ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

15 november 2007 *

In zaak C-162/06,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Tribunal Supremo (Spanje) bij beslissing van 7 maart 2006, ingekomen bij het Hof op 27 maart 2006, in de procedure

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

tegen

Administración del Estado,

Correos,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann (rapporteur), kamerpresident, A. Tizzano, R. Schintgen, A. Borg Barthet en M. Ilešič, rechters,

* Procestaal: Spaans.

advocaat-generaal: M. Poiares Maduro,
griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 maart 2007,

gelet op de opmerkingen van:

— International Mail Spain SL, vertegenwoordigd door R. Ballesteros Pomar, abogada,

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door F. Díez Moreno als gemachtigde,

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door A. Hubert als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door R. Vidal Puig en K. Simonsson als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 mei 2007,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 7, lid 2, 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).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen International Mail Spain SL (hierna: „International Mail"), voorheen TNT Express Worldwide Spain SL, en de Administración del Estado en Correos betreffende de beslissing van 16 juni 1999 van het Secretaría General de Comunicaciones (Ministerio de Fomento) (directoraat-generaal verkeer van het ministerie van Infrastructuur en Verkeer; hierna: „directoraat-generaal verkeer"), waarbij International Mail is beboet omdat zij zonder toestemming van de leverancier van de universele postdienst, aan deze laatste voorbehouden postdiensten had verricht.

Rechtskader

Gemeenschapsregeling

3 In richtlijn 97/67 zijn overeenkomstig artikel 1 ervan onder meer gemeenschappelijke regels vastgesteld inzake de levering van een universele postdienst binnen de Europese Gemeenschap en de criteria voor de afbakening van de diensten die kunnen worden voorbehouden aan de leveranciers van de universele dienst.

4 Krachtens artikel 3, lid 1, van deze richtlijn zorgen de lidstaten ervoor dat de gebruikers het recht genieten op een universele dienst welke inhoudt dat op alle punten van het grondgebied permanent postdiensten van een bepaalde kwaliteit worden aangeboden tegen prijzen die voor alle gebruikers betaalbaar zijn. De universele dienst omvat volgens lid 7 van dit artikel zowel nationale als grensoverschrijdende diensten.

5 Artikel 7 van diezelfde richtlijn, dat is opgenomen in hoofdstuk 3 ervan, met als opschrift „Harmonisatie van de diensten die voorbehouden kunnen worden", bepaalt:

„1. Voor zover nodig voor de handhaving van de universele dienst zijn de diensten die door elke lidstaat aan de leverancier(s) van de universele dienst kunnen worden voorbehouden, het ophalen, het sorteren, het vervoer, en het bestellen van binnenlandse brievenpost, al dan niet per spoedbestelling besteld, met een prijs van minder dan vijfmaal het openbare tarief van brievenpost van de laagste gewichtsklasse van de snelste standaardcategorie, indien deze bestaat, en een gewicht van minder dan 350 g. [...]

2. Voor zover nodig voor de handhaving van de universele dienst, kunnen grensoverschrijdende post en direct mail voorbehouden blijven binnen de in lid 1 genoemde prijs- en gewichtsklassen.

3. Als volgende stap naar de voltooiing van de interne markt van postdiensten, besluiten het Europees Parlement en de Raad uiterlijk op 1 januari 2000 en onverminderd de bevoegdheden van de Commissie over de verdere geleidelijke en gecontroleerde liberalisering van de postmarkt, met name met het oog op de liberalisering van grensoverschrijdende post en direct mail, alsmede over een verdere herziening van de prijs- en gewichtsklassen, met ingang van 1 januari 2003,

met inachtneming van met name de economische, sociale en technologische ontwikkelingen die zich voor die datum hebben voorgedaan, alsmede van het financiële evenwicht van de leverancier(s) van de universele dienst, met het oog op de verdere verwezenlijking van de doelstellingen van deze richtlijn.

[...]"

6 De zestiende en de negentiende overweging van de considerans van de richtlijn preciseren:

„(16) Overwegende dat de instandhouding van een pakket van diensten die kunnen worden voorbehouden met inachtneming van de regels van het [EG-]Verdrag en onverminderd de toepassing van de mededingingsregels, gerechtvaardigd is omdat een financieel evenwichtig functioneren van de universele dienst moet worden gewaarborgd; [...]

[...]

