ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

13 oktober 2011 *

In zaak C-148/10,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Hof van Beroep te Brussel (België) bij beslissing van 23 maart 2010, ingekomen bij het Hof op 29 maart 2010, in de procedure

DHL International NV, voorheen Express Line NV,

tegen

Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, kamerpresident, J. Malenovský, R. Silva de Lapuerta (rapporteur), E. Juhász en D. Šváby, rechters,

advocaat-generaal: N. Jääskinen,
griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

* Procestaal: Nederlands.

gezien de stukken en na de terechtzitting op 17 maart 2011,

gelet op de opmerkingen van:

— DHL International NV, voorheen Express Line NV, vertegenwoordigd door F. Vandendriessche en J. Roets, advocaten,

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door M. Jacobs als gemachtigde, bijgestaan door F. Petillion en J. Jansen, advocaten,

— de Poolse regering, vertegenwoordigd door M. Szpunar als gemachtigde,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Lozano Palacios en P. Van Nuffel als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 mei 2011,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (PB 1998,

L 15, blz. 14) en met name artikel 19 van deze richtlijn, zoals gewijzigd bij richtlijn 2002/39/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 juni 2002 (PB L 176, blz. 21), en van dezelfde richtlijn, zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 (PB L 52, blz. 3), alsook artikel 49 VWEU.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen DHL International NV, voorheen Express Line NV (hierna: „Express Line"), en het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (hierna: „BIPT"), over de betaling van een bijdrage ten behoeve van de ombudsdienst voor de postsector, waartoe Express Line gehouden zou zijn.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

3 De punten 10 en 35 van de considerans van richtlijn 97/67 luiden:

„(10) Overwegende dat overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel een kader van algemene beginselen op communautair niveau moet worden vastgesteld, maar dat het geven van nadere voorschriften een zaak van de lidstaten dient te zijn, zodat zij die regeling kunnen kiezen die het best op hun situatie is afgestemd;

[...]

(35) Overwegende dat de verbetering van de kwaliteit van de dienst het nodig maakt dat beslechting van eventuele geschillen snel en doeltreffend geschiedt; dat, als aanvulling op de beroepsmogelijkheden die het nationale en het communautaire recht bieden, in een klachtenprocedure dient te worden voorzien die transparant, eenvoudig en niet te duur moet zijn en voor alle betrokken partijen open moet staan;"

4 In artikel 2, punten 1, 14 en 17, van richtlijn 97/67 is het volgende bepaald:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

1. ‚postdiensten': diensten die bestaan in het ophalen, het sorteren, het vervoeren en het bestellen van postzendingen;

[...]

14. ‚machtiging': iedere toestemming waarbij specifieke rechten en verplichtingen worden vastgelegd voor de postsector en waarbij ondernemingen wordt toegestaan postdiensten te verstrekken en in voorkomend geval postnetwerken voor het verstrekken van zulke diensten tot stand te brengen en/of te exploiteren, in de vorm van een ‚algemene machtiging' of ‚individuele vergunning', zoals hierna omschreven:

— ‚algemene machtiging': iedere machtiging, ongeacht of deze voortvloeit uit een ‚categoriale vergunning' dan wel uit algemene wetgeving en ongeacht of

dergelijke regelgeving registratieprocedures vergt, waarbij de betrokken onderneming een uitdrukkelijk besluit van de nationale regelgevende instantie behoeft te verkrijgen voordat zij de aan de machtiging ontleende rechten mag uitoefenen,

— ‚individuele vergunning': een machtiging die door een nationale regelgevende instantie wordt verleend en waarbij aan een onderneming specifieke rechten worden verleend of waarbij de activiteiten van die onderneming aan specifieke verplichtingen worden onderworpen die in voorkomend geval de algemene machtiging aanvullen, en waarbij de onderneming niet gerechtigd is de desbetreffende rechten uit te oefenen alvorens zij het door de nationale regelgevende instantie genomen besluit heeft ontvangen;

[...]

17. ‚gebruiker': natuurlijke of rechtspersoon aan wie de universele dienst geleverd wordt, als afzender of als geadresseerde".

5 Ingevolge de artikelen 3 en 4 van richtlijn 97/67 wijzen de lidstaten een of meer leveranciers van de universele dienst aan. Deze dienst houdt in dat op alle punten van het grondgebied permanent postdiensten van een bepaalde kwaliteit worden aangeboden tegen prijzen die voor alle gebruikers betaalbaar zijn. Wat de niet-aangewezen leveranciers betreft, kunnen de lidstaten overeenkomstig artikel 9 van richtlijn 97/67 hetzij voorzien in algemene machtigingen voor postdiensten die buiten het toepassingsgebied van de universele dienst vallen, hetzij machtigingsprocedures instellen, met inbegrip van individuele vergunningen, voor postdiensten die binnen het toepassingsgebied van de universele dienst vallen.

6 Daarenboven mochten de lidstaten in het algemeen, indien zulks noodzakelijk was voor de instandhouding van de universele dienst, postdiensten tot 31 december 2010 voorbehouden aan de leverancier(s) van de universele dienst, zulks overeenkomstig artikel 7 van richtlijn 97/67.

7 Artikel 19 van richtlijn 97/67 luidt:

„De lidstaten zien erop toe dat er transparante, eenvoudige en niet te dure procedures worden ingevoerd voor de behandeling van klachten van gebruikers, met name in geval van verlies, diefstal, beschadiging of niet-naleving van de kwaliteitsnormen van de dienst.

