ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πρώτο τμήμα)

της 6ης Μαρτίου 2008 *

Στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-287/06 έως C-292/06,

με αντικείμενο αιτήσεις εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 234 ΕΚ, που υπέβαλε το Verwaltungsgericht Köln (Γερμανία) με απόφαση της 28ης Απριλίου 2006, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 3 Ιουλίου 2006, στο πλαίσιο της δίκης

Deutsche Post AG (C-287/06, C-288/06 και C-291/06),

Magdeburger Dienstleistungs- und Verwaltungs GmbH (MDG) (C-289/06),

Marketing Service Magdeburg GmbH (C-290/06),

Vedat Deniz (C-292/06)

κατά

Bundesrepublik Deutschland,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

παρισταμένων των:

Marketing Service Magdeburg GmbH (C-287/06),

Citipost Gesellschaft für Kurier- und Postdienstleistungen mbH (C-288/06),

Deutsche Post AG (C-289/06, C-290/06 και C-292/06),

Magdeburger Dienstleistungs- und Verwaltungs GmbH (MDG) (C-291/06),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα),

συγκείμενο από τους P. Jann (εισηγητή), πρόεδρο τμήματος, A. Tizzano, A. Borg Barthet, M. Ilešič και E. Levits, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: M. Poiares Maduro
γραμματέας: B. Fülöp, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 13ης Σεπτεμβρίου 2007,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

— η Deutsche Post AG, εκπροσωπούμενη από τους J. Sedemund και S. Gerstner, Rechtsanwälte,

— οι Marketing Service Magdeburg GmbH, Citipost Gesellschaft für Kurier- und Postdienstleistungen mbH και Magdeburger Dienstleistungs- und Verwaltungs GmbH (MDG), εκπροσωπούμενες από τον C. Freiherr von Ulmenstein, Rechtsanwalt,

— ο Vedat Deniz, εκπροσωπούμενος από τον T. Brach, Rechtsanwalt,

— η Γερμανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον M. Lumma, επικουρούμενο από τον T. Lübbig, Rechtsanwalt,

— η Βελγική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την A. Hubert,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους G. Braun και K. Simonsson,

κατόπιν της αποφάσεως που έλαβε, αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς ανάπτυξη προτάσεων,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Οι αιτήσεις εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως αφορούν την ερμηνεία των άρθρων 47, παράγραφος 2, ΕΚ και 95 ΕΚ, καθώς και των άρθρων 7, παράγραφος 1, και 12, πέμπτη περίπτωση, της οδηγίας 97/67/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Δεκεμβρίου 1997, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς κοινοτικών ταχυδρομικών υπηρεσιών και τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών (ΕΕ 1998, L 15, σ. 14), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2002/39/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 10ης Ιουνίου 2002 (ΕΕ L 176, σ. 21, στο εξής: οδηγία 97/67).

2 Οι αιτήσεις αυτές υποβλήθηκαν στο πλαίσιο διαφορών μεταξύ, αφενός, της Deutsche Post AG (στο εξής: Deutsche Post), ως παρέχουσας καθολική ταχυδρομική υπηρεσία στη Γερμανία, καθώς και, αφετέρου, των Magdeburger Dienstleistungs- und Verwaltungs GmbH (MDG), Marketing Service Magdeburg GmbH και Vedat Deniz (στο εξής: ενδιαφερόμενοι ενδιάμεσοι φορείς) και της Bundesrepublik Deutschland (Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας) σχετικά με αποφάσεις της Bundesnetzagentur (ομοσπονδιακή υπηρεσία δικτύων, στο εξής: BNA) για τη χορήγηση και τις προϋποθέσεις προσβάσεως των εν λόγω ενδιάμεσων φορέων στις επιμέρους παροχές υπηρεσιών της Deutsche Post στο ταχυδρομικό της δίκτυο.