(19) Overwegende dat het redelijk is om in het kader van een overgangsregeling toe te staan dat direct mail en grensoverschrijdende post binnen de voorbehouden sector kunnen vallen, met inachtneming van de voorgeschreven maxima ten aanzien van prijzen en gewichten; [...]"

7 Richtlijn 97/67 is in werking getreden op 10 februari 1998 en de termijn die aan de lidstaten was toegekend voor de uitvoering ervan is overeenkomstig artikel 24, eerste alinea, verstreken op 10 februari 1999.

8 Bij artikel 1, lid 1, van richtlijn 2002/39/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 juni 2002 tot wijziging van richtlijn 97/67/EG met betrekking tot de verdere openstelling van de postmarkt in de Gemeenschap voor mededinging (PB L 176, blz. 21), is artikel 7 van richtlijn 97/67 vervangen door de volgende bepaling:

„1. Voor zover dat nodig is om de instandhouding van de universele dienst te waarborgen, kunnen de lidstaten aan de leverancier(s) van de universele dienst diensten blijven voorbehouden. Deze diensten zijn beperkt tot het ophalen, sorteren, vervoeren en bestellen van binnenlandse brievenpost, al dan niet per spoedbestelling, binnen de volgende maximumgewichts- en prijslimieten. Het maximumgewicht bedraagt 100 gram vanaf 1 januari 2003 en 50 gram vanaf 1 januari 2006. Deze maximumgewichten zijn niet van toepassing vanaf 1 januari 2003 indien de prijs gelijk is aan of meer bedraagt dan driemaal het openbare tarief van brievenpost van de laagste gewichtsklasse van de snelste categorie, en vanaf 1 januari 2006 indien de prijs gelijk is aan of meer bedraagt dan tweeëneenhalfmaal dit tarief.

[...]

Voor zover nodig om de levering van de universele dienst te waarborgen, kan direct mail voorbehouden blijven binnen de eerder genoemde gewichts- en prijslimieten.

Voor zover nodig om de levering van de universele dienst te waarborgen, bijvoorbeeld wanneer bepaalde onderdelen van de postactiviteit reeds zijn geliberaliseerd of vanwege de specifieke kenmerken van de postmarkt in een lidstaat, kan uitgaand grensoverschrijdend postverkeer voorbehouden blijven binnen de eerder genoemde gewichts- en prijslimieten.

[...]

3. De Commissie verricht een verkennende studie om voor elke lidstaat te beoordelen welke gevolgen de volledige voltooiing van de interne postmarkt in 2009 voor de universele dienst zal hebben. Op basis van de conclusies van die studie legt de Commissie vóór 31 december 2006 aan het Europees Parlement en de Raad een verslag voor, vergezeld van een voorstel waarin, in voorkomend geval, het jaar 2009 wordt bevestigd voor de voltooiing van de interne postmarkt of in het licht van de conclusies van de studie een andere maatregel wordt vastgesteld."

9 De vijftiende tot en met de zeventiende, de twintigste, de tweeëntwintigste en de drieëntwintigste overweging van de considerans van richtlijn 2002/39 luiden als volgt:

„(15) De volgende fasen van de openstelling van de markt moeten van substantiële aard en voor de lidstaten in de praktijk haalbaar zijn; tegelijkertijd moet het leveren van de universele dienst verzekerd blijven.

(16) Algemene verlagingen van het maximumgewicht voor diensten die aan de leveranciers van de universele dienst mogen worden voorbehouden tot 100 gram in 2003 en tot 50 gram in 2006, gecombineerd met een volledige openstelling van de markt voor uitgaande grensoverschrijdende post, met eventuele uitzonderingen voor zover dit met het oog op het leveren van de universele dienst nodig zou zijn, vormen vrij eenvoudige en beheerste, maar niettemin belangrijke volgende fasen.

(17) [...] van de totale postinkomsten van de leveranciers van de universele dienst [is] gemiddeld [...] ongeveer 3 % [afkomstig] van uitgaande grensoverschrijdende post met een maximumgewicht van 50 gram.

[...]

(20) Gemiddeld 3 % van de totale postinkomsten is afkomstig van het uitgaande grensoverschrijdende postverkeer. De openstelling van dit gedeelte van de markt in alle lidstaten, met de nodige uitzonderingen om het leveren van de universele dienst te verzekeren, zou het mogelijk maken dat verschillende exploitanten van postdiensten alle uitgaande grensoverschrijdende post ophalen, sorteren en vervoeren.

