Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. MENGOZZI
fremsat den 16. marts 2016[1]

Sag C-2/15

DHL Express (Austria) GmbH
mod
Post-Control-Kommission

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig))

»Præjudiciel forelæggelse — fri udveksling af tjenesteydelser — posttjenester i Den Europæiske Union — lovgivning i en medlemsstat, der forpligter alle postbefordrende virksomheder til at bidrage til de driftsomkostninger, som afholdes af den nationale forvaltningsmyndighed for postsektoren«

1. Giver Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF af 15. december 1997 om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet[2], som ændret senest[3] ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/6/EF af 20. februar 2008[4] (herefter »direktiv 97/67«), medlemsstaterne ret til at forpligte samtlige postbefordrende virksomheder til at bidrage til finansieringen af den nationale forvaltningsmyndighed, der er ansvarlig for postsektoren? Dette er, hvad denne anmodning om præjudiciel afgørelse drejer sig om.

I – **Retsforskrifter**

A – *Direktiv 2008/6*

2. Ifølge 27. betragtning til direktiv 2008/6 »[vil det] kunne kræves, at postbefordrende virksomheder bidrager til finansieringen af befordringspligten i de tilfælde, hvor der oprettes en udligningsfond. For at afgøre, hvilke virksomheder der kan pålægges pligt til at bidrage til en udligningsfond, bør medlemsstaterne overveje, om de pågældende virksomheders ydelser set fra brugernes synsvinkel kan anses for at kunne træde i stedet for ydelser, der er omfattet af befordringspligt, da de i tilstrækkeligt omfang fungerer på samme måde som ydelser, der er omfattet af befordringspligt, under hensyntagen til ydelsernes egenskaber, herunder deres værdiforøgende egenskaber samt tilsigtede anvendelse og prissætning. De pågældende ydelser behøver ikke at besidde alle befordringspligtydelsernes egenskaber som f.eks. daglig udbringning eller landsdækkende omfang«.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EFT 1998 L 15, s. 14.

3 — Før direktiv 2008/6 var direktiv 97/67 ligeledes blevet ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/39/EF af 10.6.2002 (EFT L 176, s. 21) og ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29.9.2003 (EUT L 284, s. 1).

4 — EUT L 52, s. 3.

3. Det angives i 28. betragtning til direktiv 2008/6, at »[a]f hensyn til proportionalitetsprincippet bør medlemsstaterne ved fastlæggelsen af, hvilket bidrag der forlanges af disse virksomheder til omkostningerne ved at opfylde befordringspligten i en medlemsstat, benytte gennemskuelige og ikke-diskriminerende kriterier som f.eks. disse virksomheders andel af de aktiviteter, der henhører under befordringspligtområdet i denne medlemsstat[; m]edlemsstaterne kan kræve, at virksomheder, der skal bidrage til en udligningsfond, indfører en passende regnskabsmæssig adskillelse for at sikre, at fonden kan fungere«.

4. Det hedder i 47. betragtning til direktiv 2008/6, at »[d]e nationale forvaltningsmyndigheder […] formentlig stadig [vil] skulle spille en afgørende rolle, særlig i de medlemsstater, hvor overgangen til konkurrenceforhold endnu ikke er tilendebragt[; i] overensstemmelse med princippet om adskillelse af myndigheds- og driftsopgaver bør medlemsstaterne garantere de nationale forvaltningsmyndigheders uafhængighed og således sikre, at de kan træffe upartiske afgørelser[; d]ette krav om uafhængighed indskrænker hverken medlemsstaternes institutionelle autonomi og forfatningsmæssige forpligtelser eller princippet om neutralitet i forhold til de ejendomsretlige ordninger i medlemsstaterne, jf. [artikel 345 TEUF][; d]e nationale forvaltningsmyndigheder bør udstyres med alle nødvendige personale- og ekspertressourcer samt økonomiske midler til at udføre deres opgaver«.

B – *Direktiv 97/67*

5. Artikel 2 i direktiv 97/67 har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

1) *posttjenester*: tjenester, der består i indsamling, sortering, transport og omdeling af postforsendelser

1a) postbefordrende virksomhed: virksomhed, der leverer en eller flere posttjenester

[…]

13) *befordringspligtig virksomhed*: den offentlige eller private postbefordrende virksomhed, som helt eller delvist opfylder befordringspligten i en medlemsstat, og hvis navn er meddelt Kommissionen, jf. artikel 4

14) *tilladelse*: en tilladelse, der fastlægger de rettigheder og forpligtelser, der er specifikke for postsektoren, og som giver virksomhederne mulighed for at udbyde posttjenester og i givet fald etablere og/eller drive net til udbud af sådanne tjenester, i form af en generel tilladelse eller en individuel tilladelse som defineret i det følgende:

— »generel tilladelse«: en tilladelse, der – uanset om den indebærer registrerings- eller meddelelsesprocedurer – på grundlag af en gruppetilladelse eller generel lovgivning fritager en postbefordrende virksomhed for at indhente udtrykkelig tilladelse fra den nationale forvaltningsmyndighed, inden den udøver de rettigheder, tilladelsen giver

— »individuel tilladelse«: en tilladelse, der udstedes af en national forvaltningsmyndighed, og som giver en postbefordrende virksomhed specifikke rettigheder, eller som underkaster dens aktiviteter bestemte vilkår, der eventuelt supplerer den generelle tilladelse, for så vidt virksomheden først må udøve de pågældende rettigheder efter godkendelse fra den nationale forvaltningsmyndighed.

