DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)
den 15 november 2007 *

I mål C-162/06,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Tribunal Supremo (Spanien) genom beslut av den 7 mars 2006, som inkom till domstolen den 27 mars 2006, i målet

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

mot

Administración del Estado,

Correos,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. Jann (referent) samt domarna A. Tizzano, R. Schintgen, A. Borg Barthet och M. Ilešič,

* Rättegångsspråk: spanska.

generaladvokat: M. Poiares Maduro,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 15 mars 2007,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— International Mail Spain SL, genom R. Ballesteros Pomar, abogada,

— Spaniens regering, genom F. Díez Moreno, i egenskap av ombud,

— Belgiens regering, genom A. Hubert, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom R. Vidal Puig och K. Simonsson, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 8 maj 2007 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 7.2 i 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).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan International Mail Spain SL (nedan kallat International Mail), tidigare TNT Express Worldwide Spain SL, å ena sidan, och Administración del Estado och Correos, å andra sidan, angående det beslut som Secretaría General de Comunicaciones (Ministerio de Fomento) (ledningen för kommunikation vid ministeriet för infrastruktur och kommunikation) (nedan kallad ledningen för kommunikation) fattat den 16 juni 1999, att vidta sanktionsåtgärder mot International Mail för att, utan tillstånd från den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster, ha tillhandahållit posttjänster som omfattas av monopol för den senare.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapslagstiftningen

3 Enligt artikel 1 i direktiv 97/67 stadgas i detsamma gemensamma regler om bland annat tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänster i Europeiska gemenskapen och kriterier som bestämmer vilka tjänster som kan omfattas av monopol för dem som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster.

4 Enligt artikel 3.1 i detta direktiv skall medlemsstaterna säkerställa att användarna har tillgång till samhällsomfattande tjänster som inbegriper stadigvarande tillhandahållna posttjänster av fastställd kvalitet inom hela territoriet till rimliga priser för samtliga användare. Enligt punkt 7 i denna artikel skall dessa samhällsomfattande tjänster täcka såväl nationella tjänster som gränsöverskridande tjänster.

5 Artikel 7 i direktivet, som omfattas av dess kapitel 3 med rubriken "Harmonisering av tjänster som får omfattas av monopol", har följande lydelse:

"1. I den utsträckning som är nödvändig för att säkerställa att de samhällsomfattande tjänsterna upprätthålls skall de tjänster som varje medlemsstat får låta omfattas av monopol för den eller dem som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster var[a] insamling, sortering, transport och överlämnande av inrikes brevförsändelser, vare sig det gäller ilförsändelser eller inte, vilkas pris är lägre än fem gånger den allmänna avgiften för en brevförsändelse av första viktklassen inom den snabbaste normalkategorin, om en sådan finns, såvida de väger mindre än 350 g. ...

2. I den utsträckning som är nödvändig för att säkerställa att de samhällsomfattande tjänsterna upprätthålls får gränsöverskridande post och direktreklam fortsättningsvis omfattas av monopol inom de pris- och viktgränser som föreskrivs i punkt 1.

3. Som ett ytterligare steg mot fullbordandet av den inre marknaden för posttjänster skall Europaparlamentet och rådet senast den 1 januari 2000 och utan att det påverkar kommissionens behörighet besluta om den fortsatta gradvisa liberaliseringen av postsektorn under kontrollerade former, särskilt med hänsyn till liberaliseringen av gränsöverskridande post och direktreklam, och om en ytterligare

översyn av pris- och viktgränser, vilka skall träda i kraft den 1 januari 2003, med beaktande av utvecklingen, särskilt den ekonomiska, sociala och tekniska utveckling som har ägt rum fram till dess samt med beaktande också av den ekonomiska situationen för den eller dem som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster, i syfte att ytterligare fullfölja målen i detta direktiv.

..."

6 Skälen 16 och 19 i direktiv 97/67 har följande lydelse:

"(16) Att behålla ett utbud av tjänster som kan omfattas av monopol, i enlighet med bestämmelserna i [EG-]fördraget och utan att det påverkar tillämpningen av konkurrensreglerna, förefaller berättigat för att de samhällsomfattande tjänsterna fungerar på ekonomiskt balanserade villkor. ...