[...]

(22) Het is van belang nu al een tijdschema voor de volgende stappen naar de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten op te stellen, zowel ter wille van de levensvatbaarheid van de universele dienst op lange termijn als met het oog op de voortgezette ontwikkeling van moderne en doelmatige postdiensten.

(23) Het is dienstig te blijven voorzien in de mogelijkheid dat de lidstaten bepaalde postdiensten aan hun leverancier(s) van de universele dienst blijven voorbehouden. Deze regelingen zullen de leveranciers van de universele dienst in staat stellen de aanpassing van hun activiteiten en personeel aan een grotere mededinging te voltooien, zonder dat dit ten koste gaat van hun financiële evenwicht en dus zonder dat het leveren van de universele dienst in gevaar wordt gebracht."

10 Richtlijn 2002/39 is in werking getreden op 5 juli 2002 en de termijn die aan de lidstaten was toegekend voor de uitvoering ervan, is op 31 december 2002 verstreken.

Nationale regeling

11 Aan richtlijn 97/67 is in de Spaanse rechtsorde uitvoering gegeven bij de wet van 13 juli 1998 op de universele postdienst en de liberalisering van de postdiensten (Ley 24/1998 del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales) (hierna: „Ley 24/1998"). Artikel 18, lid 1, sub c, van deze wet, in de ten tijde van de feiten geldende versie ervan, bepaalt:

„Aan de onderneming die is belast met het verrichten van de universele postdienst zijn uit hoofde van artikel 128, lid 2, van de Grondwet en overeenkomstig de bepalingen in het volgende hoofdstuk, de volgende tot de universele postdienst behorende diensten bij uitsluiting voorbehouden:

[...]

c) de grensoverschrijdende postdienst voor binnenkomende en uitgaande brieven en postkaarten, binnen de sub b vastgestelde gewichts- en prijslimieten. Onder grensoverschrijdende postdienst wordt voor de toepassing van deze wet de postdienst uit of naar andere staten verstaan."

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

12 International Mail verrichtte grensoverschrijdende postdiensten voor de verzending van postkaarten vanuit de voornaamste toeristenoorden in Spanje. Daartoe had zij in hotels, op campings, in vakantiehuizen en in supermarkten brievenbussen geplaatst waarin de gebruikers hun postkaarten naar het buitenland konden deponeren, gefrankeerd met etiketten die konden worden gekocht op de verkooppunten van die postkaarten.

13 Het directoraat-generaal verkeer oordeelde dat een dergelijke dienstverrichting een ernstig strafbaar feit als bedoeld in artikel 41, lid 3, sub a, juncto lid 2, sub b, van Ley 24/1998 opleverde, bestaande in „het verrichten van aan de leverancier van universele postdiensten voorbehouden diensten zonder zijn toestemming, waardoor zijn dienstverlening in gevaar komt".

14 Bij beslissing van 16 juni 1999 heeft het directoraat-generaal verkeer International Mail Spain SL een geldboete van 10 miljoen ESP opgelegd en haar gelast, het aanbieden en leveren van diensten van hetzelfde type als de aan de universele leverancier van postdiensten voorbehouden diensten te staken, alsmede brievenbussen en alle informatie over die dienst te verwijderen.

15 Nadat het Tribunal Superior de Justicia te Madrid het door International Mail Spain SL tegen die beslissing ingestelde beroep had verworpen door onder meer te oordelen dat Ley 24/1998 in overeenstemming was met richtlijn 97/67, heeft deze vennootschap cassatieberoep bij de verwijzende rechterlijke instantie ingesteld.

16 Volgens deze laatste hangt de afdoening van het hoofdgeding grotendeels af van de uitlegging die moet worden gegeven aan artikel 7, lid 2, van richtlijn 97/67. Ingeval artikel 18, lid 1, sub c, van Ley 24/1998 niet aan de in bedoelde communautaire bepaling gestelde voorwaarden voldoet, kon de niet-inachtneming van deze nationale wettelijke bepaling door de particuliere marktdeelnemers namelijk geen bestuurlijke boete rechtvaardigen als die welke aan International Mail is opgelegd. De twijfels die deze verwijzende instantie met betrekking tot de juiste uitlegging van artikel 7 heeft, vloeien met name voort uit de nieuwe formulering die richtlijn 2002/39 aan dit artikel heeft gegeven.