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat geschillen door middel van deze procedures binnen een redelijke termijn op billijke wijze kunnen worden geregeld en dat er voor gerechtvaardigde klachten een systeem van terugbetalingen en/of vergoedingen bestaat.

Onverminderd andere beroepsmogelijkheden die in de nationale en communautaire wetgevingen zijn vastgesteld, zien de lidstaten erop toe dat de gebruikers de gevallen waarin aan klachten bij de leverancier van de universele dienst geen bevredigend gevolg is gegeven, individueel of, indien de nationale wetgeving daarin voorziet, gezamenlijk met belangenorganisaties van gebruikers en/of consumenten, aan de nationale bevoegde instantie kunnen voorleggen.

Overeenkomstig artikel 16 zien de lidstaten erop toe dat de leveranciers van de universele dienst bij het jaarverslag over de controle van de prestaties gegevens publiceren over het aantal klachten en de wijze waarop deze zijn behandeld."

8 Punt 28 van de considerans van richtlijn 2002/39 luidt:

„De nationale regelgevende instanties zouden aan de invoering van vergunningen de eis kunnen verbinden dat er voor de consumenten van de door vergunninghouders verleende diensten doorzichtige, eenvoudige en goedkope procedures voor de behandeling van hun klachten bestaan, ongeacht of deze betrekking hebben op de diensten van de leveranciers van de universele dienst, dan wel op de diensten van exploitanten met een machtiging, waaronder die met een individuele vergunning. Voorts is het wellicht dienstig dat deze procedures openstaan voor de gebruikers van alle postdiensten, of dit universele diensten zijn of niet. Dergelijke procedures dienen te voorzien in regelingen ter bepaling van de aansprakelijkheid voor verlies of beschadiging van poststukken."

9 Artikel 19 van richtlijn 97/67, zoals gewijzigd bij richtlijn 2002/39, voorziet in het volgende:

„De lidstaten zien erop toe dat er transparante, eenvoudige en niet te dure procedures worden ingevoerd voor de behandeling van klachten van gebruikers, met name in geval van verlies, diefstal, beschadiging of niet-naleving van de kwaliteitsnormen van de dienst (met inbegrip van procedures voor het bepalen van de verantwoordelijkheid in gevallen waarbij meer dan één exploitant betrokken is).

De lidstaten kunnen bepalen dat dit beginsel ook geldt voor gebruikers van postdiensten die:

— buiten de werkingssfeer van de universele dienst als omschreven in artikel 3 vallen, en

— binnen de werkingssfeer van de universele dienst als omschreven in artikel 3 vallen, doch niet door de universele dienstverlener worden geleverd.

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat geschillen door middel van de in de eerste alinea bedoelde procedures binnen een redelijke termijn op billijke wijze kunnen worden geregeld en dat er voor gerechtvaardigde klachten een systeem van terugbetalingen en/of vergoedingen bestaat.

Onverminderd andere beroepsmogelijkheden die in de nationale en communautaire wetgevingen zijn vastgesteld, zien de lidstaten erop toe dat de gebruikers de gevallen waarin aan klachten bij de leverancier van de universele dienst geen bevredigend gevolg is gegeven, individueel of, indien de nationale wetgeving daarin voorziet, gezamenlijk met belangenorganisaties van gebruikers en/of consumenten, aan de nationale bevoegde instantie kunnen voorleggen.

Overeenkomstig artikel 16 zien de lidstaten erop toe dat de leveranciers van de universele dienst bij het jaarverslag over de controle van de prestaties gegevens publiceren over het aantal klachten en de wijze waarop deze zijn behandeld."

10 Punt 42 van de considerans van richtlijn 2008/6 luidt:

„(42) Conform de in andere dienstensectoren bestaande voorschriften en teneinde de consument een betere bescherming te bieden, is het aangewezen dat de toepassing van de minimumbeginselen inzake klachtenprocedures ook tot andere aanbieders dan de aanbieders van de universele dienst wordt uitgebreid. Om de doeltreffendheid van de procedures voor de behandeling van klachten te vergroten, is het aangewezen dat de richtlijn het beroep aanmoedigt op procedures voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting als bedoeld in aanbeveling 98/257/EG van de Commissie van 30 maart 1998 betreffende de principes die van toepassing zijn op de organen die verantwoordelijk zijn voor de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen [PB L 115, blz. 31] en aanbeveling 2001/310/EG van de Commissie van 4 april 2001 met betrekking tot de beginselen voor de buitengerechtelijke organen die bij de consensuele beslechting van consumentengeschillen betrokken zijn [PB L 109, blz. 56]. De

belangen van de consument zouden tevens verder worden beschermd door een vergroting van de interoperabiliteit van de exploitanten doordat tot bepaalde infrastructuuronderdelen en diensten toegang wordt geboden, en door de invoering van een verplichting tot samenwerking tussen de nationale regelgevende instanties en consumentenbeschermingsorganisaties.

Met het oog op de bescherming van de belangen van de gebruikers in het geval van diefstal, verlies of beschadiging van een postzending dienen de lidstaten in gerechtvaardigde gevallen een systeem van terugbetalingen en/of compensaties te introduceren."

11 Artikel 2, punt 17, van richtlijn 97/67, zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/6, bepaalt het volgende:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

17. ‚gebruiker': natuurlijke of rechtspersoon aan wie de postdienst aangeboden wordt, als afzender of als geadresseerde".

