URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

15. November 2007 *

In der Rechtssache C-162/06

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EG, eingereicht vom Tribunal Supremo (Spanien) mit Entscheidung vom 7. März 2006, beim Gerichtshof eingegangen am 27. März 2006, in dem Verfahren

International Mail Spain SL, vormals TNT Express Worldwide Spain SL,

gegen

Administración del Estado

und

Correos

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten P. Jann (Berichterstatter) sowie der Richter A. Tizzano, R. Schintgen, A. Borg Barthet und M. Ilešič,

* Verfahrenssprache: Spanisch.

Generalanwalt: M. Poiares Maduro,
Kanzler: M. Ferreira, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 15. März 2007,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der International Mail Spain SL, vertreten durch R. Ballesteros Pomar, abogada,

— der spanischen Regierung, vertreten durch F. Díez Moreno als Bevollmächtigten,

— der belgischen Regierung, vertreten durch A. Hubert als Bevollmächtigte,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch R. Vidal Puig und K. Simonsson als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 8. Mai 2007

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstequalität (ABl. 1998, L 15, S. 14).

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der International Mail Spain SL (im Folgenden: International Mail), vormals TNT Express Worldwide Spain SL, und der Administración del Estado sowie Correos über die Entscheidung vom 16. Juni 1999 der Secretaría General de Comunicaciones (Ministerio de Fomento) (Generaldirektion Verkehr des Ministeriums für Infrastruktur und Verkehr; im Folgenden: Generaldirektion Verkehr), mit der gegen International Mail eine Sanktion verhängt wurde, weil sie ohne Erlaubnis des Anbieters von postalischen Universaldienstleistungen für diesen reservierte Postdienste erbracht hatte.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

3 Die Richtlinie 97/67 enthält gemäß ihrem Art. 1 gemeinsame Vorschriften für die Bereitstellung eines postalischen Universaldienstes in der Europäischen Gemeinschaft und die Kriterien zur Abgrenzung der für die Anbieter von Universaldienstleistungen reservierbaren Dienste.

4 Nach Art. 3 Abs. 1 dieser Richtlinie stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass den Nutzern ein Universaldienst zur Verfügung steht, der ständig flächendeckend postalische Dienstleistungen einer bestimmten Qualität zu tragbaren Preisen für alle Nutzer bietet. Dieser Universaldienst umfasst gemäß Art. 3 Abs. 7 sowohl Inlandsleistungen als auch grenzüberschreitende Leistungen.

5 Art. 7 in Kapitel 3 „Harmonisierung der reservierbaren Dienste" der Richtlinie bestimmt:

„(1) Soweit es für die Aufrechterhaltung des Universaldienstes notwendig ist, kann jeder Mitgliedstaat folgende Dienste für den (die) Anbieter von Universaldienstleistungen reservieren: Abholung, Sortieren, Transport und Zustellung von Inlandsbriefsendungen, entweder als beschleunigte Sendungen oder normale Sendungen, mit einem Gewicht von weniger als 350 g und zu einem Preis unter dem Fünffachen des öffentlichen Tarifs für eine Briefsendung der ersten Gewichtsklasse der, soweit vorhanden, schnellsten Kategorie der Standardsendungen. ...

(2) Soweit es für die Aufrechterhaltung des Universaldienstes notwendig ist, können die grenzüberschreitende Post und Direktwerbung innerhalb der Preis- und Gewichtsgrenzen des Absatzes 1 weiterhin reserviert werden.

(3) Als weiteren Schritt im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste entscheiden das Europäische Parlament und der Rat unbeschadet der Zuständigkeit der Kommission bis 1. Januar 2000 über die weitere schrittweise und kontrollierte Liberalisierung des Marktes für Postdienste ab 1. Januar 2003, insbesondere im Hinblick auf die Liberalisierung der grenzüberschreitenden Post und der Direktwerbung, sowie die weitere Überprüfung der Preis- und Gewichts-

grenzen; dabei sind die bis zu diesem Zeitpunkt eingetretenen Entwicklungen — insbesondere auf wirtschaftlichem, sozialem und technologischem Gebiet — sowie das finanzielle Gleichgewicht des Anbieters bzw. der Anbieter von Universaldienstleistungen mit Blick auf die weitere Verfolgung der Ziele dieser Richtlinie zu berücksichtigen.