17 In die omstandigheden heeft het Tribunal Supremo de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Mogen de lidstaten volgens artikel 7, lid 2, van richtlijn 97/67 [...], dat hun toestaat om grensoverschrijdende post onder de voorbehouden postdiensten op te nemen, het desbetreffende voorbehoud enkel maken voor zover het financiële evenwicht van de leverancier van de universele dienst zonder dat voorbehoud aantoonbaar in gevaar komt, of mogen zij het voorbehoud ook handhaven op grond van andere overwegingen, waaronder overwegingen van doeltreffendheid met het oog op de algemene situatie in de postsector, met inbegrip van de mate van liberalisering in die sector op het moment waarop tot het voorbehoud werd besloten?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

Ontvankelijkheid

18 De Spaanse regering is van mening dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is, omdat het in werkelijkheid betrekking heeft op de geldigheid

van een nationale wettelijke regeling en niet op de uitlegging van een gemeenschapsregeling. Door de voorlegging van deze vraag aan het Hof wenst de nationale rechterlijke instantie in werkelijkheid te vernemen of artikel 18, lid 1, sub c, van Ley 24/1998 verenigbaar is met richtlijn 97/67, dan wel of het de grenzen van de door deze richtlijn opgelegde beperkingen overschrijdt.

19 In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof in het kader van een procedure krachtens artikel 234 EG niet bevoegd is om uitspraak te doen over de verenigbaarheid van nationale bepalingen met bepalingen van gemeenschapsrecht (zie onder meer arresten van 7 juli 1994, Lamaire, C-130/93, Jurispr. blz. I-3215, punt 10, en 19 september 2006, Wilson, C-506/04, Jurispr. blz. I-8613, punt 34). Voorts is in het kader van het bij dit artikel ingevoerde stelsel van rechterlijke samenwerking de uitlegging van nationale bepalingen een zaak van de rechterlijke instanties van de lidstaten en niet van het Hof (zie onder meer arrest van 12 oktober 1993, Vanacker en Lesage, C-37/92, Jurispr. blz. I-4947, punt 7, alsook arrest Wilson, reeds aangehaald, punt 34).

20 Het Hof is daarentegen wel bevoegd de nationale rechter alle gegevens over de uitlegging van het gemeenschapsrecht te verschaffen die die rechter in staat stellen te beoordelen of nationale bepalingen verenigbaar zijn met de gemeenschapsregeling (zie onder meer reeds aangehaalde arresten Lamaire, punt 10, en Wilson, punt 35).

21 Bijgevolg moet de argumentatie van de Spaanse regering worden afgewezen, te meer daar de door de verwijzende rechterlijke instantie gestelde vraag uitdrukkelijk betrekking heeft op de uitlegging van een bepaling van gemeenschapsrecht.

22 De Spaanse regering stelt tevens dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is omdat het irrelevant is en op hypothetische wijze is geformuleerd.

Het Hof zou zich immers enkel in abstracte en algemene bewoordingen kunnen uitspreken over de gegrondheid van het voorbehoud van de grensoverschrijdende post aan de marktdeelnemer die met de levering van de universele postdienst is belast. Het zou niet kunnen beoordelen of een dergelijk voorbehoud, bedoeld in artikel 18, lid 1, sub c, van Ley 24/1998, gerechtvaardigd is dan wel de grenzen van de door artikel 7, lid 2, van richtlijn 97/67 opgelegde beperkingen overschrijdt, aangezien een dergelijke beoordeling niet tot zijn bevoegdheid behoort.

23 In dit verband zij eraan herinnerd dat in het kader van de procedure van artikel 234 EG het 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 geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van gemeenschapsrecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (zie onder meer arrest van 18 juli 2007, Lucchini, C-119/05, Jurispr. blz. I-6199, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

24 Bovendien kan het enkele feit dat het Hof wordt verzocht om zich in abstracte en algemene bewoordingen uit te spreken, niet tot gevolg hebben dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk wordt. Een van de essentiële kenmerken van het in artikel 234 EG neergelegde stelsel van rechterlijke samenwerking impliceert immers dat het Hof een aan hem voorgelegde vraag over de uitlegging van het gemeenschapsrecht veeleer in abstracte en algemene bewoordingen beantwoordt, terwijl het aan de verwijzende rechterlijke instantie staat om het bij haar aanhangige geding af te doen met inaanmerkingneming van het antwoord van het Hof.