12 Artikel 19 van richtlijn 97/67, zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/6, voorziet in het volgende:

„1. De lidstaten zien erop toe dat alle aanbieders van postdiensten transparante, eenvoudige en niet te dure procedures instellen voor de behandeling van klachten van gebruikers, met name in geval van verlies, diefstal, beschadiging of niet-naleving van de kwaliteitsnormen van de dienst (met inbegrip van procedures voor het bepalen

van de verantwoordelijkheid in gevallen waarbij meer dan één exploitant betrokken is), onverminderd de toepasselijke internationale en nationale bepalingen inzake compensatieregelingen.

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat geschillen door middel van de in de eerste alinea bedoelde procedures op billijke en snelle wijze kunnen worden geregeld en dat er voor gerechtvaardigde klachten een systeem van terugbetalingen en/of vergoedingen bestaat.

De lidstaten moedigen tevens de ontwikkeling aan van onafhankelijke regelingen voor de buitengerechtelijke beslechting van geschillen tussen aanbieders van postdiensten en gebruikers.

2. Onverminderd andere beroepsmogelijkheden of rechtsmiddelen die in de nationale en de communautaire wetgeving zijn vastgesteld, zien de lidstaten erop toe dat gebruikers gevallen waarin geen bevredigend gevolg is gegeven aan klachten bij ondernemingen die binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallende postdiensten aanbieden, individueel of, indien de nationale wetgeving daarin voorziet, gezamenlijk met belangenorganisaties van gebruikers en/of consumenten, aan de nationale bevoegde instantie kunnen voorleggen.

Overeenkomstig artikel 16 zien de lidstaten erop toe dat de aanbieders van de universele dienst en, in voorkomend geval, ondernemingen die binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallende diensten aanbieden, bij het jaarverslag over de controle van de prestaties gegevens publiceren over het aantal klachten en de wijze waarop deze zijn behandeld."

Nationaal recht

13 De Wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven (*Belgisch Staatsblad* van 27 maart 1991, blz. 6155), zoals gewijzigd bij koninklijk besluit van 9 juni 1999 (*Belgisch Staatsblad* van 18 augustus 1999, blz. 30697) heeft, naast andere voorschriften, richtlijn 97/67 omgezet in Belgisch recht.

14 Deze wet wijst een leverancier van de universele dienst aan en behoudt voor deze leverancier bepaalde postdiensten voor. Voor de levering van een niet-voorbehouden postdienst die binnen de werkingssfeer van de universele dienst valt, dient een individuele vergunning te worden verleend. Bovendien is de levering van een niet-voorbehouden postdienst die niet onder de universele dienst valt, onder meer onderworpen aan de voorwaarde dat bij het BIPT aangifte wordt gedaan.

15 Genoemde wet, zoals gewijzigd bij de Wet van 21 december 2006 houdende diverse bepalingen met het oog op de oprichting van de ombudsdienst voor de postsector en tot wijziging van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie (*Belgisch Staatsblad* van 23 januari 2007, blz. 2965; hierna: „wet van 1991"), bepaalt in artikel 43 ter ervan het volgende:

„§ 1. Bij het [BIPT] wordt een ombudsdienst voor de postsector opgericht die bevoegd is voor gebruikersaangelegenheden inzake volgende ondernemingen:

1° [de leverancier van de universele dienst];

2° de ondernemingen die postdiensten aanbieden [...] en waarvan de aanbieding [...] een vergunning vereist;

3° de ondernemingen die postdiensten aanbieden [...] en waarvan de aanbieding [...] een aangifte vereist.

Gebruikersaangelegenheden zijn aangelegenheden die de belangen van gebruikers betreffen die zelf geen postdiensten aanbieden.

[...]

§ 3. De ombudsdienst voor de postsector heeft volgende opdrachten:

1° alle klachten van de gebruikers onderzoeken die verband houden met:

a) de activiteiten [van de leverancier van de universele dienst], [...]

b) de postale activiteiten van de in § 1, 2° en 3°, van dit artikel bedoelde ondernemingen.

2° Onder postale activiteiten wordt voor de toepassing van dit hoofdstuk verstaan:

[...]

3° bemiddelen om een minnelijke schikking te vergemakkelijken voor geschillen tussen de in § 1 van dit artikel bedoelde ondernemingen en de gebruikers;

4° een aanbeveling richten tot de in § 1 van dit artikel bedoelde ondernemingen indien geen minnelijke schikking kan worden bereikt. Een afschrift van aanbeveling wordt aan de klager toegezonden;

5° de gebruikers die zich schriftelijk of mondeling tot de dienst richten zo goed mogelijk voorlichten over hun rechten en belangen;

6° op verzoek van de minister die bevoegd is voor de postsector, of van de minister bevoegd voor consumentenzaken, of van het [BIPT], of van het raadgevend comité voor de postdiensten adviezen uitbrengen in het kader van zijn opdrachten;

7° samenwerken met:

a) andere onafhankelijke sectoriële geschillencommissies of onafhankelijke bemiddelaars, [...];

b) de buitenlandse ombudsmannen of hiermee functioneel gelijkgestelde instanties die opereren als beroepsinstantie voor de behandeling van klachten waarvoor de ombudsdienst voor de postsector bevoegd is.

In voorkomend geval kunnen hiervoor door de minister bevoegd voor consumentenzaken samenwerkingsprotocollen afgesloten worden.