[…]

18) *national forvaltningsmyndighed*: det eller de organ(er) i hver medlemsstat, som af medlemsstaten bl.a. har fået pålagt de forvaltningsmæssige funktioner, der følger af dette direktiv

[…]«

6. Artikel 9 i direktiv 97/67 har følgende ordlyd:

»1. For tjenester, der ikke er omfattet af befordringspligten, kan medlemsstaterne indføre generelle tilladelser, i det omfang det er nødvendigt for at garantere, at de væsentlige krav overholdes.

2. For tjenester, der hører under befordringspligten, kan medlemsstaterne indføre tilladelsesprocedurer, herunder individuelle tilladelser, i det omfang det er nødvendigt for at garantere, at de væsentlige krav overholdes, og sikre de tjenester, der er omfattet af befordringspligten. Udstedelsen af tilladelser kan:

— gøres betinget af en befordringspligt

— om nødvendigt og i berettiget omfang omfatte krav til de pågældende tjenesters kvalitet, tilgængelighed og udførelse

— i givet fald gøres betinget af en pligt til at bidrage økonomisk til de udligningsmekanismer, der er omhandlet i artikel 7, såfremt opfyldelsen af befordringspligten medfører nettoomkostninger, som bliver en urimelig byrde for den eller de i henhold til artikel 4 udpegede befordringspligtige virksomheder

— i givet fald gøres betinget af en pligt til at bidrage økonomisk til den nationale forvaltningsmyndigheds driftsomkostninger, jf. artikel 22

— i givet fald gøres betinget af eller kræve, at de arbejdsvilkår, som er fastsat i den nationale lovgivning, overholdes.

De forpligtelser og krav, der er omhandlet i første led samt i artikel 3, gælder kun for udpegede befordringspligtige virksomheder.

[…]

3. De procedurer, forpligtelser og krav, der er omhandlet i stk. 1 og 2, skal være gennemsigtige, tilgængelige, ikke-diskriminerende, stå i et rimeligt forhold til deres formål, være præcise og utvetydige, offentliggøres på forhånd og bygge på objektive kriterier. Medlemsstaterne sikrer, at begrundelserne for helt eller delvist at afvise en ansøgning om tilladelse eller trække en sådan ansøgning tilbage meddeles ansøgeren, og de fastsætter en klageprocedure.«

C – *Østrigsk ret*

1. PMG

7. § 24, stk. 1, i Bundesgesetz über die Regulierung des Postmarktes (forbundslov om postmarkedet, herefter »PMG«)[5] bestemmer, at »[e]nhver har ret til at udbyde og levere posttjenester på de betingelser, der fastsættes i nærværende forbundslov«.

5 — BGBl. I, nr. 123/2009, i den affattelse, der er offentliggjort i BGBl. I, nr. 111/2010.

8. § 25, stk. 1, i PMG bestemmer, at »[p]ostbefordrende virksomheder skal anmelde en påtænkt udførelse af en posttjeneste og ændringer i driften af denne til forvaltningsmyndigheden, før tjenesten påbegyndes, ændres eller ophører […]«

9. § 26, stk. 1, i PMG fastsætter, at »[e]rhvervsmæssig befordring af brevforsendelser på indtil 50 g for tredjemands regning skal være omfattet af en koncession«.

10. § 37, stk. 2, i PMG bestemmer, at »[f]or så vidt angår de opgaver, hvortil der henvises i § 40, er forvaltningsmyndigheden som omhandlet i nærværende lov og i direktiv [97/67] Post-Control-Kommission og for så vidt angår alle øvrige opgaver Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH).«

2. KOG

11. § 34, stk. 3, i Bundesgesetz über die Einrichtung einer Kommunikationsbehörde Austria (»KommAustria«) und eines Bundeskommunikationssenates (forbundsloven om oprettelse af en østrigsk kommunikationsmyndighed (»KommAustria«) og et forbundskommunikationsnævn, herefter »KOG«)[6] bestemmer, at »[d]e økonomiske bidrag fastsættes og opkræves på grundlag af forholdet mellem den enkelte bidragspligtiges og den samlede omsætning inden for sektoren, idet beregningen baseres på den samlede indenlandske omsætning ved levering af telekommunikationsydelser«.

12. § 34a i KOG har følgende ordlyd:

»(1) De omkostninger, RTR-GmbH afholder i forbindelse med udførelsen af sine opgaver […] vedrørende postsektoren, finansieres dels ved økonomiske bidrag, dels ved føderale budgetmidler. Det tilskud, der skal afholdes over forbundsbudgettet, og som består i et årligt beløb på 200 000 EUR, udbetales til RTR-GmbH i to lige store rater […] Det samlede beløb for RTR-GmbH's øvrige omkostninger, der hidrører fra de økonomiske bidrag, kan maksimalt andrage 550 000 EUR årligt.

(2) De økonomiske bidrag hidrører fra »postsektoren«. »Postsektoren« omfatter postbefordrende virksomheder, som er anmeldelsespligtige i medfør af § 25 [i PMG], eller som er blevet tildelt en koncession i henhold til § 26 i samme lov.

(3) § 34, stk. 3-15, finder anvendelse analogt, idet ordene »Telekom-Control-Kommission« træder i stedet for ordene »Post-Control-Kommission««.

II – **Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

13. DHL Express (Austria) GmbH (herefter »DHL Express«), som er den østrigske gren af koncernen Deutsche Post DHL, er et foretagende, der driver virksomhed inden for post- og kurertjenester, og som i denne egenskab udfører afhentning, sortering, transport og levering af pakker på indtil 31,5 kg samt tryksager og dokumenter, idet der til disse tjenester er knyttet en lang række værdiforøgende ydelser (f.eks. garanteret overholdelse af bestemte leveringstider, emballering og kontrol med forsendelsernes forløb).