25 Derhalve moet het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk worden geacht.

Ten gronde

26 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 7, lid 2, van richtlijn 97/67 aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten de grensoverschrijdende post slechts aan de leverancier van de universele dienst mogen voorbehouden voor zover zij aantonen dat het financiële evenwicht van deze laatste zonder dat voorbehoud in gevaar komt, of dat andere overwegingen betreffende de algemene situatie in de postsector, loutere overwegingen van doeltreffendheid daaronder begrepen, volstaan om dit voorbehoud te rechtvaardigen.

27 Volgens artikel 7, lid 2, van richtlijn 97/67 kunnen de lidstaten grensoverschrijdende post binnen bepaalde prijs- en gewichtsklassen aan de leverancier van de universele postdienst blijven voorbehouden, „voor zover [dat] nodig [is] voor de handhaving van de universele dienst". Overigens geldt diezelfde voorwaarde volgens de leden 1 en 2 van dit artikel voor de mogelijkheid om — binnen bepaalde prijs- en gewichtsklassen — het ophalen, het sorteren, het vervoer en het bestellen van binnenlandse brievenpost, alsook direct mail, aan de leverancier van de universele postdienst voor te behouden.

28 Allereerst moet worden geconstateerd dat het gebruik van het woord „nodig" eraan in de weg staat dat dit voorbehoud op basis van loutere overwegingen van doeltreffendheid wordt gerechtvaardigd.

29 De redenen die de gemeenschapswetgever ertoe hebben aangezet om in de mogelijkheid van een dergelijk voorbehoud te voorzien, zijn geëxpliciteerd in de zestiende overweging van de considerans van richtlijn 97/67, volgens welke „de instandhouding van een pakket van diensten die kunnen worden voorbehouden met inachtneming van de regels van het Verdrag en onverminderd de toepassing van de mededingingsregels, gerechtvaardigd is omdat een financieel evenwichtig functioneren van de universele dienst moet worden gewaarborgd".

30 Wat in die context inzonderheid direct mail en grensoverschrijdende post betreft, heeft de gemeenschapswetgever in de negentiende overweging van de considerans van richtlijn 97/67 gepreciseerd dat „het redelijk is om in het kader van een overgangsregeling toe te staan dat direct mail en grensoverschrijdende post binnen de voorbehouden sector kunnen vallen [...]".

31 Artikel 7, lid 2, van richtlijn 97/67 heeft dus tot doel, het behoud van de universele postdienst te waarborgen, met name door deze dienst van de nodige middelen te voorzien opdat deze financieel evenwichtig kan functioneren.

32 Deze uitlegging wordt overigens bevestigd door het feit dat het financiële evenwicht van de leverancier van de universele postdienst één van de essentiële criteria vormt die overeenkomstig artikel 7, lid 3, van die richtlijn door het Parlement en de Raad in aanmerking moeten worden genomen bij de vaststelling van hun latere besluit over de verdere geleidelijke en gecontroleerde liberalisering van de postmarkt, met name met het oog op de liberalisering van grensoverschrijdende post.

33 Het criterium van het financiële evenwicht is in de rechtspraak van het Hof op het gebied van postdiensten reeds vóór de inwerkingtreding van richtlijn 97/67 toegepast, met name met betrekking tot artikel 90 van het EG-Verdrag (thans artikel 86 EG).

34 Volgens deze rechtspraak kunnen de lidstaten aan de leverancier van de universele postdienst, als onderneming die met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang is belast, alleenrechten verlenen die de mededinging mogelijkerwijs beperken, ja zelfs uitsluiten, voor zover dit noodzakelijk is om hem in staat te stellen zijn taak van algemeen belang te vervullen en, inzonderheid, onder economisch aanvaardbare omstandigheden te functioneren (zie arrest van 19 mei 1993, Corbeau, C-320/91, Jurispr. blz. I-2533, punten 14-16).

35 In dit verband volgt uit dezelfde rechtspraak dat het niet noodzakelijk is, dat het financiële evenwicht of de economische levensvatbaarheid van de met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang belaste onderneming worden bedreigd. Het volstaat, dat de onderneming de haar opgedragen bijzondere taak zonder de litigieuze rechten niet kan vervullen, of dat handhaving van die rechten noodzakelijk is om de houder ervan in staat te stellen, de hem opgedragen taak van algemeen economisch belang onder economisch aanvaardbare omstandigheden te vervullen (arrest van 17 mei 2001, TNT Traco, C-340/99, Jurispr. blz. I-4109, punt 54).