Το νομικό πλαίσιο

Η κοινοτική νομοθεσία

3 Με την οδηγία 97/67 άρχισε η διαδικασία βαθμιαίας απελευθερώσεως της αγοράς ταχυδρομικών υπηρεσιών. Κατά τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2002/39, η οδηγία 97/67 «καθόρισε ένα κανονιστικό πλαίσιο για τον ταχυδρομικό τομέα σε κοινοτικό επίπεδο, πλαίσιο που περιλαμβάνει τη λήψη μέτρων για την εξασφάλιση της παροχής της καθολικής υπηρεσίας και τον καθορισμό ανώτατων ορίων για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες τις οποίες τα κράτη μέλη μπορούν να αναθέτουν κατ' αποκλειστικότητα στο δικό τους ή στους δικούς τους φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας με στόχο τη διατήρηση της καθολικής υπηρεσίας, και ένα χρονοδιάγραμμα για τη λήψη αποφάσεων σχετικά με το περαιτέρω άνοιγμα της αγοράς στον ανταγωνισμό, με σκοπό τη δημιουργία μιας ενιαίας αγοράς ταχυδρομικών υπηρεσιών».

4 Η οδηγία 2002/39 συνεχίζει την απελευθέρωση αυτή και, κατά τη δέκατη τέταρτη και εικοστή τέταρτη αιτιολογική σκέψη αυτής, καθορίζει χρονοδιάγραμμα για το σταδιακό και ελεγχόμενο άνοιγμα της αγοράς αλληλογραφίας στον ανταγωνισμό, αναφέροντας την προβλεπτή ημερομηνία για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς των ταχυδρομικών υπηρεσιών.

5 Το άρθρο 2 της οδηγίας 97/67 ορίζει:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, νοούνται ως:

1) "ταχυδρομικές υπηρεσίες": οι υπηρεσίες που συνίστανται στη συλλογή, τη διαλογή, τη μεταφορά και τη διανομή των ταχυδρομικών αντικειμένων.

2) “δημόσιο ταχυδρομικό δίκτυο”: το σύνολο της οργάνωσης και των κάθε είδους μέσων που χρησιμοποιεί ο φορέας παροχής της καθολικής υπηρεσίας, με στόχο ιδίως:

— τη συλλογή των ταχυδρομικών αντικειμένων που καλύπτονται από υποχρέωση παροχής καθολικής υπηρεσίας από τα σημεία πρόσβασης σε όλη την επικράτεια,

— τη μεταφορά και διεκπεραίωση των εν λόγω αντικειμένων από το σημείο πρόσβασης στο ταχυδρομικό δίκτυο έως το κέντρο διανομής,

— την παράδοση των αντικειμένων αυτών στον παραλήπτη·

3) “σημεία πρόσβασης”: οι συγκεκριμένες εγκαταστάσεις, συμπεριλαμβανομένων μεταξύ άλλων των γραμματοκιβωτίων που τίθενται στη διάθεση του κοινού, είτε σε δημόσιους χώρους είτε σε χώρους του φορέα παροχής της καθολικής υπηρεσίας όπου οι πελάτες μπορούν να καταθέτουν ταχυδρομικά αντικείμενα στο δημόσιο ταχυδρομικό δίκτυο.

4) “συλλογή”: η δραστηριότητα που συνίσταται στη συλλογή των ταχυδρομικών αντικειμένων από τα γραμματοκιβώτια που κατατίθενται στα σημεία πρόσβασης·

[…]».

6 Όσον αφορά τις υπηρεσίες που είναι δυνατό να ανατίθενται κατ' αποκλειστικότητα στον φορέα ή τους φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας, το άρθρο 7, παράγραφος 1, πρώτο, τρίτο και τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 97/67 ορίζει:

«Στο μέτρο που είναι αναγκαίο για να διασφαλιστεί η διατήρηση της καθολικής υπηρεσίας, τα κράτη μέλη μπορούν να εξακολουθήσουν να αναθέτουν κατ' αποκλειστικότητα υπηρεσίες στον φορέα ή τους φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας. Οι υπηρεσίες αυτές περιορίζονται στη συλλογή, τη διαλογή, τη μεταφορά και τη διανομή των αντικειμένων αλληλογραφίας εσωτερικού και εισερχόμενης διασυνοριακής αλληλογραφίας, είτε με ταχύτερη διανομή είτε όχι, εντός και των δύο ακόλουθων ορίων βάρους και τιμής. Το όριο βάρους ανέρχεται σε 100 γραμμάρια από την 1η Ιανουαρίου 2003 και σε 50 γραμμάρια από την 1η Ιανουαρίου 2006. Τα εν λόγω όρια βάρους δεν ισχύουν από την 1η Ιανουαρίου 2003 εάν η τιμή είναι ίση ή μεγαλύτερη του τριπλάσιου του δημόσιου τέλους για ένα αντικείμενο αλληλογραφίας της πρώτης βαθμίδας βάρους της ταχύτερης κατηγορίας, και, από την 1η Ιανουαρίου 2006, εάν η τιμή είναι ίση ή μεγαλύτερη από δυόμισι φορές το τέλος αυτό.

[…]

Στο μέτρο που είναι αναγκαίο για να διασφαλιστεί η παροχή της καθολικής υπηρεσίας, το διαφημιστικό ταχυδρομείο μπορεί να εξακολουθήσει να ανατίθεται κατ' αποκλειστικότητα εντός των ιδίων ορίων βάρους και τιμής.

Στο μέτρο που είναι αναγκαίο για να διασφαλιστεί η παροχή της καθολικής υπηρεσίας, για παράδειγμα, όταν έχουν ήδη ελευθερωθεί ορισμένοι τομείς ταχυδρομικών δραστηριοτήτων ή λόγω των ειδικών χαρακτηριστικών που διακρίνουν τις ταχυδρομικές υπηρεσίες κράτους μέλους, το εξερχόμενο διασυνοριακό ταχυδρομείο μπορεί να εξακολουθήσει να ανατίθεται κατ' αποκλειστικότητα εντός των ιδίων ορίων βάρους και τιμής.»

7 Τα άρθρα 9 και 10 της οδηγίας 97/67 καθορίζουν τις προϋποθέσεις που διέπουν την παροχή μη αποκλειστικών υπηρεσιών. Συναφώς, προβλέπονται γενικές άδειες και ατομικές άδειες για τις ανταγωνιστικές επιχειρήσεις.

8 Κατά το άρθρο 11 της εν λόγω οδηγίας:

«Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, έπειτα από πρόταση της Επιτροπής και βάσει του άρθρου 57, παράγραφος 2, του άρθρου 66 και του άρθρου 100 Α της Συνθήκης [ΕΚ], θεσπίζουν τα αναγκαία μέτρα εναρμόνισης των όρων που εξασφαλίζουν στους χρήστες και τον φορέα παροχής καθολικής υπηρεσίας την πρόσβαση στο δημόσιο ταχυδρομικό δίκτυο υπό συνθήκες διαφάνειας και ισότητας.»

9 Όσον αφορά τις αρχές τιμολογήσεως τις οποίες οι φορείς παροχής της καθολικής ταχυδρομικής υπηρεσίας οφείλουν να τηρούν, το άρθρο 12, τέταρτη και πέμπτη περίπτωση, της ίδιας οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λαμβάνουν μέτρα ώστε τα τιμολόγια για καθεμία από τις υπηρεσίες που περιλαμβάνονται στην παροχή της υπηρεσίας αυτής να είναι σύμφωνα με τις αρχές της διαφάνειας και της απαγορεύσεως των διακρίσεων.

Η εθνική νομοθεσία

10 Η οδηγία 97/67 μεταφέρθηκε στη γερμανική έννομη τάξη με τον νόμο περί ταχυδρομείων (Postgesetz), της 22ας Δεκεμβρίου 1997 (*BGBl.* 1997 I, σ. 3294), όπως τροποποιήθηκε μεταγενέστερα (στο εξής: νόμος περί ταχυδρομείων). Βάσει του νόμου αυτού, η Deutsche Post είναι ο φορέας παροχής της καθολικής ταχυδρομικής υπηρεσίας κατά την έννοια του άρθρου 7 της οδηγίας αυτής. Η BNA είναι η [εθνική] γερμανική κανονιστική αρχή κατά την έννοια του άρθρου 22 της ίδιας οδηγίας.