14. Ved afgørelse af 23. april 2012 pålagde Post-Control-Kommission (kontrolnævnet for posttjenester, herefter »PCK«) DHL Express at betale et bidrag til finansieringen af RTR-GmbH for perioden fra den 1. juli til den 31. december 2011. I afgørelsen fastslog PCK, at DHL Express havde pligt til at bidrage finansielt til den virksomhed, der udøves af den nationale forvaltningsmyndighed for postsektoren. Ud over en delvis offentlig finansiering har alle postbefordrende virksomheder nemlig ifølge østrigsk lov

6 — BGBl. I, nr. 32/2001, i den affattelse, der er offentliggjort i BGBl. I, nr. 50/2010.

pligt til at bidrage, hvad enten de er omfattet af befordringspligten eller ej. PCK havde følgelig beregnet DHL Express' andel af den samlede omsætning inden for postsektoren på grundlag af selskabets forventede årlige omsætning for 2011 og derpå bestemt, hvor stor en del af finansieringen af RTR-GmbH det skulle bære.

15. DHL Express indbragte afgørelsen for Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol). DHL Express har gjort gældende, at denne ikke leverer nogen tjeneste, som er omfattet af befordringspligten som omhandlet i direktiv 97/67, og at artikel 9, stk. 2, i dette direktiv begrænser medlemsstaternes muligheder for at pålægge virksomhederne inden for postsektoren at bidrage til finansieringen af den nationale forvaltningsmyndighed, som er ansvarlig for denne sektor, til kun at omfatte virksomheder, der leverer tjenester, som er omfattet af befordringspligten. Den nationale lovgivning, hvori det pålægges alle postbefordrende virksomheder uden forskel at bidrage til den nævnte finansiering, strider følgelig imod direktivet.

16. Det er på denne baggrund, at Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol), der er stillet over for et problem i forbindelse med fortolkningen af EU-retten, har besluttet at udsætte behandlingen af sagen og ved en afgørelse, som indgik til Domstolens Justitskontor den 7. januar 2015, at forelægge følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er [direktiv 97/67], som affattet ved [direktiv 2008/6], særligt artikel 9, til hinder for en national ordning, hvorefter en postbefordrende virksomhed, uanset om dens tjenester er omfattet af befordringspligten, forpligtes til medfinansiering af den nationale forvaltningsmyndigheds driftsomkostninger?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

   a) Er det tilstrækkeligt til, at der foreligger en finansieringspligt, at den pågældende postbefordrende virksomhed udfører posttjenester, som efter den nationale lovgivning må kvalificeres som omfattet af befordringspligten, men som går ud over det minimumsudbud af tjenester, der er omfattet af befordringspligten, og som skal tilbydes efter direktivet?

   b) Skal beregningen af den enkelte virksomheds andel af finansieringsbidragene ske på samme måde som beregningen af finansieringsbidragene til udligningsfonden i henhold til det nævnte direktivs artikel 7, stk. 4?

   c) Følger det af kravet om [overholdelse] af princippperne om ikke-forskelsbehandling og proportionalitet som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 7, stk. 5, og om hensyntagen til, om ydelserne »kan anses for at kunne træde i stedet for ydelser, der er omfattet af befordringspligt« som omhandlet i 27. betragtning til direktiv [2008/6], at omsætning, der skyldes værdiforøgende tjenester, altså tjenester, der ikke er omfattet af befordringspligten, men som står i sammenhæng hermed, ikke medregnes og ikke medtages ved beregningen af andelen?«

III – **Retsforhandlingerne for Domstolen**

17. Der er indgivet skriftlige indlæg vedrørende den nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse af sagsøgeren i hovedsagen, sagsøgte i hovedsagen, den østrigske, den belgiske, den spanske, den franske og den norske regering samt Europa-Kommissionen.

IV – **Retlig vurdering**

A – *Det første præjudicielle spørgsmål*

18. Med sit første præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige at få fastslået, om direktiv 97/67 er til hinder for, at medlemsstaterne pålægger alle virksomheder inden for postsektoren at bidrage til finansieringen af den nationale forvaltningsmyndighed, der er ansvarlig for denne sektor.

1. Den af sagsøgeren i hovedsagen fremførte opfattelse

19. DHL Express, hvis argumentation støttes af den franske regering, har gjort gældende, at såvel ordlyden som systematikken i artikel 9 i direktiv 97/67 dikterer, at direktivets artikel 9, stk. 2, andet afsnit, fjerde led, skal fortolkes således, at medlemsstaterne kun kan pålægge de virksomheder, som leverer tjenester, der er omfattet af befordringspligten, et sådant bidrag.

20. Efter ordlyden fastsætter artikel 9 i direktiv 97/67 vilkårene for levering af posttjenester og adgangen til nettet generelt. Artiklens stk. 2 vedrører specifikt og udelukkende tjenester, der er omfattet af befordringspligten. Artikel 9, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 97/67 bestemmer, at udstedelsen af tilladelser kan gøres betinget af overholdelsen af en række forpligtelser, som opregnes i de forskellige led. Udtrykket »tilladelser« henviser til regler, som udelukkende gælder for virksomheder, der er ansvarlige for tjenester, som er omfattet af befordringspligten. Endvidere bør der ud fra en systematisk synsvinkel drages en parallel mellem den forpligtelse til at bidrage til finansieringen af den nationale forvaltningsmyndighed, som er ansvarlig for postsektoren, hvortil der henvises i direktivets artikel 9, stk. 2, andet afsnit, fjerde led, og den forpligtelse til at bidrage finansielt til udligningsfonden, som er omhandlet i direktivets artikel 9, stk. 2, andet afsnit, tredje led. Det personelle anvendelsesområde for sidstnævnte forpligtelse angives nærmere i 27. og 28. betragtning til direktiv 2008/6, hvoraf det fremgår, at der kun sigtes til virksomheder, som leverer tjenester, der er omfattet af befordringspligten. Kommissionen anlægger i øvrigt selv denne fortolkning. Da artikel 9, stk. 2, andet afsnit, tredje led, i direktiv 97/67 kun omfatter virksomheder, der leverer tjenester, som hører under befordringspligten, må der drages den samme konklusion for så vidt angår de øvrige punkter i artikel 9, stk. 2, andet afsnit, og dermed også for så vidt angår pligten til at bidrage til finansieringen af den forvaltningsmyndighed, som er ansvarlig for postsektoren. Artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, bekræfter for sin del, at stykkets andet afsnit rent faktisk vedrører forpligtelser, der kan gælde for virksomheder – hvad enten de er udpegede[7] eller ej – som leverer tjenester, der er omfattet af befordringspligten.