36 In deze context heeft het Hof verklaard dat de verplichting van degene die met die taak is belast, zijn diensten te verrichten zonder daarbij het economisch evenwicht te verliezen, de mogelijkheid van compensatie tussen rendabele en minder rendabele sectoren van bedrijvigheid onderstelt en dus een beperking van de mededinging door particuliere ondernemers in de economisch rendabele sectoren rechtvaardigt (arrest Corbeau, reeds aangehaald, punt 17).

37 Deze rechtspraak betreffende het primaire recht is eveneens in het kader van het hoofdgeding relevant, te meer daar richtlijn 97/67 uitdrukkelijk meermaals in herinnering brengt dat bij de toekenning van een alleenrecht de verdragsregels in acht moeten worden genomen.

38 Evenzo bepaalt artikel 4 van richtlijn 97/67 dat „[elke] lidstaat [...] met inachtneming van het gemeenschapsrecht de rechten en plichten van de leverancier(s) van de universele dienst [bepaalt] en [...] deze bekend[maakt]". In dezelfde zin benadrukken de zestiende en de eenenveertigste overweging van de considerans van de richtlijn, volgens welke deze laatste „de regels van het Verdrag, en met name de regels inzake mededinging en het vrij verrichten van diensten, onverlet laat", dat bedoelde regels, onder meer die betreffende de mededinging, in acht moeten worden genomen.

39 Uit de in de punten 33 tot en met 36 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak betreffende het primaire recht volgt, dat het criterium van het financiële evenwicht van de universele postdienst door een lidstaat in aanmerking kan worden genomen wanneer hij besluit de grensoverschrijdende post voor te behouden, en dat bij de toepassing van dit criterium, zoals de advocaat-generaal in de punten 26 tot en met 31 van zijn conclusie heeft opgemerkt, in beginsel enkel de diensten die de universele postdienst vormen in de beschouwing moeten worden betrokken, en niet de andere activiteiten die de leverancier van deze dienst in voorkomend geval kan uitoefenen. Het is immers mogelijk dat deze laatste ook andere economische activiteiten uitoefent, die van het voordeel van uit de voorbehouden diensten voortvloeiende kruissubsidies moeten worden uitgesloten.

40 Uit deze rechtspraak volgt evenwel ook dat de in artikel 7, lid 2, van richtlijn 97/67 neergelegde voorwaarde niet tot dit enkele financiële aspect kan worden beperkt, voor zover niet kan worden uitgesloten dat er andere redenen zijn waarom de lidstaten overeenkomstig artikel 86, lid 2, EG kunnen besluiten om de grensoverschrijdende post voor te behouden, teneinde zeker te stellen dat de leverancier van de universele postdienst de hem opgedragen bijzondere taak kan vervullen.

41 Overwegingen — zoals de doeltreffendheid — met betrekking tot de algemene situatie in de postsector, daaronder begrepen die aangaande de mate van liberalisering van die sector op het moment waarop een beslissing over grensoverschrijdende post wordt genomen, volstaan niet om het voorbehoud van die post te rechtvaardigen, tenzij de universele postdienst zonder dat voorbehoud niet kan worden gewaarborgd of dit voorbehoud noodzakelijk is omdat deze dienst anders niet onder economisch aanvaardbare omstandigheden kan worden verricht.

42 Derhalve moet worden vastgesteld dat zowel de bewoordingen van artikel 7, lid 2, van richtlijn 97/67 als de doelstelling van deze bepaling zich ertegen verzetten dat het besluit om de grensoverschrijdende post aan de leverancier van universele postdienst voor te behouden, door loutere overwegingen van doeltreffendheid wordt gerechtvaardigd.

43 De wijziging van artikel 7 van richtlijn 97/67 bij richtlijn 2002/39 (hierna: „gewijzigde richtlijn 97/67"), waarnaar de verwijzende rechterlijke instantie uitdrukkelijk verwijst als motivering van haar beslissing om het Hof een verzoek om een prejudiciële beslissing voor te leggen, doet niet af aan deze uitlegging.