...

19) Det är rimligt att tills vidare tillåta att direktreklam och gränsöverskridande post fortsättningsvis kan få omfattas av monopol inom de föreskriva pris- och viktgränserna. ..."

7 Direktiv 97/67 trädde i kraft den 10 februari 1998, och enligt artikel 24 första stycket gick den tidsfrist som medlemstaterna getts för att införliva direktivet ut den 10 februari 1999.

8 Artikel 1.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG av den 10 juni 2002 om ändring av direktiv 97/67 för att ytterligare öka konkurrensen inom postsektorn i gemenskapen (EGT L 176, s. 21), genom vilken artikel 7 i direktiv 97/67 ersattes, har följande lydelse:

"1. Medlemsstaterna får även fortsättningsvis, i den utsträckning som det är nödvändigt för att säkerställa att de samhällsomfattande tjänsterna upprätthålls, låta vissa tjänster omfattas av monopol för den eller dem som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster. Dessa tjänster skall vara begränsade till insamling, sortering, transport och överlämnande av inrikes brevförsändelser och inkommande gränsöverskridande brevförsändelser, vare sig det gäller ilförsändelser eller inte, inom de vikt- och prisgränser som framgår nedan. Viktgränsen skall vara 100 gram från och med den 1 januari 2003 och 50 gram från och med den 1 januari 2006. Dessa viktgränser gäller inte från och med den 1 januari 2003 om priset är lika med eller mer än tre gånger den allmänna avgiften för en brevförsändelse av första viktklassen inom den snabbaste kategorin, eller från och med den 1 januari 2006 om priset är lika med eller mer än två och en halv gång denna avgift.

...

I den utsträckning som det är nödvändigt för att säkerställa att de samhällsomfattande tjänsterna tillhandahålls, får direktreklam även fortsättningsvis omfattas av monopol inom samma pris- och viktgränser.

I den utsträckning som det är nödvändigt för att säkerställa att de samhällsomfattande tjänsterna tillhandahålls, till exempel när vissa sektorer av postverksamheten redan har liberaliserats eller på grund av postsektorns särskilda egenskaper i en medlemsstat, får utgående gränsöverskridande post även fortsättningsvis omfattas av monopol inom samma pris- och viktgränser.

...

3. Kommissionen skall slutföra arbetet med den prognosstudie som för varje medlemsstat skall bedöma konsekvenserna för de samhällsomfattande tjänsterna av att den inre marknaden för postsektorn genomförs fullt ut år 2009. På grundval av slutsatserna i denna studie skall kommissionen senast den 31 december 2006 överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet tillsammans med ett förslag som, om lämpligt, bekräftar att den inre marknaden för postsektorn skall genomföras fullt ut år 2009 eller bestämmer andra åtgärder mot bakgrund av slutsatserna i studien."

9 Skälen 15–17, 20, 22 och 23 i direktiv 2002/39 har följande lydelse:

"(15) Det är lämpligt att säkerställa att kommande faser av marknadsöppningen blir av betydande omfattning samtidigt som de i praktiken kan uppnås av medlemsstaterna, och även fortsättningsvis säkerställer samhällsomfattande tjänster.

(16) Allmänna minskningar av viktgränserna till 100 gram år 2003 och 50 gram år 2006 för sådana tjänster som får omfattas av monopol för den eller de som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster, kombinerat med en fullständig konkurrensutsättning av marknaderna för utgående gränsöverskridande post, med möjlighet till undantag i den utsträckning detta behövs, för att säkerställa tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster, innebär relativt enkla och kontrollerade kommande faser som ändå är betydande.

(17) ... [U]tgående gränsöverskridande brevförsändelser under viktgränsen på 50 gram utgör inom gemenskapen i genomsnitt ytterligare cirka 3% av de sammanlagda intäkterna som de som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster får från postverksamhet.

...

(20) Utgående gränsöverskridande post utgör i genomsnitt 3% av postväsendets intäkter. Om denna del av marknaden skulle öppnas fullt ut i alla medlemsstater, med de undantag som skulle behövas för att säkerställa tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster, skulle olika postoperatörer få möjlighet att insamla, sortera och befordra all utgående gränsöverskridande post.