2. Bedømmelse

21. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at der, når en ordlydsfortolkning ikke viser sig at være særligt oplysende, med hensyn til hvilken betydning der skal tillægges en EU-retlig bestemmelse i et direktiv, ved fortolkningen af bestemmelsen også skal tages hensyn til den sammenhæng, hvori den indgår, samt den generelle opbygning af og formålet med det direktiv, som bestemmelsen udgør en del af[8].

7 — Som omhandlet i artikel 4 i direktiv 97/67.

8 — Jf. bl.a. dom CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

22. Jeg giver gerne sagsøgeren i hovedsagen ret i, at affattelsen af artikel 9 i direktiv 97/67 er af dårlig kvalitet, og at fortolkningen af bestemmelsen kan give anledning til forvirring, hvis man holder sig til ordlyden. Det er derfor en veritabel rekonstruktion, jeg mener, at Domstolen er nødt til at foretage, eftersom artikel 9 i direktiv 97/67 ikke – langt fra – er affattet på en måde, der letter en umiddelbar forståelse af den.

23. En sådan rekonstruktion er så meget desto mere nødvendig, som det fremgår af Kommissionens skriftlige indlæg, at 18 medlemsstater i øjeblikket forpligter alle postbefordrende virksomheder til at bidrage til finansieringen af deres nationale forvaltningsmyndighed [9].

24. For at klarlægge den faktiske betydning af artikel 9, stk. 2, andet afsnit, fjerde led, i direktiv 97/67 begynder jeg undersøgelsen af denne bestemmelse ved først at vurdere dens ordlyd og dernæst dens systematik, som jeg forsøger at belyse ved kort at gå tilbage til dens tilblivelse. Derpå sammenfatter jeg, hvilke opgaver der påhviler den nationale forvaltningsmyndighed med ansvar for postsektoren, og forklarer, hvorfor jeg er overbevist om, at den parallel, sagsøgeren i hovedsagen har forsøgt at drage mellem reglerne for finansiering af henholdsvis den nævnte myndighed og udligningsfonden, ikke er acceptabel.

a) Ordlyds-, systematisk og historisk fortolkning

25. Artikel 9 i direktiv 97/67 indgår i kapitlet om vilkårene for levering af posttjenester og for adgang til postnettet. Artiklen er inddelt i tre stykker.

26. I stk. 1 i artikel 9 i direktiv 97/67 angives, at medlemsstaterne for tjenester, der ikke er omfattet af befordringspligten, kan indføre »generelle tilladelser«. I direktivets artikel 9, stk. 2, første afsnit, bestemmes, at medlemsstaterne for tjenester, der hører under befordringspligten, kan indføre »tilladelsesprocedurer, herunder individuelle tilladelser«. I andet afsnit i det nævnte stykke fastsættes, at udstedelsen af »tilladelser« kan gøres betinget af overholdelsen af en række betingelser, som opregnes i de fem forskellige led i dette afsnit.

27. Umiddelbart kunne man udlede af den omstændighed, at listen over de forskellige betingelser, udstedelsen af »tilladelser« kan undergives, er indeholdt i stk. 2 i artikel 9, og at der i dette stykke, nærmere bestemt i første afsnit, henvises til »tjenester, der hører under befordringspligten«, at den »pligt til at bidrage økonomisk til den nationale forvaltningsmyndigheds driftsomkostninger«, hvortil der henvises i artikel 9, stk. 2, andet afsnit, fjerde led, i direktiv 97/67, kun kan pålægges postbefordrende virksomheder, som er omfattet af befordringspligten.

28. Det skal imidlertid bemærkes, at der i artikel 9, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 97/67 henvises til begrebet »tilladelser«, uden at det præciseres nærmere. Dette afsnit kan derfor ikke betragtes isoleret, men skal tværtimod betragtes i lyset af artikel 2, nr. 14), i direktiv 97/67, hvori udtrykket »tilladelser« defineres. Det fremgår af denne artikel, at der er tale om et generelt udtryk, som henviser til »en tilladelse, der fastlægger de rettigheder og forpligtelser, der er specifikke for postsektoren, og som giver virksomhederne mulighed for at levere posttjenester og i givet fald etablere og/eller drive net til udbud af sådanne tjenester, i form af en generel tilladelse eller en individuel tilladelse« [10]. 22. betragtning til og artikel 9, stk. 3, i direktiv 97/67 indeholder andre eksempler på lovgivers brug af udtrykket »tilladelse« [11] i dets generelle betydning.

9 — Uanset bidragets form. Den spanske regering har, for så vidt den angår, redegjort for den ordning, der gælder i Kongeriget Spanien. Det bidrag, der skal betales, har således form af en afgift eller et gebyr, der opkræves ved optagelsen i registret over postbefordrende virksomheder eller ved fornyelsen af denne registrering.