44 Er zij immers aan herinnerd dat artikel 7, lid 1, vierde alinea, van de gewijzigde richtlijn 97/67 bepaalt dat „[v]oor zover nodig om de levering van de universele dienst te waarborgen, bijvoorbeeld wanneer bepaalde onderdelen van de post-activiteit reeds zijn geliberaliseerd of vanwege de specifieke kenmerken van de postmarkt in een lidstaat, uitgaand grensoverschrijdend postverkeer voorbehouden [kan] blijven binnen de eerder genoemde gewichts- en prijslimieten".

45 Zoals de Commissie van de Europese Gemeenschappen in haar schriftelijke opmerkingen aanvoert, blijkt met name uit de tweeëntwintigste en de drie-entwintigste overweging van de considerans van richtlijn 2002/39 dat artikel 7, lid 1, vierde alinea, van de gewijzigde richtlijn 97/67, evenals artikel 7, lid 2, van richtlijn 97/67, ertoe strekt te waarborgen dat het financiële evenwicht van de universele postdienst niet wordt aangetast en dus het leveren van die universele dienst niet in gevaar wordt gebracht.

46 Bovendien zou het, zoals de Commissie eveneens betoogt, in strijd zijn met de doelstelling van richtlijn 2002/39, namelijk de geleidelijke en beheerste openstelling van de postdiensten voor de mededinging, om artikel 7, lid 1, vierde alinea, van de gewijzigde richtlijn 97/67 aldus uit te leggen dat deze de aan de lidstaten gelaten beoordelingsmarge verruimt.

47 Zoals de advocaat-generaal in punt 36 van zijn conclusie heeft aangegeven, wordt in de zestiende overweging van de considerans van richtlijn 2002/39, volgens welke „een volledige openstelling van de markt voor uitgaande grensoverschrijdende post, met eventuele uitzonderingen voor zover dit met het oog op het leveren van de universele dienst nodig zou zijn, vrij eenvoudige en beheerste, maar niettemin belangrijke volgende fasen [vormen]", gelezen in samenhang met de vijftiende, de zeventiende en de twintigste overweging van diezelfde richtlijn, duidelijk aangegeven dat de mogelijkheid om uitgaande grensoverschrijdende post voor te behouden, bedoeld in artikel 7, lid 1, vierde alinea, van de gewijzigde richtlijn 97/67, een uitzondering betreft.

48 Derhalve vormen de in artikel 7, lid 1, vierde alinea, van de gewijzigde richtlijn 97/67 gegeven voorbeelden, zoals de advocaat-generaal in 33 van zijn conclusie heeft verklaard, slechts aanwijzingen, die als richtsnoer kunnen dienen voor de beoordeling van het verlenen van bijzondere rechten aan de leverancier van de universele postdienst, zoals het voorbehoud van de grensoverschrijdende post, zonder dat zij wijziging kunnen brengen in de aan artikel 7, lid 2, van richtlijn 97/67 te geven uitlegging.

49 Aangaande het bewijs dat het voor het behoud van de universele postdienst nodig is om de grensoverschrijdende post aan de leverancier van deze dienst voor te behouden, blijkt uit de formulering van artikel 7, lid 2, van richtlijn 97/67 dat de bewijslast dienaangaande rust op de lidstaat die gebruikmaakt van de mogelijkheid om een dergelijk voorbehoud te maken, of in voorkomend geval op die leverancier. Deze uitlegging vindt steun in het feit dat in het kader van artikel 86, lid 2, EG de lidstaat of de onderneming die zich op deze bepaling beroept, moet aantonen dat is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van die bepaling (arrest TNT Traco, reeds aangehaald, punt 59).

50 Gelet op een en ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 7, lid 2, van richtlijn 97/67 aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten op grond hiervan de grensoverschrijdende post slechts aan de leverancier van de universele postdienst mogen voorbehouden voor zover zij aantonen:

— dat deze universele dienst zonder dit voorbehoud niet kan worden gewaarborgd, dan wel

— dat dit voorbehoud noodzakelijk is omdat deze dienst anders niet onder economisch aanvaardbare omstandigheden kan worden verricht.

Kosten

51 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 van Justitie (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 7, lid 2, 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, moet aldus worden uitgelegd dat de lidstaten op grond hiervan de grensoverschrijdende post slechts aan de leverancier van de universele postdienst mogen voorbehouden voor zover zij aantonen:

— **dat deze universele dienst zonder dit voorbehoud niet kan worden gewaarborgd, dan wel**

— **dat dit voorbehoud noodzakelijk is omdat deze dienst anders niet onder economisch aanvaardbare omstandigheden kan worden verricht.**

ondertekeningen