...“

6 In den Erwägungsgründen 16 und 19 der Richtlinie 97/67 heißt es:

„(16) Die Beibehaltung bestimmter reservierbarer Dienste unter Einhaltung der Bestimmungen des [EG-]Vertrags und unbeschadet der Anwendung der Wettbewerbsvorschriften erscheint gerechtfertigt, um das Funktionieren des Universaldienstes unter finanziell ausgewogenen Bedingungen zu gewährleisten. ...

...

(19) Es empfiehlt sich zuzulassen, dass Direktwerbung und grenzüberschreitende Post innerhalb der vorgeschriebenen Preis- und Gewichtsgrenzen für die Dauer eines Übergangszeitraums weiterhin reserviert werden können.“

7 Die Richtlinie 97/67 trat am 10. Februar 1998 in Kraft, und die den Mitgliedstaaten für ihre Umsetzung eingeräumte Frist lief gemäß Art. 24 Abs. 1 am 10. Februar 1999 ab.

8 Durch Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Änderung der Richtlinie 97/67 im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft (ABl. L 176, S. 21) erhielt Art. 7 der Richtlinie 97/67 folgende Fassung:

„(1) Soweit es für die Aufrechterhaltung des Universaldienstes notwendig ist, kann jeder Mitgliedstaat Dienste für Anbieter von Universaldienstleistungen reservieren. Diese Dienste beschränken sich auf die Abholung, das Sortieren, den Transport und die Zustellung von Inlandsbriefsendungen und eingehenden grenzüberschreitenden Briefsendungen, entweder als beschleunigte oder als normale Zustellung, innerhalb der beiden nachfolgend genannten Preis- und Gewichtsgrenzen. Die Gewichtsgrenze beträgt ab 1. Januar 2003 100 Gramm und ab 1. Januar 2006 50 Gramm. Die ab 1. Januar 2003 vorgesehene Gewichtsgrenze gilt nicht, wenn der Preis mindestens dem Dreifachen des öffentlichen Tarifs für eine Briefsendung der ersten Gewichtsklasse der schnellsten Kategorie entspricht, und die ab 1. Januar 2006 vorgesehene Gewichtsgrenze gilt nicht, wenn der Preis mindestens dem Zweieinhalbfachen dieses Tarifs entspricht.

...

Soweit es für die Sicherstellung des Universaldienstes notwendig ist, kann Direktwerbung innerhalb derselben Preis- und Gewichtsgrenzen weiterhin reserviert werden.

Soweit es für die Sicherstellung des Universaldienstes notwendig ist — wenn beispielsweise bestimmte Sektoren der Posttätigkeit bereits liberalisiert worden sind oder weil bestimmte Besonderheiten des Postdienstes in einem Mitgliedstaat zu berücksichtigen sind —, können abgehende grenzüberschreitende Briefsendungen innerhalb derselben Preis- und Gewichtsgrenzen weiterhin reserviert werden.

...

(3) Die Kommission erstellt eine Prospektivstudie, in der für jeden Mitgliedstaat bewertet wird, welche Auswirkungen die Vollendung des Binnenmarkts für Postdienste im Jahr 2009 auf den Universaldienst haben wird. Auf der Grundlage der Schlussfolgerungen dieser Studie unterbreitet die Kommission bis zum 31. Dezember 2006 dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht, dem ein Vorschlag zur etwaigen Bestätigung des auf 2009 festgelegten Termins für die Vollendung des Binnenmarkts für Postdienste oder zur Festlegung anderweitiger Schritte im Lichte der Schlussfolgerungen der Studie beigefügt ist."

9 Die Erwägungsgründe 15 bis 17, 20, 22 und 23 der Richtlinie 2002/39 lauten wie folgt:

„(15) Es sollte sichergestellt werden, dass die nächsten Phasen der Marktöffnung einerseits substanzielle Fortschritte bringen und für die Mitgliedstaaten praktisch erreichbar sind und andererseits die Fortsetzung des Universaldienstes gewährleisten.

(16) Eine allgemeine Senkung der Gewichtsgrenze auf 100 Gramm im Jahr 2003 und 50 Gramm im Jahr 2006 für Dienste, die für die Anbieter von Universaldienstleistungen reserviert werden können, bei gleichzeitiger vollständiger Liberalisierung des Marktes für abgehende grenzüberschreitende Postsendungen — mit möglichen Ausnahmen in dem Umfang, wie sie zur Gewährleistung des Universaldienstes erforderlich sind —, stellen relativ einfache und kontrollierte, aber doch bedeutsame nächste Phasen dar.