§ 4. De klachten van de eindgebruikers zijn slechts ontvankelijk wanneer de klager voorafgaandelijk bij de betrokken onderneming een klacht heeft ingediend volgens de interne procedure van de betrokken onderneming. De klachten van de eindgebruikers zijn [niet-]ontvankelijk wanneer deze anoniem of niet schriftelijk werden ingediend bij de ombudsdienst voor de postsector.

[...]

§ 5. De ombudsdienst voor de postsector mag in het kader van een klacht die bij hem is ingediend ter plaatse kennis nemen van boeken, briefwisseling, processen-verbaal en in het algemeen van alle documenten en alle geschriften van de betrokken onderneming of ondernemingen die rechtstreeks betrekking hebben op het voorwerp van de klacht met uitzondering van de stukken die onder het briefgeheim vallen. Hij mag van de beheersorganen en van het personeel van de betrokken ondernemingen alle uitleg of informatie vragen en alle verificaties uitvoeren die nodig zijn voor het onderzoek.

De aldus verkregen informatie wordt vertrouwelijk behandeld wanneer de verspreiding de onderneming op algemeen vlak kan schaden.

Binnen de grenzen van zijn bevoegdheden krijgt de ombudsdienst van geen enkele overheid instructies.

Het onderzoek van een klacht wordt beëindigd wanneer daartegen jurisdictioneel beroep is aangetekend.

§ 6. De betrokken onderneming beschikt over een termijn van twintig werkdagen om haar beslissing te motiveren indien zij de in § 3, 4°, van dit artikel bedoelde aanbeveling niet volgt. De met reden omklede beslissing wordt naar de klager en naar de ombudsdienst gestuurd.

Na het verstrijken van de in het vorige lid bedoelde termijn, verstuurt de ombudsdienst een herinnering aan de betrokken onderneming. Deze beschikt over een nieuwe termijn van twintig werkdagen om haar beslissing alsnog te motiveren indien zij de in § 3, 4°, van dit artikel bedoelde aanbeveling niet volgt. De met redenen omklede beslissing wordt naar de klager en naar de ombudsdienst gestuurd.

Door de niet-naleving van de bedoelde termijn verbindt de betrokken onderneming er zich toe het advies uit te voeren voor wat betreft de specifieke en persoonlijke tegemoetkoming aan de betrokken klager.

§ 7. Indien de klacht van een gebruiker door de ombudsdienst voor de postsector ontvankelijk wordt verklaard, wordt de inningsprocedure door de operator opgeschort tot een maximale periode van 4 maanden vanaf de indiening van de klacht bij de ombudsdienst of totdat de ombudsdienst voor de postsector een aanbeveling heeft geformuleerd of totdat een minnelijke schikking kan worden bereikt."

16 Artikel 45 ter van de wet van 1991 regelt de financiering van de ombudsdienst voor de postsector, door vast te stellen dat jaarlijks een „ombudsbijdrage" aan het BIPT dient te worden betaald door de in artikel 43 ter, § 1, van de wet van 1991 bedoelde ondernemingen die een omzet van meer dan 500 000 EUR hebben.

17 De hoogte van de bijdrage wordt jaarlijks door het BIPT vastgesteld op basis van een formule die in wezen rekening houdt met de omzet die de betrokken onderneming in het voorafgaande jaar heeft behaald met de activiteiten die onder de bevoegdheid van de ombudsdienst vallen, en daarnaast met het aantal klachten over die onderneming die de ombudsdienst in het voorafgaande jaar heeft behandeld. Bijdragen die niet zijn betaald op de vastgestelde vervaldatum geven van rechtswege aanleiding tot een interest tegen het wettelijk tarief verhoogd met 2 %.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

18 Express Line behoort tot de groep van ondernemingen van DHL, die haar hoofdzetel te Bonn (Duitsland) heeft. Express Line is hoofdzakelijk actief op het gebied van expresdiensten, te weten vervoer van documenten, pakketten, paletten of wagenladingen via geïndividualiseerd lucht- of wegvervoer.

19 Bij aanvang van het jaar 2006 werden Express Line en verschillende expres- en koerierbedrijven door het BIPT aangemaand om overeenkomstig de relevante bepalingen van de wet van 1991 hetzij een individuele vergunning aan te vragen, hetzij aangifte te doen ter zake van de door hen aangeboden diensten waarvan het BIPT zich op het standpunt stelde dat het niet-voorbehouden postdiensten betrof die binnen de werkingssfeer van de universele dienst vielen, dan wel postdiensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vielen.

20 Op 23 november 2006 heeft Express Line overeenkomstig de wet van 1991 voor bepaalde van haar diensten een aangifte gedaan ter zake van het verrichten van postdiensten die geen deel uitmaken van de universele dienst. Zij heeft bij deze aangifte evenwel het voorbehoud gemaakt, dat zij hiermee niet de kwalificatie van haar expresdiensten als „postdiensten" aanvaardde.

21 Bij brief van 11 juli 2007 heeft het BIPT Express Line medegedeeld dat zij onder de bevoegdheid van de ombudsdienst viel en bijgevolg bijdrageplichtig was aan de financiering van de ombudsdienst, en vervolgens om gegevens verzocht met het oog op de berekening van haar bijdrage.

22 Express Line heeft bij aangetekend schrijven het standpunt gehandhaafd dat zij betwistte dat zij onder de bevoegdheid van de ombudsdienst voor de postsector viel en dus bijdrageplichtig was aan de financiering van deze dienst. Volgens haar zijn haar expresdiensten geen postdiensten, maar transport- en logistieke diensten met toegevoegde waarde ten behoeve van bedrijven.

