelse med den forpligtelse, som direktivet efter sin ændring ved direktiv 2008/6 indeholder, til

at tilskynde til etablering af uafhængige ordninger for udenretlig bilæggelse af tvister mellem de postbefordrende virksomheder og brugerne.

52 Det første forelagte spørgsmål skal herefter besvares med, at direktiv 97/67 i sin oprindelige affattelse og som ændret ved direktiv 2002/39 og direktiv 2008/6 skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for en national lovgivning, som pålægger postbefordrende virksomheder, hvis tjenester ikke er omfattet af befordringspligten, en obligatorisk ekstern procedure for behandling af klager fra brugerne af disse tjenester.

Det andet spørgsmål

53 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, som pålægger postbefordrende virksomheder, hvis tjenester ikke er omfattet af befordringspligten, en obligatorisk ekstern procedure for behandling af klager fra brugerne af disse tjenester.

54 Det bemærkes indledningsvis, at selv om Express Line er et belgisk selskab, er det en del af DHL-koncernen, som har hovedsæde i Tyskland. Det fremgår derudover ikke af forelæggelsesafgørelsen eller af hovedsagens baggrund, at hovedsagen udspringer af en levering af en konkret tjenesteydelse mellem to eller flere medlemsstater.

55 Under disse omstændigheder er den i hovedsagen relevante frihed ikke den frie udveksling af tjenesteydelser, men etableringsfriheden. Som følge deraf må det andet spørgsmål forstås således, at det ønskes oplyst, om artikel 49 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som loven af 1991, som pålægger postbefordrende virksomheder, hvis tjenester ikke er omfattet af befordringspligten, en obligatorisk ekstern procedure for behandling af klager fra brugerne af disse tjenester.

56 Ifølge den forelæggende ret udgør pligten til at underkaste sig en sådan procedure en hindring for etableringsfriheden for postbefordrende virksomheder fra andre medlemsstater end Kongeriget Belgien, der ikke er omfattet af befordringspligten, og som ønsker at etablere sig i denne medlemsstat. Medmindre denne hindring kan begrundes i et tvingende alment hensyn vedrørende forbrugerbeskyttelse, tillader artikel 49 TEUF ikke, at denne procedure gøres obligatorisk, når det handler om tvister vedrørende posttjenester som ekspreskurertjenester, hvor det store flertal af brugerne er erhvervsdrivende.

57 Det bemærkes i denne henseende, at direktiv 97/67, som anført i denne doms præmis 35, ikke indeholder en fuldstændig harmonisering af procedurerne for behandling af klager fra brugerne af posttjenester, og at medlemsstaterne som følge deraf under overholdelse af de begrænsninger, som følger af EU-retten, har et råderum i den henseende.

58 Det bemærkes med hensyn til den frihed, andre medlemsstaters statsborgere har til at etablere sig på en anden medlemsstats område, at det følger af fast retspraksis, at denne frihed indebærer en adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed samt til at oprette og lede virksomheder på de vilkår, som i etableringslandets lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere (jf. dom af 1.10.2009, sag C-247/08,

Gaz de France - Berliner Investissement, Sml. I, s. 9225, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

59 For selskaber, som er stiftet i overensstemmelse med en medlemsstats lovgivning, og hvis vedtægtsmæssige hjemsted, hovedkontor eller hovedvirksomhed er beliggende inden for Den Europæiske Union, omfatter denne frihed i henhold til artikel 54 TEUF retten til at udøve virksomhed i den pågældende medlemsstat via et datterselskab, en filial eller et agentur (jf. bl.a. dom af 21.9.1999, sag C-307/97, Saint-Gobain ZN, Sml. I, s. 6161, præmis 35, af 12.9.2006, sag C-196/04, Cadbury Schweppes og Cadbury Schweppes Overseas, præmis 41, og af 13.3.2007, sag C-524/04, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, Sml. I, s. 2107, præmis 36).

60 Domstolen har ved flere lejligheder fastslået, at artikel 49 TEUF er til hinder for enhver form for nationale regler, som ganske vist måtte finde anvendelse uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, men som kan gøre det vanskeligere eller mindre attraktivt for unionsborgerne at udøve den i traktaten sikrede etableringsfrihed, og at sådanne begrænsende virkninger bl.a. kan opstå, når et selskab på grund af en national bestemmelse kan blive afholdt fra at etablere underordnede enheder, såsom et fast driftssted, i andre medlemsstater og fra at udøve sin virksomhed gennem sådanne enheder (dom af 11.3.2010, sag C-384/08, Attanasio Group, Sml. I, s. 2055, præmis 43 og 44 og den deri nævnte retspraksis).

61 I det foreliggende tilfælde indebærer den omtvistede foranstaltning ingen hindringer for etableringsfriheden.

62 Denne foranstaltning finder for det første anvendelse uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet på enhver postbefordrende virksomhed, der er etableret i Belgien, og som ikke er omfattet af befordringspligten. Som generaladvokaten har anført i punkt 77 i sit forslag til afgørelse, kan virksomhederne endvidere ikke kræve, at en medlemsstat ikke har ordninger til retlig beskyttelse af kundernes interesser, som

giver mulighed for udenretlig afgørelse af tvister. Endelig har næsten alle medlemsstaterne ligeledes udvidet de eksterne ordninger for behandling af klager til at omfatte postbefordrende virksomheder, hvis tjenester ikke er omfattet af befordringspligten.

63 Under disse omstændigheder kan det ikke med rette gøres gældende, at den ene omstændighed, at der pålægges postbefordrende virksomheder, hvis tjenester ikke er omfattet af befordringspligten, en obligatorisk ekstern procedure for behandling af klager fra brugerne af disse tjenester, kan gøre det vanskeligere eller mindre attraktivt for unionsborgerne at udøve den traktatsikrede etableringsfrihed.

64 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 49 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning, som pålægger postbefordrende virksomheder, hvis tjenester ikke er omfattet af befordringspligten, en obligatorisk ekstern procedure for behandling af klager fra brugerne af disse tjenester.

Sagens omkostninger

65 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

1) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF af 15. december 1997 om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet i sin oprindelige udgave og som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/39/EF af 10. juni 2002 og ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/6/EF af 20. februar 2008, skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning, som pålægger postbefordrende virksomheder, hvis tjenester ikke er omfattet af befordringspligten, en obligatorisk ekstern procedure for behandling af klager fra brugerne af disse tjenester.

2) Artikel 49 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning, som pålægger postbefordrende virksomheder, hvis tjenester ikke er omfattet af befordringspligten, en obligatorisk ekstern procedure for behandling af klager fra brugerne af disse tjenester.

Underskrifter