(17) ... Etwa ... 3 % [der Gesamteinnahmen der Universaldienstanbieter aus Postdiensten] entfallen auf abgehende grenzüberschreitende Postsendungen unterhalb der 50-Gramm-Gewichtsgrenze.

...

(20) Auf abgehende grenzüberschreitende Postsendungen entfallen durchschnittlich 3 % der gesamten Einnahmen aus Postdiensten. Die Öffnung dieses Teils des Marktes in allen Mitgliedstaaten mit Ausnahmen, die zur Gewährleistung eines Universaldienstes erforderlich sind, dürfte es den einzelnen Postbetreibern ermöglichen, die gesamten grenzüberschreitenden Postsendungen einzusammeln, zu sortieren und zu transportieren.

...

(22) Jetzt einen Zeitplan für weitere Schritte auf dem Weg zur Vollendung des Binnenmarkts für Postdienste festzulegen, ist sowohl für die langfristige Lebensfähigkeit des Universaldienstes als auch für die Weiterentwicklung moderner und effizienter Postdienste wichtig.

(23) Es sollte auch weiterhin die Möglichkeit vorgesehen werden, dass Mitgliedstaaten bestimmte Postdienste für ihre(n) Anbieter von Universaldienstleistungen reservieren können. Derartige Regelungen werden es den Anbietern von Universaldienstleistungen ermöglichen, die Anpassung von Betrieb und Personal an ein von verstärktem Wettbewerb geprägtes Umfeld zu vollenden, ohne dabei das Gleichgewicht ihrer Finanzen und damit die Sicherstellung des Universaldienstes zu gefährden."

10 Die Richtlinie 2002/39 trat am 5. Juli 2002 in Kraft, und die den Mitgliedstaaten für ihre Umsetzung eingeräumte Frist lief am 31. Dezember 2002 ab.

Nationales Recht

11 Die Richtlinie 97/67 ist in der spanischen Rechtsordnung durch das Gesetz über den postalischen Universaldienst und die Liberalisierung der Postdienste (Ley 24/1998 del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales) vom 13. Juli 1998 (im Folgenden: Gesetz Nr. 24/1998) umgesetzt worden. Art. 18 Abs. 1 Buchst. C dieses Gesetzes in seiner für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Fassung bestimmt:

„Für den mit der Erbringung des postalischen Universaldienstes betrauten Wirtschaftsteilnehmer ist gemäß Art. 128 Abs. 2 der Verfassung und unter den im folgenden Kapitel genannten Voraussetzungen die Erbringung folgender Dienste reserviert:

...

C) des grenzüberschreitenden Dienstes für eingehende und abgehende Briefe und Postkarten im Rahmen der in Buchst. B aufgestellten Gewichts- und Preisgrenzen. Als grenzüberschreitender Postdienst im Sinne dieses Gesetzes gelten Postsendungen, die aus anderen Staaten stammen oder für diese bestimmt sind."

Ausgangsverfahren und Vorabentscheidungsfrage

12 International Mail Spain SL erbrachte in den wichtigsten spanischen Touristenorten grenzüberschreitende abgehende Postdienste für Postkarten. Zu diesem Zweck stellte sie in Hotels, auf Campingplätzen, in Apartmenthäusern, Supermärkten usw. Briefkästen auf, in die die Benutzer ihre für das Ausland bestimmten Postkarten einwerfen konnten, nachdem sie sie mit Etiketten frankiert hatten, die sie in den Verkaufsstellen für diese Karten kaufen konnten.

13 Die Generaldirektion Verkehr war der Auffassung, dass diese Dienstleistung eine schwere Ordnungswidrigkeit im Sinne von Art. 41 Abs. 3 Buchst. a und 2 Buchst. b des Gesetzes Nr. 24/1998 darstelle, nämlich „die Erbringung von für den Erbringer des postalischen Universaldienstes reservierten Postdienstleistungen ohne dessen Erlaubnis, was dessen Dienstleistungen gefährdet".