...

22) Både med hänsyn till de samhällsomfattande tjänsternas överlevnad på lång sikt och med hänsyn till den fortsatta tillväxten och utvecklingen av en modern och effektiv postsektor är det viktigt att redan nu fastställa en tidsplan för kommande steg mot att fullt ut genomföra den inre marknaden för posttjänster.

(23) Det är lämpligt att fastställa att medlemsstaterna får låta vissa posttjänster omfattas av monopol för den eller de som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster. Dessa åtgärder kommer att ge dem som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster möjlighet att slutföra sitt arbete för att anpassa sin verksamhet och sina mänskliga resurser till den ökande konkurrensen utan att detta hotar deras finansiella ställning och därigenom garantin för de samhällsomfattande tjänsterna."

10 Direktiv 2002/39 trädde i kraft den 5 juli 2002, och införlivandefristen för medlemsstaterna gick ut den 31 december 2002.

Den nationella lagstiftningen

11 Direktiv 97/67 införlivades med den spanska rättsordningen genom den spanska lagen om samhällsomfattande posttjänster och om liberalisering av posttjänster (Ley 24/1998 del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales) av den 13 juli 1998 (nedan kallad lag 24/1998). Artikel 18.1 C i denna lag, i dess lydelse vid tiden för omständigheterna i målet, har följande lydelse:

"Den operatör som ges i uppdrag att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster skall, med stöd av artikel 128.2 i konstitutionen och på de villkor som anges i följande kapitel, med ensamrätt förbehållas följande samhällsomfattande posttjänster:

...

C) Gränsöverskridande posttjänst avseende in- och utgående brev och vykort, med de gränser för vikt och pris som anges i punkt B. Med gränsöverskridande posttjänst avses i denna lag post som skickas från eller till andra stater."

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

12 International Mail tillhandahöll på de viktigaste spanska turistorterna utgående gränsöverskridande posttjänster för vykort. I detta syfte monterades brevlådor upp i hotell, på campingplatser, i residens, i snabbköp etcetera. På dessa ställen kunde de som utnyttjar dessa tjänster posta sina vykort som adresserats till utlandet, efter det att korten frankerats med självhäftande etiketter som kunde köpas på samma försäljningsställen som vykorten.

13 Ledningen för kommunikation ansåg att denna tjänst utgjorde en sådan grov administrativ överträdelse som avses i bestämmelserna i artikel 41.3 a och 41.2 b i lag 24/1998, eftersom International Mail "utan tillstånd från den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster bedrivit sådan postbefordran som omfattas av monopol för den senare, vilket äventyrat den senares tillhandahållande av tjänsterna".

14 Genom beslut av den 16 juni 1999 ålade ledningen för kommunikation International Mail att betala vite på 10 miljoner ESP, och förelade företaget att upphöra med att erbjuda och tillhandahålla posttjänster av det slag som omfattas av monopol för den som är behörig att ansvara för tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänster, och att ta bort samtliga brevlådor och information avseende denna tjänst.

15 Eftersom Tribunal Superior de Justicia de Madrid hade ogillat det överklagande som International Mail gett in av det ovanstående beslutet, med den motiveringen att bland annat lag 24/1998 var förenlig med direktiv 97/67, överklagade företaget till den hänskjutande domstolen.

16 Enligt den hänskjutande domstolen är avgörandet av målet i hög grad beroende av tolkningen av artikel 7.2 i direktiv 97/67. För det fall att artikel 18.1 C i lag 24/1998 inte är förenlig med den ovanstående gemenskapsrättsliga bestämmelsen, skall de privata operatörernas överträdelse av en sådan nationell bestämmelse inte medföra någon sådan administrativ sanktionsåtgärd som vidtagits mot International Mail. Den hänskjutande domstolens tvivel avseende den riktiga tolkningen av artikel 7 i direktiv 97/67 uppkom bland annat mot bakgrund av den nya lydelse som denna artikel getts genom direktiv 2002/39.

