DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 13 oktober 2011 *

I mål C-148/10,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Hof van Beroep te Brussel (Belgien) genom beslut av den 23 mars 2010, som inkom till domstolen den 29 mars 2010, i målet

DHL International NV, tidigare Express Line NV

mot

Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Lenaerts samt domarna J. Malenovský, R. Silva de Lapuerta (referent), E. Juhász och D. Šváby,

generaladvokat: N. Jääskinen,
justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

* Rättegångsspråk: nederländska.

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 17 mars 2011,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— DHL International NV, tidigare Express Line NV, genom F. Vandendriessche och J. Roets, advocaten,

— Belgiens regering, genom M. Jacobs, i egenskap av ombud, biträdd av F. Petillion, avocat, och J. Jansen, advocaat,

— Polens regering, genom M. Szpunar, i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom L. Lozano Palacios och P. Van Nuffel, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 26 maj 2011 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande rör tolkningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna (EGT L 15, 1998, s. 14), och då särskilt artikel 19 i direktivet, i dess lydelse

enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG av den 10 juni 2002 (EGT L 176, s. 21), och av samma direktiv i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 (EUT L 52, s. 3), samt av artikel 49 FEUF.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan DHL International NV, tidigare Express Line (nedan kallat Express Line) och Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (Belgiska institutet för posttjänster och telekommunikation, nedan kallat BIPT), angående betalningen av en avgift till ombudsmannen för postsektorn som avkrävts Express Line.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

3 Skälen 10 och 35 i direktiv 97/67 har följande lydelse:

”(10) Enligt subsidiaritetsprincipen bör ett antal allmänna principer antas på gemenskapsnivå, medan valet av själva förfarandet bör vara en fråga för medlemsstaterna som själva bör få välja den form som är bäst lämpad for deras egna förhållanden.

…

(35) Behovet att förbättra kvaliteten på tjänsterna innebär att tvister måste lösas snabbt och effektivt. Som komplement till de möjligheter till domstolsprövning som gemenskapslag och nationell lag tillhandahåller bör ett förfarande för klagomål införas, som är öppet för insyn, smidigt och föga kostsamt samt ger möjlighet för alla berörda parter att delta."

4 Artikel 2.1, 2.14 och 2.17 i direktiv 97/67 har följande lydelse:

"I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1) posttjänster: tjänster som innefattar insamling, sortering, transport och överlämnande av postförsändelser.

...

14) tillstånd: en tillåtelse med angivande av de rättigheter och skyldigheter som är utmärkande för postsektorn och som gör det möjligt för företag att tillhandahålla posttjänster och, i förekommande fall, inrätta och/eller driva postnät för att tillhandahålla sådana tjänster, genom ett allmänt tillstånd eller ett enskilt tillstånd enligt definitionerna nedan:

— allmänt tillstånd: ett tillstånd som – oberoende av om det är reglerat av en 'kategorilicens' eller av allmän lag och oberoende av om en sådan reglering kräver registrerings- eller anmälningsförfaranden – inte kräver att det berör-

da företaget har erhållit ett uttryckligt beslut från den nationella tillsynsmyndigheten innan det utövar de rättigheter som härrör från tillståndet.

— enskilt tillstånd: ett tillstånd som beviljas av en nationell tillsynsmyndighet och som ger ett företag särskilda rättigheter eller underkastar det företagets verksamhet särskilda villkor, vilka eventuellt kompletterar det allmänna tillståndet, och vilka medför att företaget inte får utöva de ifrågavarande rättigheterna förrän det har erhållit den nationella tillsynsmyndighetens beslut om detta.

…

17) användare: varje fysisk eller juridisk person som i egenskap av avsändare eller adressat drar nytta av att en samhällsomfattande tjänst tillhandahålls.”

5 Enligt artiklarna 3 och 4 i direktiv 97/67 ska medlemsstaterna utse en eller flera tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster. Dessa tjänster inbegriper stadigvarande tillhandahållna posttjänster av fastställd kvalitet inom hela territoriet till rimliga priser för samtliga användare. Vad gäller icke utsedda tillhandahållare kan medlemsstaterna i enlighet med artikel 9 i direktivet införa antingen allmänna tillstånd för posttjänster som ligger utanför de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd eller tillståndsförfaranden, inbegripet enskilda tillstånd, för posttjänster som ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd.

6 Rent allmänt kunde medlemsstaterna vidare fram till den 31 december 2010, i den utsträckning som var nödvändig för att säkerställa att de samhällsomfattande tjänsterna upprätthölls, låta posttjänster omfattas av monopol för den eller dem som tillhandahöll samhällsomfattande tjänster, i enlighet med artikel 7 i direktiv 97/67.

7 I artikel 19 i direktiv 97/67 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall säkerställa att förfaranden utarbetas som är öppna för insyn, smidiga och föga kostsamma för att handlägga användarnas klagomål, i synnerhet när det gäller förlust, stöld eller skada eller när kvalitetsnormerna för tjänsterna inte följs.

Medlemsstaterna skall besluta om åtgärder för att säkerställa att dessa förfaranden gör det möjligt att lösa tvister på ett rättvist sätt och inom rimlig tid och att, i befogade fall, tillämpa ett system för återbetalning och/eller ersättning.