14 Mit ihrer Entscheidung vom 16. Juni 1999 verhängte sie gegen International Mail eine Geldbuße in Höhe von 10 Mio. ESP und gab ihr auf, das Angebot und die Erbringung von für den Erbringer des postalischen Universaldienstes reservierten Postdiensten einzustellen und sämtliche Briefkästen und Informationen über den genannten Dienst zu beseitigen.

15 Nachdem das Tribunal Superior de Justicia de Madrid die von International Mail gegen diese Entscheidung erhobene Klage u. a. mit der Begründung abgewiesen hatte, dass das Gesetz Nr. 24/1998 im Einklang mit der Richtlinie 97/67 stehe, legte diese Gesellschaft Kassationsbeschwerde beim vorlegenden Gericht ein.

16 Nach dessen Auffassung hängt die Entscheidung im Ausgangsverfahren in hohem Maße davon ab, wie Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 97/67 auszulegen ist. Falls Art. 18 Abs. 1 Buchst. C des Gesetzes Nr. 24/1998 gegen die in der oben genannten gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift festgelegten Voraussetzungen verstieße, könnte die Nichtbeachtung einer solchen nationalen Vorschrift durch private Wirtschaftsteilnehmer eine verwaltungsrechtliche Sanktion wie die gegen International Mail verhängte nämlich nicht rechtfertigen. Die Zweifel, die dieses Gericht in Bezug auf die richtige Auslegung des Art. 7 der Richtlinie 97/67 hat, rühren insbesondere von der neuen Fassung her, die die Richtlinie 2002/39 diesem Artikel gegeben hat.

17 Unter diesen Umständen hat das Tribunal Supremo beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Erlaubt Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 97/67/EG, der die Mitgliedstaaten berechtigt, die grenzüberschreitende Post in die reservierten Postdienste einzubeziehen, den Mitgliedstaaten diese reservierte Zuweisung nur insoweit, als sie nachweisen, dass sonst das finanzielle Gleichgewicht des Anbieters des Universaldienstes gefährdet wäre, oder können sie diese Zuweisung vielmehr auch aufgrund anderer Erwägungen wie der Zweckmäßigkeit im Hinblick auf die allgemeine Situation des Postdienstes aufrechterhalten, u. a. in Bezug auf den Grad der Liberalisierung des Sektors zu dem Zeitpunkt, als die reservierte Zuweisung beschlossen wurde?

Zur Vorabentscheidungsfrage

Zur Zulässigkeit

18 Die spanische Regierung ist der Ansicht, dass das Vorabentscheidungsersuchen unzulässig sei, da es in Wirklichkeit die Gültigkeit einer nationalen Regelung

betreffe und nicht die Auslegung einer Gemeinschaftsregelung. Durch die Vorlage dieser Frage an den Gerichtshof ersuche das nationale Gericht diesen in Wirklichkeit darum, zu beurteilen, ob Art. 18 Abs. 1 Buchst. C des Gesetzes Nr. 24/1998 in Einklang mit der Richtlinie 97/67 stehe oder ob diese nationale Vorschrift über die durch diese Richtlinie gesetzten Grenzen hinausgehe.

19 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass es im Rahmen eines Verfahrens nach Art. 234 EG nicht Sache des Gerichtshofs ist, über die Vereinbarkeit von Normen des innerstaatlichen Rechts mit den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts zu entscheiden (vgl. u. a. Urteile vom 7. Juli 1994, Lamaire, C-130/93, Slg. 1994, I-3215, Randnr. 10, und vom 19. September 2006, Wilson, C-506/04, Slg. 2006, I-8613, Randnr. 34). Außerdem obliegt die Auslegung nationaler Vorschriften im Rahmen des durch diesen Artikel geschaffenen Systems der richterlichen Zusammenarbeit den Gerichten der Mitgliedstaaten und nicht dem Gerichtshof (vgl. u. a. Urteil vom 12. Oktober 1993, Vanacker und Lesage, C-37/92, Slg. 1993, I-4947, Randnr. 7, und Urteil Wilson, Randnr. 34).

20 Dagegen ist der Gerichtshof befugt, dem nationalen Gericht alle Hinweise zur Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu geben, die es diesem ermöglichen, über die Frage der Vereinbarkeit nationaler Rechtsvorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht zu entscheiden (vgl. u. a. Urteile Lamaire, Randnr. 10, und Wilson, Randnr. 35).