11 Το άρθρο 51 του νόμου περί ταχυδρομείων ορίζει, όσον αφορά τις άδειες που χορηγούνται, αφενός, στον φορέα παροχής της καθολικής ταχυδρομικής υπηρεσίας, και, αφετέρου, στις ανταγωνίστριες επιχειρήσεις:

«(1) Έως την 31η Δεκεμβρίου 2007, η Deutsche Post [...] έχει το αποκλειστικό δικαίωμα να μεταφέρει, υπό εμπορικούς όρους, τα ταχυδρομικά αντικείμενα και τους καταλόγους που φέρουν διεύθυνση, έκαστο των οποίων ζυγίζει 50 γραμμάρια και του οποίου η ενιαία τιμή είναι μικρότερη κατά δυόμισι φορές της τιμής που εφαρμόζεται στα αντίστοιχα ταχυδρομικά αντικείμενα της χαμηλότερης κατηγορίας όσον αφορά το βάρος (νόμιμη αποκλειστική άδεια). Η πρώτη περίοδος δεν έχει εφαρμογή:

[...]

5. σε οποιονδήποτε συλλέγει αλληλογραφία από τον αποστολέα αιτήσει αυτού για να την καταθέσει στο πλησιέστερο σημείο συλλογής της Deutsche Post [...] ή σε άλλο σημείο συλλογής της Deutsche Post [...] που βρίσκεται εντός του ίδιου δήμου·

[...]».

12 Οι ανταγωνίστριες επιχειρήσεις μπορούν επίσης να ζητήσουν από τον φορέα παροχής της καθολικής ταχυδρομικής υπηρεσίας, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να τους παρέχει πρόσβαση σε τμήματα των παροχών τους υπηρεσιών μεταφοράς. Συναφώς, το άρθρο 28, παράγραφος 1, του νόμου περί ταχυδρομείων ορίζει:

«Αν κάτοχος αδείας κατέχει δεσπόζουσα θέση σε μια αγορά ταχυδρομικών υπηρεσιών που υπόκειται σε άδεια, οφείλει, εφόσον υποβληθεί σχετική αίτηση, να προτείνει

χωριστά στην αγορά αυτή τμήματα των υπηρεσιών του μεταφοράς, στο μέτρο που τούτο είναι γι' αυτόν οικονομικώς αποδεκτό. Έναντι άλλου φορέα παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών, η υποχρέωση υπό την έννοια της πρώτης περιόδου δεν υπάρχει παρά μόνον αν η επιχείρηση που υποβάλλει την αίτηση δεν κατέχει δεσπόζουσα θέση και αν ο ανταγωνισμός θα υφίστατο άλλως δυσανάλογη ζημία στην αγορά αυτή ή σε άλλη αγορά. Ο κάτοχος αδείας έχει το δικαίωμα να αρνείται την επιμέρους παροχή αν τούτο επαπειλεί να θέσει σε κίνδυνο την καλή λειτουργία των εγκαταστάσεών του ή την ασφάλεια της επιχειρήσεως ή αν δεν διαθέτει πλέον, ενδεχομένως, τις δυνατότητες που επιτρέπουν να παράσχει την αιτηθείσα υπηρεσία.»

Οι διαφορές της κύριας δίκης και το προδικαστικό ερώτημα

13 Οι ενδιαφερόμενοι ενδιάμεσοι φορείς είναι ιδιωτικές επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα των ταχυδρομικών υπηρεσιών. Είναι κάτοχοι αδείας βάσει του άρθρου 51, παράγραφος 1, δεύτερη περίοδος, σημείο 5, του νόμου περί ταχυδρομείων, που τους επιτρέπει να μεταφέρουν αντικείμενα αλληλογραφίας που συλλέγουν από τον αποστολέα με εντολή του και για λογαριασμό του, για να τα παραδώσουν στο πλησιέστερο γραφείο της Deutsche Post ή σε άλλο κατάστημα αυτής που βρίσκεται στην ίδια κοινότητα.