23 Op 13 november 2008 heeft het BIPT een inbreuk op de wet van 1991 vastgesteld en Express Line in gebreke gesteld om de gegevens mede te delen die nodig waren voor de berekening van de door haar verschuldigde ombudsbijdrage, bij gebreke waarvan een bestuurlijke boete kon worden opgelegd. Express Line heeft tegen de ingebrekestelling beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

24 In die context heeft het Hof van Beroep te Brussel de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moeten de bepalingen van richtlijn 97/67[...], zoals gewijzigd bij richtlijn 2002/39[...] en in het bijzonder doch zonder hiertoe beperkt te zijn haar artikel 19, mede in het licht van de wijzigingen doorgevoerd door richtlijn 2008/6[...] die ten laatste op 31 december 2010 in nationaal recht omgezet moeten zijn, zo worden begrepen en uitgelegd dat het de lidstaten niet toegelaten is een externe

klachtenregeling verplicht op te leggen aan aanbieders van niet-universele postdiensten omdat:

a) op het punt van de toepasselijke klachtenprocedures ter bescherming van de gebruikers van postdiensten de richtlijn een volledige harmonisatie uitmaakt; of

b) deze verplichting door richtlijn 2002/39[...] enkel werd opgelegd aan de leverancier van de universele dienst en sinds richtlijn 2008/6[...] aan alle aanbieders van universele diensten terwijl krachtens de bewoordingen van artikel 19, lid 1, [derde] alinea, van richtlijn [97/76, zoals gewijzigd bij richtlijn] 2008/6[...] de lidstaten de ontwikkeling van onafhankelijke regelingen voor geschillenbeslechting tussen aanbieders van andere dan universele postdiensten en eindgebruikers enkel zouden mogen aanmoedigen maar niet opleggen?

2) Indien het antwoord op de eerste vraag luidt dat de postrichtlijn zich er als dusdanig niet tegen verzet dat lidstaten aanbieders van niet-universele postdiensten verplicht onderwerpen aan een externe klachtenregeling zoals voorzien in artikel 19, lid 2, eerste alinea[, van richtlijn 97/67, zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/6], voor de aanbieders van universele postdiensten, moeten de beginselen van het vrij verkeer van diensten (artikel 49 en volgende EG-Verdrag; [thans] artikel 56 en volgende VWEU) dan zo worden uitgelegd dat door een lidstaat op grond van dwingende redenen van algemeen belang inzake consumentenbescherming ingevoerde beperkingen op het vrije dienstenverkeer waarbij aanbieders van niet-universele postdiensten verplicht onderworpen worden aan een externe klachtenregeling zoals voorzien in artikel 19, lid 2, eerste alinea[, van richtlijn 97/67, zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/6], voor de aanbieders van universele postdiensten met het VWEU verenigbaar zijn zelfs indien bij de toepassing van betreffende klachtenregeling geen onderscheid wordt gemaakt naargelang het klachten

betreft van consumenten of andere eindgebruikers terwijl de gebruikers van deze diensten (in casu expres- en koerierdiensten) in grote meerderheid professionele gebruikers zijn?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Voorafgaande opmerkingen

25 Volgens Express Line had de verwijzende rechter een aanvullende vraag aan het Hof moeten stellen, die deze rechter geweigerd heeft te stellen, namelijk of artikel 2, lid 1, van richtlijn 97/67 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die niet alleen diensten die cumulatief bestaan in het ophalen, sorteren, vervoeren en bestellen van postzendingen als postdienst aanmerkt, maar ook diensten bestaande in één of meerdere van deze verrichtingen.

26 Voorts meent verzoekster in het hoofdgeding dat de onderhavige prejudiciële verwijzing zonder voorwerp is geraakt, daar zij in het hoofdgeding afstand heeft gedaan van haar middelen betreffende het recht van de Unie.

27 In dit verband zij eraan herinnerd dat het in het kader van de in artikel 267 VWEU neergelegde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die

de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het aan hem voorgelegde geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt te beoordelen (zie onder meer arresten van 7 januari 2003, BIAO, C-306/99, Jurispr. blz. I-1, punt 88; 14 december 2006, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, C-217/05, Jurispr. blz. I-11987, punt 16, en 2 april 2009, Pedro IV Servicios, C-260/07, Jurispr. blz. I-2437, punt 28).

28 De bevoegdheid om de aan het Hof voor te leggen vragen vast te stellen komt derhalve alleen aan de nationale rechter toe; partijen kunnen de inhoud daarvan niet wijzigen. Bovendien zou een wijziging van het voorwerp van de prejudiciële vragen of een antwoord op de aanvullende, in de opmerkingen van de verzoeksters in het hoofdgeding vermelde vragen onverenigbaar zijn met de rol die het Hof bij artikel 267 VWEU is toebedeeld, alsook met zijn verplichting, de regeringen van de lidstaten en de belanghebbende partijen in staat te stellen opmerkingen in te dienen overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, aangezien ingevolge deze bepaling alleen de verwijzingsbeslissingen ter kennis van de belanghebbende partijen worden gebracht (zie arrest van 15 oktober 2009, Hochtief en Linde-Kca-Dresden, C-138/08, Jurispr. blz. I-9889, punten 21 en 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

29 Daarbij komt dat zo het Hof al geen uitspraak mag doen wanneer de procedure voor de verwijzende rechter reeds is afgesloten (arrest van 16 juli 1992, Lourenço Dias, C-343/90, Jurispr. blz. I-4673, punt 18), artikel 267 VWEU dan evenmin toestaat dat het Hof beoordeelt of de gestelde vraag in het kader van het geding voor de nationale rechter nog van belang is, ook niet wanneer het desbetreffende nationale recht is gewijzigd (arrest van 14 december 1971, Politi, 43/71, Jurispr. blz. 1039, punt 3).