21 Das Vorbringen der spanischen Regierung ist folglich zurückzuweisen, zumal die Frage des vorlegenden Gerichts sich ausdrücklich auf die Auslegung einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts bezieht.

22 Die spanische Regierung vertritt außerdem die Auffassung, dass das Vorabentscheidungsersuchen unzulässig sei, weil es ohne praktische Wirksamkeit und hypo-

thetisch formuliert sei. Der Gerichtshof könne sich nämlich nur abstrakt und allgemein zur Begründetheit der reservierten Zuweisung der grenzüberschreitenden Post an den mit der Erbringung des Universalpostdienstes betrauten Wirtschaftsteilnehmer äußern, er könne aber nicht die Frage beurteilen, ob eine solche in Art. 18 Abs. 1 Buchst. C des Gesetzes Nr. 24/1998 vorgesehene reservierte Zuweisung begründet sei oder ob sie im Gegenteil über die durch Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 97/67 gesetzten Grenzen hinausgehe, da eine solche Beurteilung nicht in seine Zuständigkeit falle.

23 Insoweit ist daran zu erinnern, dass in einem Verfahren nach Art. 234 EG nur das nationale Gericht, das mit dem Rechtsstreit befasst ist und in dessen Verantwortungsbereich die zu erlassende Entscheidung fällt, im Hinblick auf die Besonderheiten der Rechtssache sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung für den Erlass seines Urteils als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof vorzulegenden Fragen zu beurteilen hat. Daher ist der Gerichtshof grundsätzlich gehalten, über ihm vorgelegte Fragen zu befinden, wenn diese die Auslegung des Gemeinschaftsrechts betreffen (vgl. u. a. Urteil vom 18. Juli 2007, Lucchini Siderurgica, C-119/05, Slg. 2007, I-6199, Randnr. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).

24 Im Übrigen kann der Umstand allein, dass der Gerichtshof aufgefordert ist, sich abstrakt und allgemein zu äußern, nicht die Unzulässigkeit eines Vorabentscheidungsersuchens nach sich ziehen. Eines der wesentlichen Merkmale des durch Art. 234 EG geschaffenen Systems der gerichtlichen Zusammenarbeit besteht nämlich darin, dass der Gerichtshof eine ihm gestellte Frage nach der Auslegung des Gemeinschaftsrechts eher abstrakt und allgemein beantwortet, während es Sache des vorlegenden Gerichts ist, den bei ihm anhängigen Rechtsstreit unter Berücksichtigung der Antwort des Gerichtshofs zu entscheiden.

25 Das Vorabentscheidungsersuchen ist daher als zulässig anzusehen.

Zur materiellen Rechtslage

26 Die Frage des vorlegenden Gerichts geht im Wesentlichen dahin, ob Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 97/67 in dem Sinne auszulegen ist, dass er den Mitgliedstaaten nur insoweit erlaubt, die grenzüberschreitende Post für den Erbringer des postalischen Universaldienstes zu reservieren, als sie nachweisen, dass ohne eine solche reservierte Zuweisung dessen finanzielles Gleichgewicht gefährdet wäre, oder ob andere die allgemeine Situation des Postdienstes betreffende Erwägungen einschließlich der bloßen Zweckmäßigkeit ausreichen, um diese reservierte Zuweisung zu rechtfertigen.

27 Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 97/67 erlaubt den Mitgliedstaaten, die grenzüberschreitende Post innerhalb bestimmter Preis- und Gewichtsgrenzen weiterhin für den Anbieter von Universaldienstleistungen zu reservieren, „[s]oweit es für die Aufrechterhaltung des Universaldienstes notwendig ist". Die gleiche Bedingung gilt außerdem nach Art. 7 Abs. 1 und 2 für die Möglichkeit, für den Anbieter von postalischen Universaldienstleistungen innerhalb bestimmter Preis- und Gewichtsgrenzen Abholung, Sortieren, Transport und Zustellung von Inlandsbriefsendungen sowie die Direktwerbung zu reservieren.

28 Von vornherein ist festzustellen, dass die Verwendung des Wortes „notwendig" einer Rechtfertigung dieser reservierten Zuweisung mit bloßen Zweckmäßigkeitserwägungen entgegensteht.