17 Det är mot denna bakgrund som Tribunal Supremo beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

"Är det enligt artikel 7.2 i direktiv 97/67, enligt vilken medlemsstaterna har rätt att låta gränsöverskridande posttjänster omfattas av monopol, tillåtet för dessa medlemsstater att införa nämnda monopol endast i den utsträckning de visar att den ekonomiska balansen i den verksamhet som drivs av den som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten skulle äventyras om monopolet inte fanns, eller kan dessa medlemsstater, omvänt, behålla monopolet även med hänvisning till andra överväganden, däribland lämplighetshänsyn rörande den allmänna situationen inom postsektorn, inbegripet graden av liberalisering av nämnda sektor vid den tidpunkt då beslutet om monopolet fattas?"

Prövning av tolkningsfrågan

Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning

18 Den spanska regeringen anser att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till sakprövning, eftersom den i själva verket avser giltigheten av en nationell

bestämmelse och inte tolkningen av en gemenskapsrättslig bestämmelse. Genom att hänskjuta den aktuella frågan till EG-domstolen har den nationella domstolen nämligen i själva verket bett domstolen att pröva om artikel 18.1 C i lag 24/1998 är förenlig med direktiv 97/67, eller om denna nationella bestämmelse går längre än vad direktivets begränsningar tillåter.

19 Domstolen gör härvid följande bedömning. Det erinras om att det inte ankommer på domstolen att i ett förfarande i enlighet med artikel 234 EG uttala sig om nationella bestämmelsers förenlighet med gemenskapsrätten (se, bland annat, dom av den 7 juli 1994 i mål C-130/93, Lamaire, REG 1994, s. I-3215, punkt 10, och av den 19 september 2006 i mål C-506/04, Wilson, REG 2006, s. I-8613, punkt 34). Inom ramen för systemet för rättsligt samarbete som fastställs i ovannämnda artikel ankommer dessutom tolkningen av nationella bestämmelser på medlemsstaternas domstolar, och inte på EG-domstolen (se, bland annat, dom av den 12 oktober 1993 i mål C-37/92, Vanacker och Lesage, REG 1993, s. I-4947, punkt 7, och domen i det ovannämnda målet Wilson, punkt 34).

20 Däremot är EG-domstolen behörig att tillhandahålla den nationella domstolen alla sådana uppgifter om gemenskapsrättens tolkning som gör det möjligt för den nationella domstolen att pröva förenligheten av den nationella rättens normer med gemenskapslagstiftningen (se, bland annat, domarna i de ovannämnda målen Lamaire, punkt 10, och Wilson, punkt 35).

21 Den spanska regeringens argument skall således inte godtas och detta särskilt som den nationella domstolens fråga uttryckligen avser tolkningen av en gemenskapsrättslig bestämmelse.

22 Den spanska regeringen har också gjort gällande att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till sakprövning, eftersom den saknar ändamålsenlig verkan och är

hypotetiskt formulerad. Domstolen skulle nämligen endast i abstrakta och allmänna ordalag kunna uttala sig om huruvida det är välgrundat att låta gränsöverskridande post omfattas av monopol för den operatör som har getts i uppdrag att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster. Domstolen skulle däremot inte kunna bedöma huruvida detta monopol, som avses i artikel 18.1 C i lag 24/1998, är motiverat eller om det i stället går längre än begränsningarna i artikel 7.2 i direktiv 97/67, eftersom en sådan bedömning inte omfattas av domstolens behörighet.

23 I detta avseende erinrar domstolen om att det i ett förfarande enligt artikel 234 EG uteslutande ankommer på den nationella domstol, vid vilken tvisten anhängiggjorts och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen. Följaktligen är domstolen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som har ställts avser tolkningen av gemenskapsrätten (se, bland annat, dom av den 18 juli 2007 i mål C-119/05, Lucchini, REG 2007, s. I-6199, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

24 Den enda omständigheten att domstolen har att uttala sig i abstrakta och allmänna ordalag medför inte heller att en begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till sakprövning. Ett av de grundläggande kännetecknen för systemet för rättsligt samarbete enligt artikel 234 EG är nämligen att domstolen i ganska abstrakta och allmänna ordalag svarar på en fråga som den fått avseende tolkningen av gemenskapsrätten, medan det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra det mål som anhängiggjorts vid den mot bakgrund av domstolens svar.