30 Daar de verwijzende rechter noch de noodzaak noch de relevantie heeft erkend van een vraag over de cumulatieve dan wel alternatieve aard van de verrichtingen, bedoeld in het begrip „postdiensten" in de zin van artikel 2, lid 1, van richtlijn 97/67, kan het Hof niet tot een analyse daarvan overgaan.

31 Daar de verwijzende rechter zijn verzoek om een prejudiciële beslissing voorts niet formeel heeft ingetrokken, ondanks een verzoek in die zin van verzoekster in het hoofdgeding, en het hoofdgeding niet is afgesloten, moet worden vastgesteld dat een antwoord van het Hof op de door deze rechter gestelde vragen voor hem nog steeds noodzakelijk is voor het wijzen van zijn vonnis.

Eerste vraag

32 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 97/67, gelet op de wijzigingen die daarin zijn aangebracht bij de richtlijnen 2002/39 en 2008/6, aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale regeling die voor leveranciers van postdiensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen, een externe procedure voor de behandeling van klachten van gebruikers van die diensten voorschrijft.

33 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat richtlijn 97/67, zowel in haar oorspronkelijke versie als in de versie die volgt uit de wijzigingen die bij de richtlijnen 2002/39 en 2008/6 zijn aangebracht, in artikel 19 ervan voorziet in twee soorten procedures voor de behandeling van klachten van gebruikers van postdiensten, namelijk een interne procedure bij de leverancier van de diensten en een externe procedure bij de bevoegde nationale autoriteit.

34 De verwijzende rechter heeft twijfels bij de mogelijkheid om de externe klachtenprocedure voor te schrijven voor leveranciers van postdiensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen, aangezien richtlijn 97/67 volgens deze rechter overgaat tot een volledige harmonisatie van de klachtenprocedures en een dergelijke

verplichting sinds de bij richtlijn 2002/39 aangebrachte wijzigingen slechts aan de leverancier van de universele dienst wordt opgelegd en sinds de bij richtlijn 2008/6 aangebrachte wijzigingen aan alle overige leveranciers van postdiensten die binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallen.

35 Dienaangaande moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat, anders dan de verwijzende rechter meent, richtlijn 97/67 niet overgaat tot een volledige harmonisatie van de daarbij voorziene klachtenprocedures.

36 Zoals immers volgt uit punt 10 van de considerans van richtlijn 97/67, vormt deze laatste een op het niveau van de Unie vastgesteld kader van algemene beginselen, in dier voege dat het geven van nadere voorschriften een zaak van de lidstaten is (arrest van 11 maart 2004, Asempre en Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería, C-240/02, Jurispr. blz. I-2461, punt 30), die de voor hun situatie meeste geschikte regeling moeten kunnen kiezen.

37 Het ontbreken van dergelijke volledige harmonisatie blijkt nog duidelijker bij de klachtenprocedures die bij richtlijn 97/67 zijn voorzien.

38 Zowel in de aanvankelijke versie als in de latere versies volgt uit punt 35 van de considerans en artikel 19 van richtlijn 97/67 dat de klachtenprocedures, die transparant en eenvoudig moeten zijn en niet te duur mogen zijn, ertoe strekken de kwaliteit van de dienst te verbeteren door eventuele geschillen snel, billijk en doeltreffend te regelen en voorts dat zij een aanvulling zijn op de beroepsgangen die in het nationale recht en in het recht van de Unie openstaan.

39 In de tweede plaats moeten de andere twijfels van de verwijzende rechter, ten aanzien van de overeenstemming van de wet van 1991 met richtlijn 97/67, worden weggenomen, aangezien deze twijfels evenmin met de inhoud van de relevante bepalingen van deze richtlijn over de klachtenprocedures overeenkomen, en dit zowel in de oorspronkelijke als in de gewijzigde versies.

40 In richtlijn 97/67 is immers steeds aangehouden dat deze procedures een aanvulling zijn op de beroepsgangen die in het nationale recht openstaan en dat de lidstaten dienaangaande derhalve enige handelingsvrijheid hebben. Hoewel de in deze richtlijn aangebrachte wijzigingen deze handelingsvrijheid gaandeweg hebben ingeperkt, moet worden opgemerkt dat de aldus opgelegde beperkingen en gegeven richtingen tot doel hadden om de klachtenprocedures tot alle leveranciers van postdiensten uit te breiden.

41 Om te beginnen moesten de lidstaten er volgens de bewoordingen van de artikelen 2, punt 17, en 19, eerste en derde alinea, van richtlijn 97/67 voor zorgen dat de leverancier van de universele dienst interne en externe klachtenprocedures zou instellen, enkel voor de verrichtingen die onder die dienst vielen. De verplichting die op de lidstaten rustte, was dus beperkt tot deze verrichtingen en tot genoemde leverancier, waarbij genoemde lidstaten echter nog enige handelingsvrijheid toekwam om andere beroepsgangen open te stellen.