Utan att det påverkar andra möjligheter att överklaga enligt nationell lagstiftning och gemenskapslagstiftning skall medlemsstaterna säkerställa att användarna, enskilt eller, om nationell lag tillåter detta, tillsammans med användar- och/eller konsumentorganisationer, får vända sig till den behöriga nationella myndigheten i de fall där användarnas klagomål mot den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster inte har lösts på [ett] tillfredsställande sätt.

Medlemsstaterna skall i enlighet med artikel 16 säkerställa att den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster, tillsammans med den årliga rapporten om kontroll av utförandet, offentliggör uppgifter om antalet klagomål och sättet på vilket de har behandlats.”

8 I skäl 28 i direktiv 2002/39 anges följande:

”Medlemsstaterna kan lämpligen förena tillståndsgivningen med krav på alla licensinnehavare att tillhandahålla öppna, enkla och icke kostsamma förfaranden för behandling av konsumenternas reklamationer oavsett om dessa gäller tjänster som tillhandahålls som samhällsomfattande tjänster, eller tjänster som tillhandahålls av operatörer som har tillstånd, däribland individuella licensinnehavare. Dessa förfaranden kan lämpligen också stå öppna för användare av alla posttjänster, oavsett om de är samhällsomfattande tjänster. Sådana förfaranden bör innehålla förfaranden för att avgöra ansvarsförhållanden då försändelser går förlorade eller skadas.”

9 I artikel 19 i direktiv 97/67, i dess lydelse enligt direktiv 2002/39, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall säkerställa att förfaranden utarbetas som är öppna för insyn, enkla och föga kostsamma för att handlägga användarnas klagomål, i synnerhet när det gäller förlust, stöld eller skada eller när kvalitetsnormerna för tjänsterna inte följs (inklusive förfaranden för att fastställa ansvaret i de fall där mer än en operatör är inblandad).

Medlemsstaterna får föreskriva att denna princip också tillämpas på mottagare av tjänster som

— inte omfattas av den samhällsomfattande tjänstens räckvidd i enlighet med definitionen i artikel 3, och

— omfattas av den samhällsomfattande tjänstens räckvidd i enlighet med definitionen i artikel 3, men som inte tillhandahålls av den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster.

Medlemsstaterna skall besluta om åtgärder för att säkerställa att de förfaranden som anges i första stycket gör det möjligt att lösa tvister på ett rättvist sätt och inom rimlig tid och att, i befogade fall, tillämpa ett system för återbetalning och/eller ersättning.

Utan att det påverkar andra möjligheter att överklaga enligt nationell lagstiftning och gemenskapslagstiftning skall medlemsstaterna säkerställa att användarna, enskilt eller, om nationell lag tillåter detta, tillsammans med användar- och/eller konsumentorganisationer, får vända sig till den behöriga nationella myndigheten i de fall där användarnas klagomål mot den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster inte har lösts på en tillfredsställande sätt.

Medlemsstaterna skall i enlighet med artikel 16 säkerställa att den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster, tillsammans med den årliga rapporten om kontroll av utförandet, offentliggör uppgifter om antalet klagomål och sättet på vilket de har behandlats."

10 I skäl 42 i direktiv 2008/6 anges följande:

"(42) I linje med gällande regler på andra tjänsteområden och för att stärka konsumentskyddet, bör tillämpningen av minimiprinciper när det gäller klagomålsförfaranden inte längre omfatta enbart tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster. För att effektivisera klagomålsförfarandena bör reglering av konsumenttvister utanför domstol uppmuntras, i enlighet med kommissionens rekommendation 98/257/EG av den 30 mars 1998 om principer som ska tillämpas på de instanser som är ansvariga för förfaranden för reglering av konsumenttvister utanför domstol [EGT L 115, s. 31] samt kommissionens rekommendation 2001/310/EG av den 4 april 2001 om principer som ska tillämpas på extrajudiciella organ som deltar i reglering av konsumenttvister som görs upp

i godo [EGT L 109, s. 56]. Konsumentintresset skulle också tillgodoses genom den förstärkta kompatibiliteten mellan operatörerna i och med tillgången till viss infrastruktur och vissa tjänster och genom kravet på samarbete mellan nationella tillsynsmyndigheter och konsumentorgan.

För att skydda användarnas intressen när postförsändelser förlorats, stulits eller skadats bör medlemsstaterna införa ett system för återbetalning och/eller ersättning."

11 I artikel 2.17 i direktiv 97/67, i dess lydelse enligt direktiv 2008/6, föreskrivs följande:

"I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

17) användare: varje fysisk eller juridisk person som i egenskap av avsändare eller adressat drar nytta av att en posttjänst tillhandahålls."

12 Artikel 19 i direktiv 97/67, i dess lydelse enligt direktiv 2008/6, har följande lydelse:

"1. Medlemsstaterna ska se till att alla tillhandahållare av posttjänster har förfaranden som är öppna för insyn, enkla och föga kostsamma för handläggning av postanvändarnas klagomål, i synnerhet när det gäller förlust, stöld eller skada eller när kvalitetsnormerna för tjänsterna inte följs (inklusive förfaranden för att fastställa ansvaret

i de fall där mer än en operatör är inblandad), utan att det påverkar tillämpliga internationella och nationella bestämmelser om kompensationsordningar.