25 Begäran om förhandsavgörande skall således tas upp till sakprövning.

Prövning i sak

26 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 7.2 i direktiv 97/67 skall tolkas på så sätt att medlemsstaterna endast har rätt att låta gränsöverskridande post omfattas av monopol för den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster, i den utsträckning de visar att den ekonomiska balansen i dennes verksamhet skulle äventyras om monopolet inte fanns, eller om andra överväganden rörande den allmänna situationen inom postsektorn, däribland endast lämplighetshänsyn, är tillräckliga för att motivera detta monopol.

27 Enligt artikel 7.2 i direktiv 97/67 får medlemsstaterna "[i] den utsträckning som är nödvändig för att säkerställa att de samhällsomfattande tjänsterna upprätthålls", inom vissa pris- och viktgränser, fortsättningsvis behålla monopol på gränsöverskridande post för den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster. Enligt punkterna 1 och 2 i denna artikel gäller dessutom samma villkor, inom vissa pris- och viktgränser, för att låta insamling, sortering, transport och överlämnande av inrikes brevförsändelser, liksom direktreklam, omfattas av monopol för den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster.

28 Domstolen konstaterar inledningsvis att ordet "nödvändig" utgör hinder mot att monopolet kan motiveras blott av lämplighetshänsyn.

29 Skälen till att gemenskapslagstiftaren föreskrivit möjligheten till ett sådant monopol redovisas i skäl 16 i direktiv 97/67, och i nämnda skäl anges följande: "Att behålla ett utbud av tjänster som kan omfattas av monopol, i enlighet med bestämmelserna i fördraget och utan att det påverkar tillämpningen av konkurrensreglerna, förefaller berättigat för att de samhällsomfattande tjänsterna fungerar på ekonomiskt balanserade villkor."

30 Vad i detta sammanhang gäller direktreklam och i synnerhet gränsöverskridande post, har gemenskapslagstiftaren i skäl 19 i direktiv 97/67 betonat att "[d]et är rimligt att tills vidare tillåta att direktreklam och gränsöverskridande post fortsättningsvis kan få omfattas av monopol ...".

31 Ändamålet med artikel 7.2 i direktiv 97/67 är följaktligen att säkerställa att de samhällsomfattande posttjänsterna upprätthålls, bland annat genom att tillskriva dessa nödvändiga resurser för att de skall kunna fungera på ekonomiskt balanserade villkor.

32 Att denna tolkning är riktig bekräftas dessutom av den omständigheten att den ekonomiska balansen för den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster är ett av de grundläggande kriterier som Europaparlamentet och rådet enligt artikel 7.3 i direktivet skall beakta när de sedan fattar beslut om den fortsatta gradvisa liberaliseringen av postsektorn under kontrollerade former, särskilt med hänsyn till liberaliseringen av gränsöverskridande post.

33 Domstolens har redan före ikraftträdandet av direktiv 97/67 beaktat kriteriet ekonomisk balans i sin rättspraxis avseende posttjänster och då bland annat i samband med artikel 90 i EG-fördraget (nu artikel 86 EG).

34 Enligt denna rättspraxis kan medlemsstaterna bevilja den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster, i egenskap av företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, exklusiva rättigheter genom vilka konkurrensen kan begränsas, eller till och med uteslutas, i den mån som detta är nödvändigt för att denne skall kunna fullgöra sina uppgifter av allmänt intresse och i synnerhet åtnjuta ekonomiskt godtagbara villkor (se dom av den 19 maj 1993 i mål C-320/91, Corbeau, REG 1993, s. I-2533, punkterna 14–16, svensk specialutgåva, tillägg, s. 77).

35 I detta avseende framgår det av samma rättspraxis att det inte är nödvändigt att den ekonomiska jämvikten eller den fortsatta verksamheten i ett företag som har anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse hotas. Det är tillräckligt att företaget, om de omtvistade rättigheterna inte beviljas, hindras från att fullgöra de särskilda uppgifter som det har tilldelats eller att dessa rättigheter måste vidmakthållas för att rättighetshavaren under ekonomiskt godtagbara villkor skall kunna fullgöra de uppgifter av allmänt ekonomiskt intresse som denne har tilldelats (dom av den 17 maj 2001 i mål C-340/99, TNT Traco, REG 2001, s. I-4109, punkt 54).