10 — Artikel 2, nr. 14), i direktiv 97/67 fortsætter med at definere to specifikke kategorier af »tilladelser«, nemlig generelle tilladelser og individuelle tilladelser (jf. punkt 5 i nærværende forslag til afgørelse).

11 — Ifølge denne betragtning »[bør] medlemsstaterne […] på deres område have mulighed for ved passende tilladelsesprocedurer at regulere varetagelsen af de posttjenester, som de befordringspligtige virksomheder ikke har eneret til […]«

29. Den bogstavelige fortolkning, som sagsøgeren i hovedsagen taler for, forekommer mig derfor at være alt for indskrænkende.

30. Artikel 9, stk. 2, tredje afsnit i direktiv 97/67, hvorefter »de forpligtelser og krav, der er omhandlet i første led [i direktivets artikel 9, stk. 2, andet afsnit,] samt i artikel 3, [kun gælder] for udpegede befordringspligtige virksomheder«, kan heller ikke anvendes som argument til støtte for DHL Express' opfattelse. På baggrund af systematikken i artikel 9 i direktiv 97/67 som helhed ville det ikke give mening at begrænse de øvrige led i direktivets artikel 9, stk. 2, andet afsnit, af denne grund.

31. Lad mig gennemgå de forskellige led, det drejer sig om.

32. Betydningen af det første led bestemmes af artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, i direktiv 97/67, som jeg citerede ovenfor. Befordringspligt kan naturligvis kun pålægges udpegede befordringspligtige virksomheder som omhandlet i direktivets artikel 4, stk. 2.

33. Det andet led giver mulighed for til »tilladelser« at knytte krav vedrørende de pågældende tjenesters kvalitet, tilgængelighed og udførelse. Der er intet til hinder for at stille alle postbefordrende virksomheder sådanne krav. I denne forbindelse skal det bemærkes, at artikel 9, stk. 1, i direktiv 97/67 bestemmer, at medlemsstaterne – for tjenester, der ikke er omfattet af befordringspligten – kan indføre generelle tilladelser, hvis de finder det nødvendigt »for at garantere, at de væsentlige krav overholdes«. Disse krav, som defineres i artikel 2, nr. 19), i direktiv 97/67, omfatter »ikke-økonomiske hensyn til almenhedens interesse, som kan foranledige en medlemsstat til at stille betingelser for levering af *posttjenester*« [12], herunder f.eks. brevhemmeligheden. Jeg kan i høj grad forestille mig, at det kan bidrage til bevarelsen og fortsættelsen af væsentlige krav at pålægge virksomhederne – herunder også ikke-befordringspligtige – at overholde visse normer med hensyn til de nævnte tjenesters kvalitet, tilgængelighed og udførelse i den generelle tilladelse, som sektoren er undergivet.

34. Det tredje led vedrører muligheden for at gøre »tilladelser« betinget af overholdelsen af en pligt til at bidrage økonomisk til den udligningsfond, der kan oprettes i henhold til artikel 7, stk. 4, i direktiv 97/67. Denne pligt kommer jeg tilbage til lidt senere i min vurdering, men jeg er allerede nu tilbøjelig til at mene, at dette led – fordi lovgiver *udtrykkeligt* [13] kun etablerer en forbindelse mellem den nævnte pligt og virksomheder, der er omfattet af befordringspligten – skal fortolkes således, at det principielt ikke vedrører alle postbefordrende virksomheder.

35. Det fjerde led er det, denne anmodning om præjudiciel afgørelse drejer sig om. Direktiv 97/67 indeholder ikke nogen udtrykkelig bestemmelse, hvoraf det kan udledes, at dets anvendelsesområde er begrænset til kun at omfatte virksomheder, som leverer tjenester, der er omfattet af befordringspligten.

36. Det femte led giver mulighed for at gøre udstedelsen af »tilladelser« betinget af en forpligtelse til at overholde de arbejdsvilkår, som er fastsat i den nationale lovgivning. Jeg har vanskeligt ved at tro, at også denne mulighed nøje er begrænset til alene at gælde virksomheder, der leverer tjenester, som er omfattet af befordringspligten. Også på dette punkt fører den snævre fortolkning, sagsøgeren i hovedsagen anlægger, til at antage, at medlemsstaterne ikke har ret til at kræve, at virksomheder, hvis aktiviteter er undergivet generelle tilladelser – de tilladelser, der udstedes til udførelse af posttjenester, som ikke er omfattet af befordringspligten – overholder de nationalt fastsatte arbejdsvilkår. Desuden skal det femte led, på samme måde som det andet led, sammenholdes med artikel 9, stk. 1, og med artikel 2, nr. 19), i direktiv 97/67. I dette nummer henvises der udtrykkeligt til »overholdelse af arbejds- og ansættelsesvilkår« som et væsentligt krav.

12 — Min fremhævelse. Henvisningen til levering af posttjenester generelt er betydningsfuld.

13 — Jf. bl.a. 27. betragtning til direktiv 2008/6. Om den manglende relevans af parallellen mellem finansieringsmåden for henholdsvis fonden og den nationale forvaltningsmyndighed jf. punkt 49 ff. i nærværende forslag til afgørelse.

37. En fortolkning af artikel 9, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 97/67, som – med forbehold af, at der ikke udtrykkeligt foreskrives andet i en bestemmelse – ikke nødvendigvis begrænser medlemsstaternes mulighed for at gøre udstedelsen af en tilladelse betinget af, at de i afsnittet opregnede betingelser overholdes, til kun at omfatte virksomheder, der er omfattet af befordringspligten, modsiges ikke af bestemmelsens tilblivelseshistorie.