Medlemsstaterna ska besluta om åtgärder för att säkerställa att de förfaranden som anges i första stycket gör det möjligt att lösa tvister på ett rättvist sätt och inom rimlig tid och att, i befogade fall, tillämpa ett system för återbetalning och/eller ersättning.

Medlemsstaterna ska också uppmuntra utvecklingen av oberoende förfaranden utanför domstol för att avgöra tvister mellan tillhandahållare av posttjänster och användare.

2. Utan att det påverkar andra möjligheter att överklaga eller få gottgörelse enligt nationell lagstiftning och gemenskapslagstiftning ska medlemsstaterna säkerställa att användarna, enskilt eller, om nationell lag tillåter detta, tillsammans med användar- och/eller konsumentorganisationer, får vända sig till den behöriga nationella myndigheten i de fall där användarnas klagomål mot företag som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster inte har lösts på [ett] tillfredsställande sätt.

Medlemsstaterna ska i enlighet med artikel 16 se till att tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster, och i förekommande fall även företag som tillhandahåller tjänster inom tillämpningsområdet för samhällsomfattande tjänster, tillsammans med den årliga rapporten om kontroll av utförandet, offentliggör uppgifter om antalet klagomål och det sätt på vilket de har behandlats."

Nationell rätt

13 Genom lag av den 21 mars 1991 om omorganisation av vissa offentliga affärsdrivande företag (*Belgisch Staatsblad* av den 27 mars 1991, s. 6155), i dess lydelse enligt kunglig kungörelse av den 9 juni 1999 (*Belgisch Staatsblad* av den 18 augusti 1999, s. 30697), införlivades bland annat direktiv 97/67 med belgisk rätt.

14 I denna lag utses en tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster, vilken har monopol på vissa posttjänster. För tillhandahållande av en posttjänst som inte är monopoliserad men som är en samhällsomfattande tjänst krävs ett enskilt tillstånd. För tillhandahållande av en posttjänst som inte är en samhällsomfattande tjänst krävs bland annat att en anmälan inges till BIPT

15 Artikel 43b i denna lag, i dess lydelse enligt lag av den 21 december 2006 med bestämmelser i syfte att inrätta en ombudsman för postsektorn och om ändring av lag av den 13 juni 2005 om elektroniska kommunikationer (*Belgisch Staatsblad* av den 23 januari 2007, s. 2965) (nedan kallad 1991 års lag), har följande lydelse:

”§ 1. Det inrättas vid [BIPT] en ombudsman för postsektorn som är behörig i frågor som angår följande företags användare:

1. [tillhandahållaren av de samhällsomfattande tjänsterna],

2. företag som erbjuder posttjänster... för vilka det krävs ett tillstånd …,

3. företag som erbjuder posttjänster... för vilka det krävs en anmälan …

Frågor som angår användarna är frågor som rör de intressen som användare som inte själva erbjuder posttjänster har.

...

§ 3. Ombudsmannen för postsektorn har till uppdrag

1. att pröva alla klagomål från användare angående

   a) verksamheten vid [tillhandahållaren av de samhällsomfattande tjänsterna], …

   b) postverksamheten vid företag som anges i § 1.2 och § 1.3 i denna artikel.

2. Med postverksamhet avses i detta kapitel

   ...

3. att medla för att åstadkomma en uppgörelse i godo i tvister mellan de företag som anges i § 1 i denna artikel och användare,

4. att rikta en rekommendation till de företag som anges i § 1 i denna artikel för det fall en uppgörelse i godo inte kan komma till stånd. En kopia av rekommendationen ska sändas till klaganden,

5. att på bästa sätt vägleda de användare som muntligen eller skriftligen vänder sig till ombudsmannen vad gäller deras rättigheter och intressen,

6. att, på begäran av ministern med ansvar för postsektorn eller ministern med ansvar för konsumentskyddsfrågor eller på begäran av [BIPT] eller rådgivande kommittén för posttjänster, avge yttranden inom ramen för ombudsmannens uppdrag,

7. att samarbeta med

   a) andra oberoende sektorsspecifika tvistlösningskommittéer eller oberoende medlingsorgan, …

   b) utländska ombudsmän eller organ med motsvarande funktion som utgör överklagandeinstans för handläggning av klagomål som omfattas av postsektorombudsmannens behörighet.

I förekommande fall kan ministern med ansvar för konsumentskyddsfrågor sluta samarbetsprotokoll.

§ 4. Klagomål från slutanvändare kan endast tas upp till prövning om det först har ingetts ett klagomål enligt det berörda företagets interna förfarande. Klagomål från slutanvändare kan inte tas upp till prövning om de har ingetts anonymt eller inte har ingetts skriftligen till ombudsmannen för postsektorn.

...

§ 5. Ombudsmannen för postsektorn får vid handläggning av ett klagomål på plats ta del av räkenskaper, skriftväxling, protokoll och allmänt alla handlingar och skrivelser från det berörda företaget eller de berörda företagen som direkt rör föremålet för klagomålet, med undantag för skrivelser som omfattas av brevhemligheten. Ombudsmannen får begära alla slags förklaringar och upplysningar från administrativa enheter och personalenheter vid de berörda företagen och vidta alla kontroller som är nödvändiga för prövningen.