42 Vervolgens heeft richtlijn 2002/39 onder meer een nieuwe alinea aan genoemd artikel 19 toegevoegd, volgens welke de lidstaten erin konden voorzien dat het „beginsel" van het toezien op de invoering van klachtenprocedures ook kon gelden voor ontvangers van diensten die niet onder de universele dienst vielen of die weliswaar onder de universele dienst vielen, doch niet door de universele dienstverlener werden geleverd.

43 Daar in wezen de bewoordingen van de derde alinea van artikel 19, zoals deze in de oorspronkelijke versie luidden, niet waren gewijzigd, bleven de in punt 41 van dit arrest genoemde verplichting en handelingsvrijheid in beide versies van richtlijn 97/67 dezelfde. Zoals echter volgt uit punt 28 van de considerans van richtlijn 2002/39, hadden de in artikel 19 van richtlijn 97/67 aangebrachte wijzigingen tot doel om de lidstaten aan te moedigen om het voordeel van de interne klachtenprocedures uit te breiden tot de gebruikers van alle postdiensten, ongeacht of dit universele diensten betrof en ongeacht of het de universele dienstverlener of de houder van een machtiging betrof.

44 Ten slotte heeft richtlijn 2008/6 onder meer wijzigingen aangebracht in artikel 2, punt 17, van richtlijn 97/67 en in artikel 19, eerste alinea, van deze richtlijn zoals gewijzigd bij richtlijn 2002/39, door te voorzien in de invoering van interne procedures voor de behandeling van klachten van gebruikers voor alle leveranciers van postdiensten. Daarbij zijn gebruikers thans gedefinieerd als elke natuurlijke of rechtspersoon aan wie de postdienst wordt aangeboden.

45 Artikel 19, lid 1, derde alinea, van richtlijn 97/67, zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/6, is een nieuwe bepaling die erin voorziet dat de lidstaten tevens de ontwikkeling moeten aanmoedigen van onafhankelijke regelingen voor de buitengerechtelijke beslechting van geschillen tussen aanbieders van postdiensten en gebruikers. Lid 2, eerste alinea, van genoemd artikel bevat eveneens een nieuwe verplichting, aangezien dit de externe procedure voor de behandeling van klachten van gebruikers uitbreidt tot ondernemingen die postdiensten aanbieden die binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallen.

46 Zoals volgt uit punt 42 van de considerans van richtlijn 2008/6 hebben deze wijzigingen tot doel om de toepassing van de minimumbeginselen inzake klachtenprocedures niet langer te beperken tot de aanbieders van de universele dienst.

47 Hieruit volgt dat richtlijn 97/67, zowel in haar oorspronkelijke versie als in de gewijzigde versies daarvan, de klachtenprocedures waarin zij voorziet, opvat als een minimumkader ter aanvulling van de beroepsgangen die in het nationale recht en in het Unierecht openstaan, en dat de lidstaten derhalve over enige handelingsvrijheid beschikken om de specifieke procedures vast te stellen en de regeling te kiezen die het best aan hun situatie is aangepast, mits de bij deze richtlijn voorgeschreven beperkingen en richtingen worden geëerbiedigd.

48 Zulke beperkingen en richtingen bestaan om te beginnen in de verplichting om ervoor te zorgen dat interne en externe klachtenprocedures worden ingevoerd door de aanbieder(s) van de universele dienst, welke verplichting reeds in de oorspronkelijke versie van richtlijn 97/67 was voorzien.

49 Vervolgens heeft richtlijn 97/67 de verplichting opgelegd om ervoor te zorgen dat door alle aanbieders van postdiensten interne klachtenprocedures zouden worden ingevoerd en door de aanbieders van postdiensten die binnen de werkingssfeer van de universele dienst vielen externe procedures, welke verplichting is ingevoerd bij richtlijn 2008/6, als aanvulling op de richting die reeds door richtlijn 2002/39 was gegeven.

50 Ten slotte vloeit uit richtlijn 97/67 de verplichting voort om de invoering van onafhankelijke regelingen voor de buitengerechtelijke beslechting van geschillen tussen aanbieders van postdiensten en gebruikers aan te moedigen, welke verplichting is ingevoerd bij richtlijn 2008/6.

51 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat een nationale regeling zoals de wet van 1991, die voor de aanbieders van postdiensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen een externe klachtenprocedure voor gebruikers van die diensten voorschrijft, niet alleen niet in strijd is met richtlijn 97/67 in haar oorspronkelijke en gewijzigde versies, maar bovendien voldoet aan de verplichting die sinds haar wijziging bij richtlijn 2008/6 is voorzien, om de invoering van onafhankelijke regelingen

voor de buitengerechtelijke beslechting van geschillen tussen aanbieders van postdiensten en gebruikers aan te moedigen.

52 Bijgevolg moet op de als eerste gestelde vraag worden geantwoord dat richtlijn 97/67, in haar oorspronkelijke versie en in de versies zoals gewijzigd bij de richtlijnen 2002/39 en 2008/6, aldus moet worden uitgelegd dat zij zich niet verzet tegen een nationale regeling die voor de aanbieders van postdiensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen, een externe procedure voor de behandeling van klachten van gebruikers van die diensten voorschrijft.

Tweede vraag

53 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 56 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die voor de aanbieders van postdiensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen, een externe procedure voor de behandeling van klachten van gebruikers van die diensten voorschrijft.

54 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat, hoewel Express Line een vennootschap naar Belgisch recht is, zij niettemin deel uitmaakt van de groep van ondernemingen van DHL, waarvan de hoofdzetel in Duitsland is gelegen. Daarnaast blijkt niet uit de verwijzingsbeslissing of de voorgeschiedenis van het hoofdgeding dat daaraan de levering van een specifieke dienst tussen twee of meer lidstaten ten grondslag ligt.