14 Το σύστημα μεταφοράς της αλληλογραφίας που θέσπισε ο φορέας παροχής της καθολικής ταχυδρομικής υπηρεσίας στη Γερμανία, δηλαδή η Deutsche Post, είναι οργανωμένο ως εξής: η αλληλογραφία που καταθέτουν οι αποστολείς στα γραμματοκιβώτια συλλέγεται και στη συνέχεια μεταφέρεται στο πλησιέστερο «ταχυδρομικό κέντρο» (μονάδα εσωτερικής διανομής η οποία, κανονικά, δεν είναι ανοιχτή στο κοινό) του αποστολέα, όπου γίνεται κατ' αρχάς μια πρώτη διαλογή της αλληλογραφίας ανάλογα με την περιοχή προορισμού και το σχήμα. Στη συνέχεια, μεταφέρεται στο πλησιέστερο ταχυδρομικό κέντρο του παραλήπτη, όπου γίνεται λεπτομερής διαλογή και, τέλος, διανέμεται στους παραλήπτες.

15 Με απόφαση της BNA της 15ης Σεπτεμβρίου 2000, η Deutsche Post υποχρεώθηκε να εφαρμόζει ειδικά τιμολόγια για επαγγελματίες πελάτες οι οποίοι πραγματοποιούν οι ίδιοι ορισμένες προπαρασκευαστικές πράξεις, δηλαδή παραδίδουν οι ίδιοι τις ελάχιστες εγγυημένες ποσότητες αντικειμένων αλληλογραφίας, κατόπιν μιας πρώτης διαλογής ανάλογα με την περιοχή προορισμού και το σχήμα, απευθείας στα ταχυδρομικά κέντρα αφετηρίας. Τα ειδικά αυτά τιμολόγια περιλαμβάνονται στους γενικούς όρους που προσφέρει η Deutsche Post.

16 Στις 27 Ιουνίου 2001, ο Vedat Deniz κάλεσε την Deutsche Post να του υποβάλει πρόταση παροχής επιμέρους υπηρεσιών κατά την έννοια του άρθρου 28 του νόμου περί ταχυδρομείων. Η αίτηση αυτή αφορούσε ειδικότερα τη δυνατότητα καταθέσεως σε ταχυδρομικό κέντρο, υπό εμπορική ιδιότητα, για λογαριασμό του και με τα ίδια ειδικά τιμολόγια με εκείνα που είχαν εφαρμογή στους επαγγελματίες πελάτες της Deutsche Post, μεγάλων ποσοτήτων αλληλογραφίας που συλλέγεται από διάφορους πελάτες, και κατόπιν πρώτης διαλογής συγκεντρώνεται ανά κατηγορία.

17 Επειδή η Deutsche Post αρνήθηκε να υποβάλει μια τέτοια πρόταση στον Vedat Deniz, ο τελευταίος απευθύνθηκε στην BNA προκειμένου αυτή να καθορίσει τους όρους προσβάσεως στις επιμέρους υπηρεσίες. Η τελευταία, με απόφαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2001, απέρριψε το αίτημα του Vedat Deniz θεωρώντας ότι η άδεια που χορηγήθηκε βάσει του άρθρου 51, παράγραφος 1, δεύτερη περίοδος, σημείο 5, του νόμου περί ταχυδρομείων δεν επιτρέπει στον κάτοχό της να παρέχει επιμέρους υπηρεσίες που αποτελούν τμήμα της αλυσίδας μεταφοράς των ταχυδρομικών αντικειμένων.

18 Στις 10 Οκτωβρίου 2001, ο Vedat Deniz άσκησε προσφυγή κατά της απορριπτικής αυτής αποφάσεως ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου.