Sekretess gäller för de sålunda inhämtade upplysningarna om företaget i allmänt hänseende kan lida skada om upplysningarna röjs.

Ombudsmannen får inom ramen för sina befogenheter inte ta emot instruktioner från någon myndighet.

Prövningen av ett klagomål ska avbrytas när en talan rörande klagomålet väcks vid domstol.

§ 6. Om det berörda företaget inte följer den rekommendation som avses i §3.4 i denna artikel ska det inge en motivering till sitt beslut inom 20 arbetsdagar. Det motiverade beslutet ska sändas till klaganden och ombudsmannen.

När den frist som anges i föregående stycke har löpt ut sänder ombudsmannen en påminnelse till det berörda företaget. Detta har då ytterligare 20 arbetsdagar på sig att inge en motivering till sitt beslut, för det fall det inte följer den rekommendation som avses i §3.4 i denna artikel. Det motiverade beslutet ska sändas till klaganden och ombudsmannen.

En underlåtenhet att iaktta nämnda frist medför att det berörda företaget åtar sig att följa rekommendationen vad gäller den specifika och personliga ersättningen till klaganden.

§ 7. Om ombudsmannen för postsektorn förklarar att en användares klagomål kan tas upp till prövning ska operatören avbryta indrivningsförfarandet för en period om högst fyra månader från det att klagomålet ingetts till ombudsmannen eller till dess att ombudsmannen för postsektorn har avgett en rekommendation eller till dess att en uppgörelse i godo har uppnåtts.”

16 I artikel 45b i 1991 års lag regleras finansieringen av postsektorombudsmannens verksamhet. De företag som avses i artikel 43b punkt 1 i denna lag och vars omsättning överstiger 500 000 euro ska varje år betala en ”medlingsavgift” till BIPT.

17 Den avgift som varje företag ska betala fastställs årligen av BIPT enligt en formel som i allt väsentligt beaktar företagets omsättning under föregående år för den verksamhet som omfattas av ombudsmannens behörighet, liksom antalet klagomål mot detta företag som behandlats under föregående år av ombudsmannen. Avgifter som inte betalats när fristen löpt ut medför lagstadgad dröjsmålsränta på 2 procent.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

18 Express Line ingår i DHL-koncernen som har sitt säte i Bonn (Tyskland). Bolagets verksamhet består bland annat i att erbjuda sina kunder expresstjänster, det vill säga, enligt vad bolaget har angett, transport av dokument, paket, lastpallar och vagnslaster via kundanpassad luft- eller vägtransport.

19 I början av år 2006 anmodade BIPT Express Line och flera andra bud- och expressfraktsföretag att ansöka om enskilt tillstånd eller göra en anmälan, i enlighet med relevanta bestämmelser i 1991 års lag, avseende tillhandahållandet av sådana tjänster som enligt BIPT var antingen icke-monopoliserade samhällsomfattande posttjänster eller icke samhällsomfattande posttjänster.

20 Den 23 november 2006 gjorde Express Line, i enlighet med 1991 års lag, avseende vissa av de tjänster som bolaget erbjöd en anmälan för tillhandahållande av icke samhällsomfattande posttjänster. Express Line gjorde emellertid det uttryckliga förbehållet att bolaget inte godtog att dess expresstjänster karaktäriserades som ”posttjänster”.

21 Genom skrivelse av den 11 juli 2007 informerade BIPT Express Line om att bolagets verksamhet omfattades av ombudsmannens behörighet och att det var skyldigt att betala ombudsmannaavgiften. Vidare begärde BIPT att Express Line skulle inkomma med de uppgifter som behövdes för att fastställa storleken på den avgift som bolaget skulle betala.

22 I rekommenderat brev vidhöll Express Line sin ståndpunkt och bestred att bolaget omfattades av postsektorombudsmannens behörighet och den därmed följande skyldigheten att betala en avgift för att finansiera ombudsmannens verksamhet. Bolaget angav att dess expresstjänster inte var posttjänster utan transport- och logistiktjänster med ett mervärde vilka riktade sig till företag.

23 Den 13 november 2008 fastställde BIPT att Express Line hade åsidosatt 1991 års lag och förpliktade företaget att inkomma med de för beräkningen av ombudsmannaavgiften nödvändiga uppgifterna vid äventyr av en administrativ straffavgift. Express Line överklagade detta beslut till den hänskjutande domstolen.