55 In die omstandigheden is de vrijheid die in het hoofdgeding aan de orde is niet het vrij verrichten van diensten, maar de vrijheid van vestiging. Bijgevolg moet de als tweede gestelde vraag aldus worden opgevat dat de verwijzende rechter daarmee wenst te vernemen of artikel 49 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling, zoals de wet van 1991, die voor de aanbieders van postdiensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen, een externe procedure voor de behandeling van klachten van gebruikers van die diensten voorschrijft.

56 Volgens de verwijzende rechter levert de verplichting om zich aan een dergelijke procedure te onderwerpen een beperking op van de vrijheid van vestiging van de aanbieders van buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallende postdiensten die uit andere lidstaten dan het Koninkrijk België afkomstig zijn en die zich in die lidstaat wensen te vestigen. Ofschoon deze beperking kan worden gerechtvaardigd op grond van het dwingende vereiste van algemeen belang van de consumentenbescherming, staat artikel 49 VWEU niet toe dat genoemde procedure wordt voorgeschreven voor postdiensten zoals expresbesteldiensten, waarvan de overgrote meerderheid van de gebruikers professionele gebruikers zijn.

57 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat richtlijn 97/67, zoals in herinnering is gebracht in punt 35 van dit arrest, niet overgaat tot een volledige harmonisatie van de procedures voor de behandeling van klachten van gebruikers van postdiensten, en dat de lidstaten in dat verband dus over enige handelingsvrijheid beschikken, zij het binnen de grenzen die het recht van de Unie stelt.

58 Ten aanzien van de vrijheid van vestiging van de onderdanen van de ene lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat moet eraan worden herinnerd dat deze vrijheid volgens vaste rechtspraak de toegang tot en de uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst omvat, alsook de oprichting en het beheer van ondernemingen onder de voorwaarden die door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld (zie arrest van 1 oktober 2009, Gaz de France — Berliner

Investissement, C-247/08, Jurispr. blz. I-9225, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

59 Voor vennootschappen die overeenkomstig het recht van een lidstaat zijn opgericht en die hun statutaire zetel, hun hoofdbestuur of hun hoofdvestiging binnen de Europese Unie hebben, omvat deze vrijheid, overeenkomstig artikel 54 VWEU, het recht om in de betrokken lidstaat hun bedrijfsactiviteit uit te oefenen door middel van een dochteronderneming, een filiaal of een agentschap (zie onder meer arresten van 21 september 1999, Saint-Gobain ZN, C-307/97, Jurispr. blz. I-6161, punt 35; 12 september 2006, Cadbury Schweppes en Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, Jurispr. blz. I-7995, punt 41, en 13 maart 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, Jurispr. blz. I-2107, punt 36).

60 Het Hof heeft er herhaaldelijk aan herinnerd dat artikel 49 VWEU in de weg staat aan elke nationale maatregel die, zelfs wanneer hij zonder onderscheid op grond van nationaliteit van toepassing is, de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde vrijheid van vestiging door onderdanen van de Unie kan belemmeren of minder aantrekkelijk maken en dat van dergelijke beperkende gevolgen sprake kan zijn wanneer een vennootschap wegens een nationale regeling ervan kan worden afgehouden, in andere lidstaten afhankelijke entiteiten, zoals een vaste inrichting, op te richten of via dergelijke entiteiten haar activiteiten uit te oefenen (arrest van 11 maart 2010, Attanasio Group, C-384/08, Jurispr. blz. I-2055, punten 43 en 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

61 In de onderhavige zaak brengt de betrokken maatregel geen enkele beperking van de vrijheid van vestiging met zich mee.

62 Om te beginnen wordt deze maatregel immers zonder onderscheid op grond van nationaliteit toegepast op iedere in België gevestigde aanbieder van postdiensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen. Zoals de advocaat-generaal in punt 77 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan een marktdeelnemer vervolgens niet verwachten dat een lidstaat geen structuren kent ter waarborging van de rechtsbescherming van de belangen van zijn cliënten, die andere wijzen van

geschillenbeslechting omvatten dan een beroep op de rechter. Tot slot hebben vrijwel alle lidstaten hun stelsels van externe klachtenbehandeling uitgebreid tot de leveranciers van postdiensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen.

63 In die omstandigheden kan niet met recht worden betoogd dat, door het enkele feit dat voor de aanbieders van postdiensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen, een externe procedure voor de behandeling van klachten van gebruikers van die diensten is voorgeschreven, de uitoefening van de door het Verdrag gewaarborgde vrijheid van vestiging door de burgers van de Unie kan worden belemmerd of minder aantrekkelijk worden gemaakt.

64 Bijgevolg moet op de als tweede gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 49 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling die voor de aanbieders van postdiensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen, een externe procedure voor de behandeling van klachten van gebruikers van die diensten voorschrijft.

Kosten

65 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

1) **Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, in haar oorspronkelijke versie en in de versies zoals gewijzigd bij de richtlijnen 2002/39/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 juni 2002 en 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008, moet aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzet tegen een nationale regeling die voor de aanbieders van postdiensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen, een externe procedure voor de behandeling van klachten van gebruikers van die diensten voorschrijft.**

2) **Artikel 49 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling die voor de aanbieders van postdiensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen, een externe procedure voor de behandeling van klachten van gebruikers van die diensten voorschrijft.**

ondertekeningen