38. Kommissionen har i sine skriftlige indlæg givet en række oplysninger om de omstændigheder, der på initiativ af Irland foranledigede Rådet for Den Europæiske Union til at indsætte artikel 9, stk. 2, andet afsnit, fjerde led, i direktiv 97/67. Ligesom Kommissionen er jeg tilbøjelig til at mene, at EU-lovgiver derved ønskede at give medlemsstaterne en mulighed for supplerende finansiering, og at den fakultative karakter af de nævnte muligheder snarere taler for en bred fortolkning af de pågældende bestemmelser. Det skal ligeledes bemærkes, at EU-lovgiver allerede i det oprindelige direktiv, dvs. direktiv 97/67, anvendte begrebet »tilladelse« i dets generelle betydning, og at de ved direktiv 2008/6 indførte ændringer ikke har ændret den oprindelige definition af begrebet »tilladelse« [14].

39. Ud over ovennævnte punkter, der vedrører ordlyden, systematikken og tilblivelsen af artikel 9 i direktiv 97/67, viser en undersøgelse af de opgaver, som pålægges de nationale myndigheder, der regulerer postsektoren, at EU-lovgiver ikke forestillede sig, at deres rolle skulle være begrænset til kun at omfatte posttjenester, der er omfattet af befordringspligten.

b) De nationale forvaltningsmyndigheders opgaver

40. Ifølge artikel 9, stk. 2, andet afsnit, fjerde led, i direktiv 97/67 kan medlemsstaterne pålægge de postbefordrende virksomheder at bidrage til finansieringen af den nationale forvaltningsmyndighed. Det bestemmes i artikel 22, stk. 1, i direktiv 97/67, at medlemsstaterne »udpeger en eller flere nationale forvaltningsmyndigheder *for postsektoren*« [15]. I direktivets artikel 22, stk. 2, fastlægges myndighedernes opgaver nærmere. Ifølge denne bestemmelse er det de nationale forvaltningsmyndigheders »*særlige* opgave […] at sikre, at forpligtelserne i dette direktiv efterleves, navnlig ved at tilrettelægge overvågnings- og reguleringsprocedurer til sikring af, at befordringspligttjenesterne udføres« [16]. Denne opgave vedrørende befordringspligten er dog ikke den eneste, myndighederne kan pålægges, idet artikel 22, stk. 2, i direktiv 97/67 fortsætter med at bestemme, at de nationale forvaltningsmyndigheder »også kan få til opgave at sikre, at konkurrencereglerne overholdes i postsektoren«. De nævnte myndigheder spiller ligeledes en vigtig rolle med hensyn til at indsamle oplysninger med henblik på kontrol eller statistik [17]. Heller ikke på dette punkt er de postbefordrende virksomheders pligt til at meddele de nationale forvaltningsmyndigheder de pågældende oplysninger begrænset til kun at omfatte virksomheder, der er omfattet af befordringspligten [18], således som dette allerede blev angivet i Rådets begrundelse for direktiv 2008/6 [19].

41. Endvidere skal det påpeges, at skønt de nationale forvaltningsmyndigheders rolle består i at sikre, at de af direktivet følgende forpligtelser overholdes, bestemmes det i artikel 1 i direktiv 97/67, hvori dettes formål og anvendelsesområde defineres, nærmere bestemt i første led, at der i dette direktiv fastsættes fælles bestemmelser vedrørende levering af posttjenester i generel forstand.

14 — Jf. artikel 2, nr. 14), i den oprindelige udgave af direktiv 97/67.

15 — Min fremhævelse.

16 — Min fremhævelse.

17 — Jf. artikel 22a i direktiv 97/67.

18 — Jf. f.eks. artikel 22a, stk. 2, i direktiv 97/67, som ændret.

19 — I punkt III, 2), nr. viii), i Rådets begrundelse i fælles holdning (EF) nr. 19/2007 vedtaget af Rådet den 8.11.2007 (EUT C 307E, s. 22) pegede dette på, at »[d]e nationale forvaltningsmyndigheder fokuserer på overvågning af *postmarkederne*, herunder ved at *alle virksomheder* på markedet tilvejebringer passende oplysninger« (min fremhævelse).

42. Det skal ligeledes bemærkes, at direktiv 2008/6, som ændrede direktiv 97/67 i væsentlig grad, betegnede et paradigmeskifte i Unionens måde at betragte postsektoren på. Med vedtagelsen af direktiv 2008/6 ønskede EU-lovgiver at »fastlægge »det sidste skridt« til fuld markedsåbning ved at fjerne alle resterende ene- eller særrettigheder, der gælder for (en) befordringspligtig(e) virksomhed(er), og alle andre hindringer for levering af posttjenester« [20]. Dette markerede ophøret af en monopolistisk betragtning til fordel for en gradvis indførelse af fri konkurrence [21].

43. De nationale forvaltningsmyndigheder skal følge dette paradigmeskifte. I 47. betragtning til direktiv 2008/6 beskrives disse myndigheders rolle som »afgørende […], særlig i de medlemsstater, hvor overgangen til konkurrenceforhold endnu ikke er tilendebragt […] De nationale forvaltningsmyndigheder bør udstyres med alle nødvendige personale- og ekspertressourcer samt økonomiske midler til at udføre deres opgaver« [22]. Disse ressourcer kan derfor kræve, at samtlige postbefordrende virksomheder bidrager til finansieringen af de nævnte myndigheders virksomhed.

44. De nationale forvaltningsmyndigheders rolle, således som EU-lovgiver har tænkt sig den, omfatter således ikke kun befordringspligten. Ifølge direktiv 97/67 skal de nævnte myndigheder sikre samfundets interesser inden for postsektoren ved bl.a. at påse, at aktørerne på markedet, som er under åbning, optræder på en måde, der stemmer overens med forskrifterne i dette direktiv, som ændret.