29 Die Gründe, die den Gemeinschaftsgesetzgeber veranlasst haben, die Möglichkeit einer solchen reservierten Zuweisung vorzusehen, werden im 16. Erwägungsgrund der Richtlinie 97/67 erläutert, nach dem „die Beibehaltung bestimmter reservierbarer Dienste unter Einhaltung der Bestimmungen des Vertrags und unbeschadet der Anwendung der Wettbewerbsvorschriften ... gerechtfertigt erscheint, um das Funktionieren des Universaldienstes unter finanziell ausgewogenen Bedingungen zu gewährleisten".

30 Was in diesem Zusammenhang die Direktwerbung und die grenzüberschreitende Post im Besonderen angeht, hat der Gemeinschaftsgesetzgeber im 19. Erwägungsgrund der Richtlinie 97/67 festgestellt: „Es empfiehlt sich zuzulassen, dass Direktwerbung und grenzüberschreitende Post ... für die Dauer eines Übergangszeitraums weiterhin reserviert werden können."

31 Das Ziel des Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 97/67 besteht also darin, die Aufrechterhaltung des postalischen Universaldienstes insbesondere dadurch zu gewährleisten, dass er mit den Mitteln ausgestattet wird, die erforderlich sind, damit er unter finanziell ausgewogenen Bedingungen funktionieren kann.

32 Diese Auslegung wird auch dadurch bestätigt, dass das finanzielle Gleichgewicht des Anbieters von postalischen Universaldienstleistungen eines der wesentlichen Kriterien ist, die nach Art. 7 Abs. 3 dieser Richtlinie vom Parlament und vom Rat bei ihrer späteren Entscheidung über die Fortführung der schrittweisen und kontrollierten Liberalisierung des Marktes für Postdienste, insbesondere im Hinblick auf die Liberalisierung der grenzüberschreitenden Post, zu berücksichtigen sind.

33 Das Kriterium des finanziellen Gleichgewichts ist in der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Postdiensten bereits vor dem Inkrafttreten der Richtlinie 97/67 und insbesondere in Bezug auf Art. 90 EG-Vertrag (jetzt Art. 86 EG) berücksichtigt worden.

34 Nach dieser Rechtsprechung dürfen die Mitgliedstaaten einem Anbieter von postalischen Universaldienstleistungen als einem mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrauten Unternehmen ausschließliche Rechte verleihen, die den Wettbewerb in dem Maß beschränken oder sogar ausschließen, in dem dies erforderlich ist, um es ihm zu ermöglichen, seine im allgemeinen Interesse liegende Aufgabe zu erfüllen, und zwar zu wirtschaftlich annehmbaren Bedingungen (vgl. Urteil vom 19. Mai 1993, Corbeau, C-320/91, Slg. 1993, I-2533, Randnrn. 14 bis 16).

35 Es ist nach dieser Rechtsprechung nicht erforderlich, dass das finanzielle Gleichgewicht oder das wirtschaftliche Überleben des mit einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrauten Unternehmens bedroht ist. Vielmehr genügt es, dass ohne die streitigen Rechte die Erfüllung der dem Unternehmen übertragenen besonderen Aufgaben gefährdet wäre oder dass die Beibehaltung dieser Rechte erforderlich ist, um ihrem Inhaber die Erfüllung seiner im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse liegenden Aufgaben zu wirtschaftlich annehmbaren Bedingungen zu ermöglichen (Urteil vom 17. Mai 2001, TNT Traco, C-340/99, Slg. 2001, I-4109, Randnr. 54).

36 In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof festgestellt, dass die Verpflichtung des mit dieser Aufgabe Betrauten, seine Dienstleistungen unter wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen sicherzustellen, die Möglichkeit eines Ausgleichs zwischen den rentablen und den weniger rentablen Tätigkeitsbereichen voraussetzt und daher eine Einschränkung des Wettbewerbs von Seiten einzelner Unternehmer in wirtschaftlich rentablen Bereichen rechtfertigt (Urteil Corbeau, Randnr. 17).

37 Diese Rechtsprechung zum Primärrecht ist auch im Rahmen des Ausgangsverfahrens erheblich, zumal in der Richtlinie 97/67 ausdrücklich und mehrfach darauf hingewiesen wird, dass die Vorschriften des Vertrags bei der Einräumung eines ausschließlichen Rechts zu beachten sind.