24 Mot denna bakgrund beslutade Hof van Beroep te Brussel (appellationsdomstolen i Bryssel) att vilandeförklara målet och att ställa följande frågor till domstolen:

”1) Ska bestämmelserna i direktiv 97/67 … i dess lydelse enligt direktiv 2002/39 … – och särskilt, men inte uteslutande, artikel 19 däri – mot bakgrund av de ändringar som gjorts genom direktiv 2008/6, vilka ska ha införlivats med nationell rätt senast den 31 december 2010, tolkas så att medlemsstaterna inte får föreskriva att

ett externt klagomålsförfarande är obligatoriskt för tillhandahållare av icke samhällsomfattande posttjänster på grund av att

a) direktivet, i fråga om de klagomålsförfaranden som ska tillämpas för att skydda användare av posttjänster, innebär en fullständig harmonisering, eller

b) denna förpliktelse enligt direktiv 2002/39 endast åläggs den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster och, sedan direktiv 2008/6 trätt i kraft, alla tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster, medan det följer av lydelsen i artikel 19.1 [tredje] stycket i [direktiv 97/67, i dess lydelse enligt direktiv] 2008/6, att medlemsstaterna endast får uppmuntra utvecklingen av oberoende förfaranden för att avgöra tvister mellan tillhandahållare av andra posttjänster än samhällsomfattande tjänster och slutkonsumenter, men inte göra detta obligatoriskt?

2) Om svaret på den första frågan är att postdirektivet i sig inte utgör hinder för att medlemsstaterna föreskriver att tillhandahållare av icke samhällsomfattande posttjänster ska omfattas av ett sådant obligatoriskt externt klagomålsförfarande som det som föreskrivs i artikel 19.2 första stycket [i direktiv 97/67, i dess lydelse enligt direktiv 2008/6] för tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster, ska då principen om fri rörlighet för tjänster (artikel 49 EG och följande artiklar, nu artikel 56 FEUF och följande artiklar) tolkas så, att begränsningar av den fria rörligheten för tjänster som en medlemsstat inför med hänvisning till tvingande skäl av allmänintresse med avseende på konsumentskyddet, vilka innebär att tillhandahållare av icke samhällsomfattande posttjänster obligatoriskt omfattas av det externa klagomålsförfarande som föreskrivs i artikel 19.2 första stycket [i direktiv 97/67, i dess lydelse enligt direktiv 2008/6] för tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster, är förenliga med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, även om det vid tillämpningen av det aktuella klagomålsförfarandet

inte görs någon skillnad beroende på om klagomålet rör konsumenter eller andra slutanvändare, trots att användarna av dessa tjänster (i förevarande mål express- och budtjänster) till största delen utgörs av yrkesmässiga användare?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

25 Enligt Express Line borde den hänskjutande domstolen ha ställt ytterligare en fråga till domstolen, vilket den uttryckligen vägrade göra. Frågan gällde huruvida artikel 2.1 i direktiv 97/67 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken begreppet posttjänster inte bara omfattar de kumulerade tjänsterna insamling, sortering, transport och överlämnande av postförsändelser, utan också tjänster som utgörs av en eller flera av dessa operationer.

26 Vidare anser Express Line att den aktuella begäran om förhandsavgörande har förlorat sitt föremål med hänsyn till att bolaget i det nationella målet frånfallit de grunder rörande unionsrätten som det hade åberopat.

27 Domstolen erinrar i detta hänseende om att det – inom ramen för det samarbete mellan domstolen och de nationella domstolarna som har inrättats genom artikel 267 FEUF – ankommer uteslutande på den nationella domstolen, vid vilken tvisten

anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen (se, bland annat, dom av den 7 januari 2003 i mål C-306/99, BIAO, REG 2003, s. I-1, punkt 88, av den 14 december 2006 i mål C-217/05, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, REG 2006, s. I-11987, punkt 16, och av den 2 april 2009 i mål C-260/07, Pedro IV Servicios, REG 2009, s. I-2437, punkt 28).

28 Det är den nationella domstolen som ensam bestämmer vilka frågor som ska hänskjutas till domstolen, och parterna har inte möjlighet att göra ändringar i dessa. Att ändra innehållet i tolkningsfrågorna eller besvara de kompletterande frågor som sökanden i det nationella målet nämnt i sina yttranden skulle vidare vara oförenligt med den roll som domstolen har getts genom artikel 267 FEUF, samt med domstolens skyldighet att säkerställa att medlemsstaternas regeringar och berörda parter ges möjlighet att avge yttranden i enlighet med artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol, med beaktande av att berörda parter enligt denna bestämmelse underrättas endast om begäran om förhandsavgörande (se dom av den 15 oktober 2009 i mål C-138/08, Hochtief och Linde-Kca-Dresden, REG 2009, s. I-9889, punkterna 21 och 22 och där angiven rättspraxis).

29 Härtill kommer att domstolen inte kan avgöra en tolkningsfråga när förfarandet vid den hänskjutande domstolen är avslutat (dom av den 16 juli 1992 i mål C-343/90, Lourenço Dias, REG 1992, s. I-4673, punkt 18; svensk specialutgåva, volym 13, s. I-69), och den har inte heller enligt artikel 267 FEUF rätt att avgöra huruvida det i det nationella målet finns ett verkligt intresse av att tolkningsfrågan besvaras, inte ens när nationell lagstiftning som rör frågan i målet har ändrats (dom av den 14 december 1971 i mål 43/71, Politi, REG 1971, s. 1039, punkt 3).

30 Den hänskjutande domstolen har i detta mål varken ansett det vara nödvändigt eller relevant att ställa någon fråga för att få klarhet i huruvida de operationer som omfattas av begreppet posttjänster i den mening som avses i artikel 2.1 i direktiv 97/67 är kumulativa eller alternativa, och domstolen kan därför inte företa en prövning i detta avseende.