19 Μερικά έτη αργότερα, η Bundeskartellamt (ομοσπονδιακή αρχή ανταγωνισμού), με απόφαση της 11ης Φεβρουαρίου 2005, απαγόρευσε στην Deutsche Post να αρνείται στους ενδιάμεσους φορείς την πρόσβαση στις επιμέρους υπηρεσίες στο μέτρο που

παρείχε μια τέτοια πρόσβαση καθώς και εκπτώσεις, αφενός, στους αποστολείς σημαντικού αριθμού αντικειμένων, στο πλαίσιο «συμβάσεων επιμέρους υπηρεσιών με πελάτες», τούτο δε ανεξάρτητα από τα όρια βάρους και τιμών που προβλέπει η άδεια αποκλειστικότητας, καθώς και, αφετέρου, στους ενδιάμεσους φορείς στο πλαίσιο των «συμβάσεων επιμέρους υπηρεσιών με ανταγωνιστές», για τη διανομή αντικειμένων αλληλογραφίας πέραν των εν λόγω ορίων βάρους και τιμής.

20 Κατόπιν της αποφάσεως αυτής της Bundeskartellamt, οι ενδιαφερόμενοι ενδιάμεσοι φορείς κάλεσαν την Deutsche Post να τους υποβάλει πρόταση επιμέρους υπηρεσιών για τα ταχυδρομικά αντικείμενα που μετέφεραν για τους πελάτες τους με τιμές ισοδύναμες προς εκείνες που πρόσφερε η Deutsche Post στους πελάτες της.

21 Μερικές εβδομάδες αργότερα, οι εν λόγω ενδιάμεσοι φορείς ζήτησαν από την BNA να καθορίσει τους όρους προσβάσεως στις επιμέρους παροχές. Οι αιτήσεις αυτές δικαιολογούνταν από το γεγονός ότι, κατ' αυτούς, η Deutsche Post τους μεταχειρίζεται δυσμενώς εφόσον δεν τους παρέχει τα ίδια τιμολόγια με εκείνα που απολαύουν οι πελάτες της εταιρίας αυτής.

22 Με αποφάσεις της 24ης Οκτωβρίου 2005, η BNA δέχθηκε εν μέρει τις αιτήσεις αυτές καθόσον, ειδικότερα, υποχρέωσε την Deutsche Post να χορηγήσει στους ενδιάμεσους φορείς την πρόσβαση στα ταχυδρομικά κέντρα υπό τις ίδιους γενικούς όρους που είχαν εφαρμογή στους επαγγελματίες ενδιάμεσους φορείς. Η απόφαση εκδόθηκε υπό την επιφύλαξη ανακλήσεώς της σε περίπτωση κατά την οποία η απόφαση της Bundeskartellamt ακυρωθεί κατόπιν της ακυρωτικής διαδικασίας ή βάσει αποφάσεως της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή αποφάσεως του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή του Δικαστηρίου.

23 Οι ενδιαφερόμενοι ενδιάμεσοι φορείς, εκτός του Vedat Deniz, καθώς και η Deutsche Post άσκησαν, για διαφορετικούς λόγους, προσφυγές ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου κατά των εν λόγω αποφάσεων της BNA.

24 Το Verwaltungsgericht Köln, επειδή είχε αμφιβολίες ως προς την ερμηνεία που πρέπει να δοθεί στο άρθρο 12, πέμπτη περίπτωση, της οδηγίας 97/67, σε συνδυασμό προς το άρθρο 7 αυτής, αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα, με πανομοιότυπη διατύπωση στις υποθέσεις C-287/06 έως C-292/06:

«Έχουν το άρθρο 47, παράγραφος 2, ΕΚ, σε συνδυασμό με το άρθρο 95 ΕΚ και το άρθρο 12, πέμπτη περίπτωση, σε συνδυασμό με το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 97/67 […] την έννοια ότι, εάν ένας φορέας παροχής καθολικής υπηρεσίας εφαρμόζει ειδικά τιμολόγια για επαγγελματίες πελάτες οι οποίοι προωθούν τα ταχυδρομικά αντικείμενα στο ταχυδρομικό δίκτυο κατόπιν μιας πρώτης διαλογής, ο εν λόγω φορέας παροχής καθολικής υπηρεσίας είναι υποχρεωμένος να εφαρμόσει τα ειδικά αυτά τιμολόγια και έναντι επιχειρήσεων οι οποίες συλλέγουν τα ταχυδρομικά αντικείμενα από τον αποστολέα και τα προωθούν στο ταχυδρομικό δίκτυο στο ίδιο σημείο προσβάσεως και υπό τους ίδιους όρους όπως οι επαγγελματίες πελάτες κατόπιν μιας πρώτης διαλογής, χωρίς ο φορέας αυτός να μπορεί να το αρνηθεί επικαλούμενος την υποχρέωσή του για παροχή της καθολικής υπηρεσίας;»

25 Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 31ης Οκτωβρίου 2006, οι υποθέσεις C-287/06 έως C-292/06 ενώθηκαν προς διευκόλυνση της διαδικασίας και έκδοση κοινής αποφάσεως.

Επί του προδικαστικού ερωτήματος

26 Με το ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, αν η οδηγία 97/67 πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι εμποδίζει όπως προβάλλεται άρνηση στις επιχειρήσεις οι οποίες συγκεντρώνουν, κατ' επάγγελμα και για λογαριασμό τους, τα ταχυδρομικά αντικείμενα πολλών αποστολέων το ευεργέτημα των ειδικών τιμολογίων που ο εθνικός φορέας παροχής της καθολικής ταχυδρομικής υπηρεσίας παρέχει, στον τομέα της αποκλειστικής του αδείας, σε επαγγελματίες πελάτες για την κατάθεση στα ταχυδρομικά του κέντρα ελαχίστων ποσοτήτων ταχυδρομικών αντικειμένων κατόπιν της πρώτης διαλογής.

27 Ευθύς εξ αρχής, επιβάλλεται να υπομνηστεί ότι, όσον αφορά την εφαρμογή των ειδικών τιμολογίων, η οδηγία 97/67 ορίζει ρητά, στο άρθρο 12, πέμπτη περίπτωση, ότι «[τ]α κράτη μέλη μεριμνούν ώστε τα τιμολόγια καθεμίας από τις υπηρεσίες που περιλαμβάνονται στην παροχή της καθολικής υπηρεσίας να πληρούν τις ακόλουθες αρχές:

[…]

— όταν οι φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας εφαρμόζουν ειδικά τιμολόγια, π.χ. για υπηρεσίες που παρέχονται σε επιχειρήσεις, σε αποστολείς μεγάλων ποσοτήτων αλληλογραφίας ή σε φορείς συγκεντρωτικής διαχείρισης της αλληλογραφίας διαφόρων πελατών, υποχρεούνται να εφαρμόζουν τις αρχές της διαφάνειας και της μη εισαγωγής διακρίσεων όσον αφορά τόσο τις τιμές όσο και τους σχετικούς όρους. Οι τιμές πρέπει να λαμβάνουν υπόψη το κόστος που αποφεύγεται, σε σύγκριση με την τυποποιημένη υπηρεσία που καλύπτει το πλήρες φάσμα χαρακτηριστικών που προσφέρονται για τη συλλογή, τη μεταφορά, τη διαλογή και τη διανομή μεμονωμένων ταχυδρομικών αντικειμένων και, όπως και οι σχετικοί όροι, πρέπει να ισχύουν επίσης τόσο μεταξύ τρίτων μερών όσο και μεταξύ τρίτων μερών και φορέων παροχής καθολικής υπηρεσίας για τις ισοδύναμες υπηρεσίες. Κάθε τέτοιο τιμολόγιο πρέπει να είναι επίσης στη διάθεση και των ιδιωτών που κάνουν χρήση των ταχυδρομικών υπηρεσιών υπό παρόμοιες συνθήκες.»