38 So bestimmt Art. 4 der Richtlinie 97/67: „Jeder Mitgliedstaat ... legt ... unter Einhaltung des Gemeinschaftsrechts die Verpflichtungen und Rechte des Anbieters bzw. der Anbieter von Universaldienstleistungen fest und veröffentlicht sie." Im gleichen Sinne unterstreichen der 16. Erwägungsgrund dieser Richtlinie und deren 41. Erwägungsgrund, nach dem die „Anwendung der Bestimmungen des Vertrags, insbesondere der Bestimmungen über den Wettbewerb und die Dienstleistungsfreiheit von dieser Richtlinie unberührt [bleibt]", dass diese Bestimmungen, insbesondere die Bestimmungen über den Wettbewerb, zu beachten sind.

39 Aus der in den Randnrn. 33 bis 36 des vorliegenden Urteils genannten Rechtsprechung zum Primärrecht geht hervor, dass das Kriterium des finanziellen Gleichgewichts des postalischen Universaldienstes von einem Mitgliedstaat berücksichtigt werden darf, wenn er beschließt, für die grenzüberschreitende Post eine reservierte Zuweisung vorzunehmen, und dass dieses Kriterium, wie der Generalanwalt in den Nrn. 26 bis 31 seiner Schlussanträge festgestellt hat, grundsätzlich in der Weise anzuwenden ist, dass nur die Dienstleistungen berücksichtigt werden, die den Universalpostdienst darstellen, und nicht andere Tätigkeiten, die der Erbringer dieser Dienstleistungen gegebenenfalls ausüben kann. Es ist nämlich möglich, dass dieser auch andere wirtschaftliche Tätigkeiten ausübt, die von den aus den reservierten Dienstleistungen herrührenden Quersubventionen ausgeschlossen werden müssen.

40 Jedoch folgt aus dieser Rechtsprechung auch, dass die in Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 97/67 aufgestellte Bedingung nicht allein auf diesen finanziellen Aspekt reduziert werden darf, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass es andere Gründe gibt, aus denen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 86 Abs. 2 EG beschließen können, die grenzüberschreitende Post zu reservieren, um sich zu vergewissern, dass die Erfüllung der besonderen dem Anbieter von postalischen Universaldienstleistungen übertragenen Aufgabe nicht vereitelt wird.

41 Erwägungen, wie die der Zweckmäßigkeit, die sich auf die allgemeine Situation des Postsektors, einschließlich der mit dem Grad der Liberalisierung dieses Sektors im Zeitpunkt des Erlasses einer Entscheidung über die grenzüberschreitende Post zusammenhängenden Situation beziehen, genügen nicht als Rechtfertigung dafür, dass die grenzüberschreitende Post reserviert wird, es sei denn, dass ohne eine solche reservierte Zuweisung die Ausführung des postalischen Universaldienstes vereitelt wird oder dass diese reservierte Zuweisung erforderlich ist, damit diese Dienstleistung zu wirtschaftlich annehmbaren Bedingungen erbracht werden kann.

42 Daher ist festzustellen, dass sowohl der Wortlaut des Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 97/67 als auch das Ziel dieser Vorschrift einer Rechtfertigung der Entscheidung, die grenzüberschreitende Post für den Anbieter von Universalpostdienstleistungen zu reservieren, durch bloße Zweckmäßigkeitserwägungen entgegenstehen.

43 Die Änderung des Art. 7 der Richtlinie 97/67 durch die Richtlinie 2002/39 (im Folgenden: Richtlinie 97/67 in der geänderten Fassung), auf die das vorlegende Gericht ausdrücklich Bezug nimmt, um seine Entscheidung zu begründen, den Gerichtshof im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens anzurufen, entkräftet diese Auslegung nicht.

44 Art. 7 Abs. 1 Unterabs. 4 der Richtlinie 97/67 in der geänderten Fassung bestimmt nämlich: „Soweit es für die Sicherstellung des Universaldienstes notwendig ist — wenn beispielsweise bestimmte Sektoren der Posttätigkeit bereits liberalisiert worden sind oder weil bestimmte Besonderheiten des Postdienstes in einem Mitgliedstaat zu berücksichtigen sind –, können abgehende grenzüberschreitende Briefsendungen innerhalb derselben Preis- und Gewichtsgrenzen weiterhin reserviert werden."