36 I detta sammanhang har domstolen understrukit att skyldigheten för den som anförtrotts dessa uppgifter att säkerställa sina tjänster på ekonomiskt välavvägda villkor förutsätter en möjlighet till utjämning mellan räntabla och mindre räntabla verksamhetsområden och motiverar därför en begränsning av konkurrensen från privata företagares sida på ekonomiskt räntabla områden (se domen i det ovannämnda målet Corbeau, punkt 17).

37 Denna rättspraxis avseende primärrätten är också relevant för målet vid den nationella domstolen, och detta särskilt som det i direktiv 97/67 uttryckligen och på flera ställen upprepas att fördragsbestämmelserna skall följas när en exklusiv rättighet beviljas.

38 Enligt artikel 4 i direktiv 97/67 skall således "[v]arje medlemsstat ..., i överensstämmelse med gemenskapsrätten, bestämma och offentliggöra rättigheterna och skyldigheterna för den eller dem som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster". På samma sätt understryks det i skälen 16 och 41 i samma direktiv — varvid det senare anger att direktivet "[inte] påverkar ... tillämpningen av bestämmelserna i fördraget, särskilt inte konkurrensreglerna och reglerna för friheten att tillhandahålla tjänster" — att sådana bestämmelser, bland annat konkurrensreglerna, skall följas.

39 Det framgår av den ovan i punkterna 33–36 redovisade rättspraxisen avseende primärrätten att en medlemsstat på goda grunder kan ta hänsyn till de samhällsomfattande posttjänsternas ekonomiska balans när den beslutar att inrätta ett monopol för gränsöverskridande post. Det framgår vidare att detta kriterium i princip, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 26–31 i sitt förslag till avgörande, skall tillämpas på så sätt att hänsyn endast tas till de tjänster som omfattas av samhällsomfattande posttjänster och inte till sådana andra verksamheter som den som tillhandahåller posttjänsterna eventuellt bedriver. Det är nämligen möjligt att denne också bedriver annan ekonomisk verksamhet som inte skall omfattas av den korssubventionering som härrör från de tjänster som omfattas av monopolet.

40 Det framgår emellertid likaså av denna rättspraxis att villkoret i artikel 7.2 i direktiv 97/67 inte skall begränsas till att gälla endast denna finansiella aspekt. Det kan nämligen inte uteslutas att det även finns andra skäl för medlemsstaterna, i enlighet med artikel 86.2 EG, att besluta att låta gränsöverskridande post omfattas av monopol för att försäkra sig om att den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster inte hindras från att fullgöra de särskilda uppgifter som denne har tilldelats.

41 Överväganden, som lämplighetshänsyn, rörande den allmänna situationen inom postsektorn, inbegripet graden av liberalisering av denna sektor vid den tidpunkt då beslut om gränsöverskridande post fattas, är emellertid inte tillräckliga skäl för att ett monopol för sådan post skall anses motiverat, såvida inte avsaknaden av ett sådant monopol hindrar fullgörandet av de samhällsomfattande posttjänsterna, eller såvida inte monopolet är nödvändigt för att dessa tjänster skall kunna tillhandahållas på ekonomiskt godtagbara villkor.

42 Domstolen konstaterar således att såväl ordalydelsen i artikel 7.2 i direktiv 97/67 som ändamålet med denna bestämmelse utgör hinder mot ett beslut, som endast är baserat på lämplighetshänsyn, att låta gränsöverskridande post omfattas av monopol för den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster.

43 Ändringen av artikel 7 i direktiv 97/67 genom direktiv 2002/39 (nedan kallat direktiv 97/67 i ändrad lydelse), som den hänskjutande domstolen uttryckligen har hänvisat till för att motivera sin begäran om förhandsavgörande, föranleder inte domstolen att göra någon annan tolkning än den ovan gjorda.