31 Den hänskjutande domstolen har inte heller formellt återkallat sin begäran om förhandsavgörande, trots klagandens begäran härom, och förfarandet i målet vid nämnda domstol har inte avslutats. Det är således fortfarande nödvändigt för den hänskjutande domstolen att EU-domstolen besvarar tolkningsfrågorna, för att den förstnämnda ska kunna döma i saken.

Den första frågan

32 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida direktiv 97/67, mot bakgrund av de ändringar som gjorts genom direktiven 2002/39 och 2008/6, ska tolkas så att det utgör hinder för en nationell lagstiftning som innebär att tillhandahållare av icke samhällsomfattande posttjänster obligatoriskt omfattas av ett externt förfarande för handläggning av klagomål från användarna av dessa tjänster.

33 Det ska inledningsvis påpekas att det i artikel 19 i direktiv 97/67, såväl i dess ursprungliga lydelse som i den lydelse som följer av de ändringar som gjorts genom direktiven 2002/39 och 2008/6, föreskrivs två olika slags förfaranden för handläggning av klagomål från användare av posttjänster, nämligen ett internt förfarande vid tillhandahållaren av tjänsterna och ett externt förfarande vid behörig nationell myndighet.

34 Den hänskjutande domstolen har framfört tvivel vad gäller möjligheten att föreskriva att det externa förfarandet för handläggning av klagomål ska vara obligatoriskt för tillhandahållare av icke samhällsomfattande posttjänster. Enligt den hänskjutande domstolen innebär nämligen direktiv 97/67 en fullständig harmonisering vad gäller

förfarandena för handläggning av klagomål, och ett sådant förfarande är, efter ändringarna genom direktiv 2002/39, obligatoriskt endast för den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster och, efter ändringarna genom direktiv 2008/6, för alla andra tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster.

35 Det ska påpekas i detta avseende, för det första, att direktiv 97/67, till skillnad från vad den hänskjutande domstolen anser, inte medför en fullständig harmonisering av de förfaranden för handläggning av klagomål som föreskrivs i direktivet.

36 Av skäl 10 i direktiv 97/67 framgår nämligen att direktivet innehåller ett antal allmänna principer som har antagits på unionsnivå, medan fastställandet av själva förfarandet åligger medlemsstaterna (dom av den 11 mars 2004 i mål C-240/02, Asempre och Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería, REG 2004, s. I-2461, punkt 30), som själva ska kunna välja den form som är bäst lämpad för deras egna förhållanden.

37 Vidare är det särskilt uppenbart att det inte föreligger någon sådan fullständig harmonisering vad gäller de förfaranden för handläggning av klagomål som föreskrivs i direktiv 97/67.

38 Det följer sålunda av skäl 35 och artikel 19 i direktiv 97/67, både i dess ursprungliga lydelse och i senare lydelser, att förfarandena för handläggning av klagomål, vilka ska vara öppna för insyn, smidiga och föga kostsamma, dels syftar till att förbättra kvaliteten på tjänsterna genom att säkerställa att eventuella tvister löses snabbt, rättvist och effektivt, dels utgör komplement till de möjligheter till domstolsprövning som ges enligt nationell lagstiftning och unionslagstiftningen.

39 För det andra ska inte de övriga tvivel som den hänskjutande domstolen har framfört vad gäller frågan huruvida 1991 års lag är förenlig med direktiv 97/67 beaktas, eftersom de inte heller motsvarar innehållet i de relevanta bestämmelserna rörande handläggningen av klagomål i detta direktiv, vare sig i dess ursprungliga lydelse eller i senare lydelser.

40 Dessa förfaranden har nämligen, enligt direktiv 97/67, alltid varit komplement till de möjligheter till domstolsprövning som ges enligt nationell lagstiftning, och följaktligen har medlemsstaternas handlingsutrymme i detta avseende kvarstått. Även om detta handlingsutrymme gradvis har minskat genom ändringarna i direktivet ska det påpekas att syftet med de gränser och den inriktning som sålunda föreskrivits är att utvidga tillämpningen av förfarandena för handläggning av klagomål till att gälla alla tillhandahållare av posttjänster.

41 Enligt artiklarna 2.17 och 19 första och tredje styckena i direktiv 97/67 skulle medlemsstaterna således säkerställa att interna och externa förfaranden för handläggning av klagomål utarbetades av den som tillhandahöll samhällsomfattande tjänster och endast med avseende på detta slags tjänster. Den skyldighet som ålåg medlemsstaterna avsåg således endast detta slags tjänster och denna tillhandahållare, men medlemsstaterna hade dock ett visst handlingsutrymme som medgav att de införde andra möjligheter att överklaga.

42 Genom direktiv 2002/39 infördes därefter bland annat ett nytt stycke i artikel 19, enligt vilket medlemsstaterna fick föreskriva att den ”princip” som innebar att förfaranden för handläggning av klagomål skulle utarbetas också skulle tillämpas på mottagare av tjänster som inte var samhällsomfattande, eller som var samhällsomfattande men som inte tillhandahölls av den som tillhandahöll samhällsomfattande tjänster.