45 Wie die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen geltend macht, ergibt sich u. a. aus den Erwägungsgründen 22 und 23 der Richtlinie 2002/39, dass Art. 7 Abs. 1 Unterabs. 4 der Richtlinie 97/67 in der geänderten Fassung ebenso wie Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 97/67 bezweckt, dass das finanzielle Gleichgewicht des postalischen Universaldienstes nicht beeinträchtigt und damit die Sicherstellung des Universaldienstes nicht gefährdet wird.

46 Wie die Kommission ebenfalls geltend macht, würde es außerdem dem Zweck der Richtlinie 2002/39, der darin besteht, die schrittweise und kontrollierte Öffnung des Markts für Briefsendungen fortzusetzen, zuwiderlaufen, wenn Art. 7 Abs. 1 Unterabs. 4 der Richtlinie 97/67 in der geänderten Fassung dahin ausgelegt würde, dass er den den Mitgliedstaaten belassenen Spielraum erweitern würde.

47 Wie der Generalanwalt in Nr. 36 seiner Schlussanträge festgestellt hat, wird in Wirklichkeit im 16. Erwägungsgrund der Richtlinie 2002/39, nach dem die „vollständige ... Liberalisierung des Marktes für abgehende grenzüberschreitende Postsendungen — mit möglichen Ausnahmen in dem Umfang, wie sie zur Gewährleistung des Universaldienstes erforderlich sind –, ... [eine] relativ einfache und kontrollierte, aber doch bedeutsame nächste Phase ... dar[stellt]", in Verbindung mit den Erwägungsgründen 15, 17 und 20 dieser Richtlinie der Ausnahmecharakter der Möglichkeit klargestellt, abgehende grenzüberschreitende Postsendungen zu reservieren, wie sie in Art. 7 Abs. 1 Unterabs. 4 der Richtlinie 97/67 in der geänderten Fassung vorgesehen ist.

48 Daher stellen die Beispiele, die in Art. 7 Abs. 1 Unterabs. 4 der Richtlinie 97/67 in der geänderten Fassung gegeben werden, wie der Generalanwalt in Nr. 33 seiner Schlussanträge festgestellt hat, nur Hinweise dar, die eine Orientierungshilfe bei der Beurteilung der Zuweisung besonderer Rechte an den Anbieter von postalischen Universaldienstleistungen sein können, wie die reservierte Zuweisung der grenzüberschreitenden Briefsendungen, ohne dass sie geeignet sein könnten, etwas an der Auslegung zu ändern, die Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 97/67 zu geben ist.

49 Was die Beweislast dafür angeht, dass es für die Aufrechterhaltung des Universaldienstes notwendig ist, die grenzüberschreitende Post für den Anbieter dieses Dienstes zu reservieren, geht aus dem Wortlaut des Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 97/67 hervor, dass diese den Mitgliedstaat, der von der Möglichkeit Gebrauch macht, eine solche reservierte Zuweisung vorzunehmen, oder gegebenenfalls diesen Anbieter trifft. Diese Auslegung wird dadurch bestätigt, dass im Rahmen von Art. 86 Abs. 2 EG dem Mitgliedstaat oder dem Unternehmen, der bzw. das sich auf diese Bestimmung beruft, der Nachweis obliegt, dass die Voraussetzungen für deren Anwendung erfüllt sind (Urteil TNT Traco, Randnr. 59).

50 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 97/67 dahin auszulegen ist, dass er den Mitgliedstaaten nur insoweit erlaubt, die grenzüberschreitende Post für den Anbieter von postalischen Universaldienstleistungen zu reservieren, als sie nachweisen,

— dass ohne eine solche reservierte Zuweisung die Ausführung dieser Universaldienstleistungen vereitelt würde oder

— dass diese reservierte Zuweisung notwendig ist, damit diese Dienstleistungen zu wirtschaftlich annehmbaren Bedingungen erbracht werden können.

Kosten

51 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt:

Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die

Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstequalität ist dahin auszulegen, dass er den Mitgliedstaaten nur insoweit erlaubt, die grenzüberschreitende Post für den Anbieter von postalischen Universaldienstleistungen zu reservieren, als sie nachweisen,

— **dass ohne eine solche reservierte Zuweisung die Ausführung dieser Universaldienstleistungen vereitelt würde oder**

— **dass diese reservierte Zuweisung notwendig ist, damit diese Dienstleistungen zu wirtschaftlich annehmbaren Bedingungen erbracht werden können.**

Unterschriften