45. Endvidere må det ligeledes konstateres, at EU-lovgiver følgelig har overladt medlemsstaterne et råderum for så vidt angår definitionen af de nationale forvaltningsmyndigheders opgaver og de beføjelser, de skal tildeles. Som Kommissionen har fremhævet i sin beretning til Rådet og Europa-Parlamentet om anvendelsen af postdirektivet, »er [der] markante forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til [de nationale forvaltningsmyndigheders] mandat, ressourcer og myndighed, og der er berettiget tvivl om, hvorvidt alle nationale forvaltningsmyndigheder er passende udstyret til (effektivt) at opfylde deres opgaver« [23].

46. I betragtning af, at EU-lovgiver har defineret de nationale forvaltningsmyndigheders rolle og opgaver således, at de skal gavne alle postsektorens aktører, ville det være ulogisk, eller endog unødvendigt diskriminerende, således som den norske regering og Kommissionen har gjort gældende, at fortolke artikel 9, stk. 2, andet afsnit, fjerde led, i direktiv 97/67 således, at kun virksomheder, der leverer tjenester, som er omfattet af befordringspligten, kan forpligtes til at bidrage til finansieringen af disse myndigheders aktiviteter.

47. Er det, endelig, nødvendigt at henvise til, at skønt – som påpeget af DHL Express – kurer- og eksprestjenester i henhold til den i Corbeau-dommen [24] fastlagte retspraksis udgør særlige former for tjenester, der har kendetegn, som adskiller dem fundamentalt fra tjenester omfattet af befordringspligten, har Domstolen ikke desto mindre fastslået, at sådanne kurer- og eksprestjenester henhører under postsektoren? På denne baggrund bør det bidrag til finansieringen af den nationale forvaltningsmyndighed, der kan pålægges *alle* postbefordrende virksomheder, også kunne pålægges virksomheder, der udøver kurer- og eksprestjeneste.

20 — Jf. punkt II i Rådets begrundelse i fælles holdning (EF) nr. 19/2007.

21 — Dette paradigmeskifte afspejles navnlig i 23. betragtning til direktiv 2008/6, hvorefter der »[m]ed direktiv [97/67] blev […] etableret en præference for, at befordringspligtens opfyldelse sikres ved udpegning af befordringspligtige virksomheder […] Udviklingen af mere konkurrence og flere valgmuligheder betyder, at medlemsstaterne bør have et større spillerum, når de skal afgøre, hvad der er den mest effektive og hensigtsmæssige måde at sikre befordringspligtens opfyldelse på, uden at krænke principperne om saglighed, gennemsigtighed, ikke-forskelsbehandling, proportionalitet og mindst mulig markedsforvridning, som er nødvendige for sikringen af et frit udbud af posttjenester på det indre marked. Medlemsstaterne kan benytte en eller flere af følgende muligheder: opfyldelse af befordringspligten ved hjælp af markedskræfterne, udpegning af en eller flere virksomheder, der skal opfylde forskellige dele af befordringspligten eller dække forskellige dele af området, og offentligt indkøb af tjenesterne […]«

22 — Kommissionens beretning til Rådet og Europa-Parlamentet om anvendelsen af postdirektivet (KOM(2008) 884 endelig udg.) bekræftede, at »velfungerende nationale forvaltningsmyndigheder er af afgørende betydning for gennemførelsen af det indre marked for posttjenester« (jf. s. 6 i den nævnte beretning).

23 — KOM(2008) 884 endelig udg.

24 — C-320/91, EU:C:1993:198.

48. Ovenstående betragtninger vedrørende de nationale forvaltningsmyndigheders rolle og opgaver foranlediger mig endelig til at tvivle på, at DHL Express' og den franske regerings argumenter om, at der bør drages en parallel mellem den måde, hvorpå henholdsvis de nævnte myndigheder og udligningsfonden finansieres, er relevante.

c) Umuligheden af at drage en parallel til den måde, hvorpå udligningsfonden finansieres

49. Fremdeles med det nævnte paradigmeskifte for øje afspejler direktiv 2008/6 ønsket om en gradvis afskaffelse af de ene- eller særrettigheder, de udpegede befordringspligtige virksomheder kan være tillagt [25], til fordel for indførelsen af en solidarisk forpligtelse, der har form af en mekanisme til kompensation eller fordeling af nettoomkostningerne ved befordringspligten [26].

50. Hvis det er en mekanisme til fordeling af omkostningerne, medlemsstaten har indført, kan den »oprette en udligningsfond, hvis midler kan skaffes ved bidrag fra postvirksomhederne og/eller brugerne […] Medlemsstaterne kan gøre udstedelsen af tilladelser til postvirksomheder i medfør af artikel 9, stk. 2, betinget af, at virksomheden påtager sig enten pligt til at bidrage økonomisk til denne fond eller befordringspligt« [27]. Det præciseres dog i 27. betragtning til direktiv 2008/6, at medlemsstaterne »[f]or at afgøre, hvilke virksomheder der kan pålægges pligt til at bidrage til en udligningsfond, bør […] overveje, om de pågældende virksomheders ydelser set fra brugernes synsvinkel kan anses for at kunne træde i stedet for ydelser, der er omfattet af befordringspligt, da de i tilstrækkeligt omfang fungerer på samme måde som ydelser, der er omfattet af befordringspligt, under hensyntagen til ydelsernes egenskaber, herunder deres værdiforøgende egenskaber samt tilsigtede anvendelse og prissætning. De pågældende ydelser behøver ikke at besidde alle befordringspligtydelsernes egenskaber […]«

51. Derved knyttes der, i modsætning til, når det drejer sig om finansieringen af de nationale forvaltningsmyndigheders virksomhed, en udtrykkelig forbindelse mellem udligningsfonden og de postbefordrende virksomheder, som er omfattet af befordringspligten. Dette skyldes, at de mål, der forfølges med oprettelsen af en udligningsfond, er væsentligt forskellige fra dem, der forfølges med oprettelsen og styrkelsen af de nationale forvaltningsmyndigheders rolle og opgaver.