43 I huvudsak har artikel 19 tredje stycket i direktiv 97/67 i dess ursprungliga lydelse inte ändrats, och den skyldighet som ålåg medlemsstaterna och deras handlingsutrymme, vilka nämnts ovan i punkt 41, var således desamma i dessa båda versioner av direktivet. Såsom framgår av skäl 28 i direktiv 2002/39 syftade ändringarna av artikel 19 i direktiv 97/67 emellertid till att uppmuntra medlemsstaterna till att utvidga tillämpningen av de interna förfarandena för handläggning av klagomål till att gälla användarna av alla slags posttjänster, oberoende av om det rör sig om samhällsomfattande tjänster eller ej och oberoende av om den som tillhandahåller dessa tjänster är den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster eller en tillståndsinnehavare.

44 Slutligen medför direktiv 2008/6 en ändring av bland annat artikel 2.17 i direktiv 97/67 och av artikel 19 första stycket i det direktivet, i dess lydelse enligt direktiv 2002/39, på så sätt att det föreskrivs att alla tillhandahållare av posttjänster ska ha interna förfaranden för handläggning av användarnas klagomål, varvid användare fortsättningsvis definieras som varje fysisk eller juridisk person som drar nytta av att en posttjänst tillhandahålls.

45 I artikel 19.1 tredje stycket i direktiv 97/67, i dess lydelse enligt direktiv 2008/6, vilket är en ny bestämmelse, föreskrivs att medlemsstaterna också ska uppmuntra utvecklingen av oberoende förfaranden utanför domstol för att avgöra tvister mellan tillhandahållare av posttjänster och användare. Artikel 19.2 första stycket innehåller även en ny skyldighet, eftersom det externa förfarandet för handläggning av användarnas klagomål utvidgas till att gälla företag som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster.

46 Av skäl 42 i direktiv 2008/6 framgår att syftet med dessa ändringar är att tillse att tillämpningen av minimiprinciper när det gäller klagomålsförfaranden inte längre omfattar enbart tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster.

47 Av detta följer att de förfaranden för handläggning av klagomål som föreskrivs i direktiv 97/67, både i dess ursprungliga lydelse och i senare lydelser, har utformats som en minimiram vilken kompletterar de möjligheter till domstolsprövning som ges enligt nationell lagstiftning och unionslagstiftningen. Medlemsstaterna har således ett visst handlingsutrymme när det gäller den närmare utformningen av förfarandena och valet av det system som är bäst lämpat för deras egna förhållanden, med iakttagande av de gränser och den inriktning som föreskrivs i direktivet.

48 Dessa gränser och denna inriktning utgörs för det första av skyldigheten att säkerställa att interna och externa förfaranden för handläggning av klagomål utarbetas av de(n) som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster. Denna skyldighet föreskrevs redan i den ursprungliga versionen av direktiv 97/67.

49 Vidare har genom direktiv 97/67 införts en skyldighet att säkerställa att interna förfaranden utarbetas av alla tillhandahållare av posttjänster och att externa förfaranden utarbetas av de företag som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster. Denna skyldighet infördes genom direktiv 2008/6 för att komplettera den inriktning som redan slagits fast genom direktiv 2002/39.

50 Av direktiv 97/67 följer slutligen en skyldighet att uppmuntra utvecklingen av oberoende förfaranden utanför domstol för att avgöra tvister mellan tillhandahållare av posttjänster och användare. Denna skyldighet infördes genom direktiv 2008/6.

51 En sådan nationell lagstiftning som 1991 års lag som innebär att tillhandahållare av icke samhällsomfattande posttjänster obligatoriskt omfattas av ett externt förfarande för handläggning av klagomål från användarna av dessa tjänster ska således inte enbart anses förenlig med direktiv 97/67, både i dess ursprungliga lydelse och i senare lydelser, utan det kan dessutom konstateras att den uppfyller den skyldighet som föreskrivs i direktivet, sedan det ändrades genom direktiv 2008/6, att uppmuntra

utvecklingen av oberoende förfaranden utanför domstol för att avgöra tvister mellan tillhandahållare av posttjänster och användare.

52 Den första frågan ska följaktligen besvaras enligt följande: Direktiv 97/67, i dess ursprungliga lydelse och i de lydelser som följer av direktiven 2002/39 och 2008/6, ska tolkas så, att det inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som innebär att tillhandahållare av icke samhällsomfattande posttjänster obligatoriskt omfattas av ett externt förfarande för handläggning av klagomål från användarna av dessa tjänster.

Den andra frågan

53 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 56 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som innebär att tillhandahållare av icke samhällsomfattande posttjänster obligatoriskt omfattas av ett externt förfarande för handläggning av klagomål från användarna av dessa tjänster.

54 Det ska inledningsvis påpekas att Express Line visserligen är ett bolag bildat enligt belgisk rätt, men att det ingår i DHL-koncernen som har sitt säte i Tyskland. Det framgår inte heller av beslutet om hänskjutande eller av bakgrunden till den nationella tvisten att tvisten kan ha uppkommit i samband med tillhandahållandet av en viss tjänst mellan två eller flera medlemsstater.

55 Mot denna bakgrund är det inte friheten att tillhandahålla tjänster som är aktuell i det nationella målet utan etableringsfriheten. Den andra frågan ska följaktligen förstås så, att den avser huruvida artikel 49 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som, i likhet med 1991 års lag, innebär att tillhandahållare av icke samhällsomfattande posttjänster obligatoriskt omfattas av ett externt förfarande för handläggning av klagomål från användarna av dessa tjänster.