44 Det bör nämligen erinras om att följande föreskrivs i artikel 7.1 fjärde stycket i direktiv 97/67 i ändrad lydelse: "I den utsträckning som det är nödvändigt för att säkerställa att de samhällsomfattande tjänsterna tillhandahålls, till exempel när vissa sektorer av postverksamheten redan har liberaliserats eller på grund av postsektorns särskilda egenskaper i en medlemsstat, får utgående gränsöverskridande post även fortsättningsvis omfattas av monopol inom samma pris- och viktgränser."

45 Såsom Europeiska gemenskapernas kommission har gjort gällande i sitt skriftliga yttrande, framgår det bland annat av skälen 22 och 23 i direktiv 2002/39 att ändamålet med artikel 7.1 fjärde stycket i direktiv 97/67 i ändrad lydelse, liksom med artikel 7.2 i direktiv 97/67, är att de samhällsomfattande posttjänsternas finansiella ställning, och därigenom garantin för de samhällsomfattande tjänsterna, inte hotas.

46 Såsom kommissionen också har gjort gällande skulle det dessutom strida mot ändamålet med direktiv 2002/39, som är att gradvis liberalisera postsektorn under kontrollerade former, att tolka artikel 7.1 fjärde stycket i direktiv 97/67 i ändrad lydelse på så sätt att medlemsstaterna ges en högre grad av frihet.

47 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 36 i sitt förslag till avgörande understryker skäl 16 i direktiv 2002/39, enligt vilket "en fullständig konkurrensutsättning av marknaderna för utgående gränsöverskridande post, med möjlighet till undantag i den utsträckning detta behövs, för att säkerställa tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster, innebär relativt enkla och kontrollerade kommande faser som ändå är betydande", jämfört med skälen 15, 17 och 20 i samma direktiv, i själva verket på ett tydligt sätt det exceptionella i möjligheten att låta utgående gränsöverskridande post omfattas av monopol, på så sätt som föreskrivs i artikel 7.1 fjärde stycket i direktiv 97/67 i ändrad lydelse.

48 De exempel som ges i artikel 7.1 fjärde stycket i direktiv 97/67 i ändrad lydelse tjänar således endast, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 33 i sitt förslag till avgörande, som ledning vid utvärderingen av beviljandet av sådana särskilda rättigheter till den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster som monopol på gränsöverskridande post. Dessa exempel föranleder alltså inte domstolen att göra någon annan tolkning av artikel 7.2 i direktiv 97/67.

49 Vad gäller frågan om vem som har bevisbördan för att det är nödvändigt att låta gränsöverskridande post omfattas av monopol för den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster för att på så sätt säkerställa att de samhällsomfattande tjänsterna upprätthålls, gör domstolen följande bedömning. Det framgår av ordalydelsen i artikel 7.2 i direktiv 97/67 att bevisbördan för detta åligger den medlemsstat som använder sig av möjligheten att inrätta ett sådant monopol eller, i förekommande fall, den som tillhandahåller tjänsten. Denna tolkning finner stöd i den omständigheten att det inom ramen för artikel 86.2 EG är den medlemsstat eller det företag som åberopar denna bestämmelse som skall visa att villkoren för att tillämpa denna bestämmelse är uppfyllda (se domen i det ovannämnda målet TNT Traco, punkt 59).

50 Mot bakgrund av vad som anförts ovan skall den fråga som ställts besvaras på följande sätt: Artikel 7.2 i direktiv 97/67 skall tolkas på så sätt att medlemsstaterna endast har rätt att låta gränsöverskridande post omfattas av monopol för den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster, i den utsträckning de visar

— att avsaknaden av ett sådant monopol skulle hindra fullgörandet av dessa samhällsomfattande tjänster, eller

— att detta monopol är nödvändigt för att dessa tjänster skall kunna tillhandahållas på ekonomiskt godtagbara villkor.

Rättegångskostnader

51 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 (första avdelningen) följande:

Artikel 7.2 i 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 skall tolkas på så sätt att medlemsstaterna endast har rätt att låta gränsöverskridande post omfattas av monopol för den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster, i den utsträckning de visar

— **att avsaknaden av ett sådant monopol skulle hindra fullgörandet av dessa samhällsomfattande tjänster, eller**

— **att detta monopol är nödvändigt för att dessa tjänster skall kunna tillhandahållas på ekonomiskt godtagbara villkor.**

Underskrifter