52. Udligningsfonden har nemlig, således som dens navn angiver, til formål at yde kompensation for den økonomiske uligevægt, der kan opstå, dvs. »yde de befordringspligtige virksomheder kompensation for urimelige økonomiske byrder, der måtte være forbundet med denne pligt« [28]. Det er derfor logisk, at pligten til udligning må være begrænset til de virksomheder, som er eller kan være omfattet af befordringspligten [29], eftersom – i modsætning til, hvad jeg påviste ovenfor med hensyn til de nationale forvaltningsmyndigheder – kun befordringspligtige virksomheder kan modtage kompensation fra fonden.

53. Pligten til at bidrage til finansieringen af udligningsfonden er således ikke sammenlignelig med pligten til at bidrage til finansieringen af de nationale forvaltningsmyndigheder, og det, der gælder for førstnævnte, gælder ikke nødvendigvis for sidstnævnte. I modsætning til, hvad sagsøgeren i hovedsagen har hævdet, kan der derfor ikke drages en parallel mellem dem.

25 — Jf. artikel 7, stk. 1, i direktiv 97/67.

26 — Jf. artikel 7, stk. 3, i direktiv 97/67.

27 — Jf. artikel 7, stk. 4, i direktiv 97/67.

28 — 23. betragtning til direktiv 97/67. Artikel 9, stk. 2, andet afsnit, tredje led, i direktiv 97/67 giver mulighed for at gøre udstedelsen af tilladelser betinget af en pligt til at deltage i udligningsfonden, »såfremt opfyldelsen af befordringspligten medfører nettoomkostninger, som bliver en urimelig byrde for den eller de i henhold til artikel 4 udpegede befordringspligtige virksomheder […]«

29 — Dvs. virksomheder, som leverer »tjenester, der ikke er omfattet af eneret, men som hører under befordringspligten«, for at anvende formuleringen i den oprindelige udgave af direktiv 97/67 (jf. bl.a. direktivets artikel 9, stk. 2).

d) Afsluttende bemærkning

54. Det følger af min vurdering, at der i artikel 9 i direktiv 97/67 intet er til hinder for, at en medlemsstat forpligter samtlige postbefordrende virksomheder – uanset om de leverer tjenester, som er omfattet af befordringspligten, eller ej – til at bidrage til finansieringen af den virksomhed, som udøves af den nationale forvaltningsmyndighed, der er ansvarlig for postsektoren.

55. For det tilfælde at Domstolen ikke er fuldt overbevist om ovenstående argumenter, vil jeg gerne fremsætte en sidste bemærkning.

56. Selv om man fortolkede artikel 9, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 97/67 som helhed, således at bestemmelsen kun vedrører tjenester, som er omfattet af befordringspligten, ville det, modsætningsvis, ikke betyde, at medlemsstaterne ikke kunne pålægge postbefordrende virksomheder, som ikke er omfattet af befordringspligten, pligt til at bidrage til finansieringen af de nationale forvaltningsmyndigheders virksomhed.

57. Det skal jeg forklare.

58. Forholdene for postbefordrende virksomheder, der ikke er omfattet af befordringspligten, fastlægges i artikel 9, stk. 1. På baggrund af, hvad Domstolen har fastslået for så vidt angår de procedurer for behandling af klager, der fastsættes i direktiv 97/67 [30], harmoniserede direktivet ikke fuldstændig de betingelser, hvorpå der kan meddeles sådanne virksomheder generelle tilladelser. Da artikel 9, stk. 1, i direktiv 97/67 intet indeholder herom, henhører det under medlemsstaternes skøn, om det skal pålægges samtlige postbefordrende virksomheder at deltage i finansieringen af den nationale forvaltningsmyndigheds virksomhed. De ville i øvrigt vanskeligt kunne kritiseres herfor i betragtning af ordlyden af 47. betragtning til direktiv 2008/6 [31].

e) Konklusion på min vurdering

59. På baggrund af det foregående følger det af min vurdering, at artikel 9 i direktiv 97/67 ikke er til hinder for en national ordning, der forpligter de postbefordrende virksomheder til at bidrage til finansieringen af den nationale forvaltningsmyndighed, som er ansvarlig for postsektoren, uanset om de leverer tjenester, der er omfattet af befordringspligten, eller ej.

B – *Det andet præjudicielle spørgsmål*

60. Eftersom den forelæggende ret kun har stillet Domstolen sit andet præjudicielle spørgsmål for det tilfælde, at denne besvarer det første spørgsmål bekræftende, og i betragtning af det svar, jeg foreslår, at der gives på dette første spørgsmål, er det ufornødent, at Domstolen tager stilling til det andet spørgsmål.

30 — Jf. dom DHL International (C-148/10, EU:C:2011:654, præmis 35 og 36 og den deri nævnte retspraksis).

31 — Jf. punkt 4 og 43 i nærværende forslag til afgørelse.

V – **Forslag til afgørelse**

61. På baggrund af det foregående foreslår jeg, at Domstolen besvarer det af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) forelagte første præjudicielle spørgsmål som følger:

»Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF af 15. december 1997 om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/6/EF af 20. februar 2008, særlig dets artikel 9, er ikke til hinder for en national ordning, der forpligter de postbefordrende virksomheder til at bidrage til finansieringen af den nationale forvaltningsmyndighed, der er ansvarlig for postsektoren, uanset om de leverer tjenester, som er omfattet af befordringspligten, eller ej.«