56 Den hänskjutande domstolen anser att skyldigheten att omfattas av ett sådant förfarande utgör en inskränkning i etableringsfriheten för tillhandahållare av icke samhällsomfattande posttjänster från andra medlemsstater än Konungariket Belgien som önskar etablera sig i denna medlemsstat. Även om denna inskränkning kan motiveras med hänvisning till tvingande skäl av allmänintresse med avseende på konsumentskyddet är det, enligt nämnda domstol, inte möjligt enligt artikel 49 FEUF att föreskriva att detta förfarande ska vara obligatoriskt i fråga om tvister angående sådana posttjänster som expresstjänster där det stora flertalet användare är yrkesmässiga sådana.

57 Såsom har angetts ovan i punkt 35 ska det här påpekas att direktiv 97/67 inte medför en fullständig harmonisering av förfarandena för handläggning av klagomål från användarna av posttjänster. Medlemsstaterna har följaktligen ett visst handlingsutrymme i detta avseende, med iakttagande av de gränser som följer av unionsrätten.

58 Friheten för medborgare i en medlemsstat att etablera sig på en annan medlemsstats territorium inbegriper enligt fast rättspraxis även rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare samt rätt att bilda och driva företag på de villkor som etableringsstatens lagstiftning föreskriver för dess egna medborgare (se dom av den

1 oktober 2009 i mål C-247/08, Gaz de France - Berliner Investissement, REG 2009, s. I-9225, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

59 Denna frihet inbegriper, i enlighet med artikel 54 FEUF, för bolag som bildats i överensstämmelse med en medlemsstats lagstiftning och som har sitt säte, sitt huvudkontor eller sin huvudsakliga verksamhet inom Europeiska unionen, en rätt att utöva verksamhet i den berörda medlemsstaten genom ett dotterbolag, en filial eller ett kontor (se, bland annat, dom av den 21 september 1999 i mål C-307/97, Saint-Gobain ZN, REG 1999, s. I-6161, punkt 35, av den 12 september 2006 i mål C-196/04, Cadbury Schweppes och Cadbury Schweppes Overseas, REG 2006, s. I-7995, punkt 41, och av den 13 mars 2007 i mål C-524/04, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, REG 2007, s. I-2107, punkt 36).

60 Domstolen har vid upprepade tillfällen erinrat om att artikel 49 FEUF utgör hinder för varje nationell åtgärd som, även om den tillämpas utan åtskillnad med avseende på nationalitet, kan göra det svårare eller mindre attraktivt för unionsmedborgarna att utöva den etableringsfrihet som garanteras genom fördraget och att en sådan inskränkande verkan kan uppstå då ett bolag, på grund av en nationell lagstiftning, kan avhållas från att bilda underordnade enheter, i form av exempelvis ett fast driftställe, i andra medlemsstater och bedriva sin verksamhet via sådana enheter (dom av den 11 mars 2010 i mål C-384/08, Attanasio Group, REU 2010, s. I-2055, punkterna 43 och 44 och där angiven rättspraxis).

61 I förevarande fall medför den aktuella åtgärden inte någon inskränkning i etableringsfriheten.

62 För det första tillämpas nämligen denna åtgärd utan åtskillnad med avseende på nationalitet på alla i Belgien etablerade tillhandahållare av icke samhällsomfattande posttjänster. Såsom generaladvokaten har angett i punkt 77 i sitt förslag till avgörande kan företagen inte heller förvänta sig att en medlemsstat inte ska ha strukturer som ger rättsligt skydd för företagets kunders intressen och som erbjuder andra sätt att

lösa tvister än genom talan i domstol. Slutligen har i stort sett alla medlemsstater utvidgat de externa systemen för handläggning av klagomål till att gälla tillhandahållare av icke samhällsomfattande tjänster.

63 Under dessa förhållanden saknas det grund för påståendet att blott det faktum att tillhandahållare av icke samhällsomfattande posttjänster obligatoriskt omfattas av ett externt förfarande för handläggning av klagomål från användarna av dessa tjänster kan göra det svårare eller mindre attraktivt för unionsmedborgarna att utöva den etableringsfrihet som garanteras genom fördraget.

64 Den andra frågan ska följaktligen besvaras som följer: Artikel 49 FEUF ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som innebär att tillhandahållare av icke samhällsomfattande posttjänster obligatoriskt omfattas av ett externt förfarande för handläggning av klagomål från användarna av dessa tjänster.

Rättegångskostnader

65 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

1) **Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna, i dess ursprungliga lydelse och i dess lydelser enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG av den 10 juni 2002 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008, ska tolkas så, att det inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som innebär att tillhandahållare av icke samhällsomfattande posttjänster obligatoriskt omfattas av ett externt förfarande för handläggning av klagomål från användarna av dessa tjänster.**

2) **Artikel 49 FEUF ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som innebär att tillhandahållare av icke samhällsomfattande posttjänster obligatoriskt omfattas av ett externt förfarande för handläggning av klagomål från användarna av dessa tjänster.**

Underskrifter