28 Από τη διάταξη αυτή προκύπτει συναφώς ότι, αν ένας φορέας παροχής καθολικής ταχυδρομικής υπηρεσίας εφαρμόζει ειδικά τιμολόγια, οφείλει, για να τηρεί τις αρχές της διαφάνειας και της απαγορεύσεως των διακρίσεων, να τα εφαρμόζει κατά τον ίδιο τρόπο ειδικότερα στις σχέσεις μεταξύ των τρίτων. Έτσι, αντίθετα προς ό,τι ισχυρίζεται η Deutsche Post και η Γερμανική Κυβέρνηση, όταν ένας τέτοιος φορέας παροχής υπηρεσιών εφαρμόζει τα ειδικά τιμολόγια στις επιχειρήσεις και/ή αποστολείς μεγάλων ποσοτήτων αλληλογραφίας, οι φορείς συγκεντρωτικής διαχειρίσεως της αλληλογραφίας διαφόρων πελατών πρέπει να μπορούν να επωφελούνται από τα ίδια τιμολόγια υπό τους ίδιους όρους.

29 Η διαπίστωση αυτή δεν μπορεί να αναιρεθεί από τα επιχειρήματα της Deutsche Post και της Γερμανικής Κυβερνήσεως που αποβλέπουν στο να καταδειχθεί ότι το άρθρο 12, πέμπτη περίπτωση, της οδηγίας 97/67 δεν απαιτεί οι ενδιαφερόμενοι ενδιάμεσοι φορείς και οι επαγγελματίες πελάτες του φορέα παροχής της καθολικής ταχυδρομικής υπηρεσίας να τυγχάνουν ίσης μεταχειρίσεως.

30 Συναφώς, η Deutsche Post και η εν λόγω κυβέρνηση προβάλλουν, πρώτον, ότι η δραστηριότητα συλλογής, μεταφοράς και διαλογής που πραγματοποιούν οι ενδιαφερόμενοι ενδιάμεσοι φορείς εμπίπτουν στον τομέα που μπορεί να ανατεθεί κατ' αποκλειστικότητα βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 97/67 και οποίος, στην πράξη, προς το γενικό συμφέρον έχει ανατεθεί εκ μέρους του Γερμανού νομοθέτη στην Deutsche Post έως την 31η Δεκεμβρίου 2007. Κατά συνέπεια, δεν επιτρέπεται στους τελευταίους να προσφέρουν τις υπηρεσίες για τις οποίες ζητούν το ευεργέτημα των ειδικών τιμολογίων. Αντιθέτως, οι επαγγελματίες πελάτες ενεργούν ως «αυτοεξυπηρετούμενοι», κατά την έννοια της εικοστής πρώτης αιτιολογικής σκέψεως της ίδιας οδηγίας, και δεν θα μπορούσαν, επομένως, να σφετερίζονται τον τομέα της αποκλειστικής αδείας της Deutsche Post.

31 Πρέπει να παρατηρηθεί ότι, βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 97/67, τα κράτη μέλη μπορούν, στο μέτρο που αυτό είναι αναγκαίο για τη διατήρηση της καθολικής υπηρεσίας, να εξακολουθούν να αναθέτουν αποκλειστικά, εντός ορισμένων ορίων τιμών και βάρους, τις υπηρεσίες σε ένα φορέα (ή στους φορείς) της καθολικής υπηρεσίας. Οι εν λόγω υπηρεσίες περιορίζονται στη συλλογή, τη διαλογή, τη μεταφορά και τη διανομή των συνήθων ταχυδρομικών αντικειμένων εσωτερικού και της εισερχόμενης διασυνοριακής αλληλογραφίας. Στο μέτρο που αυτό είναι αναγκαίο για τη διασφάλιση της παροχής της καθολικής υπηρεσίας, το διαφημιστικό ταχυδρομείο και η εξερχόμενη διασυνοριακή αλληλογραφία μπορούν, σύμφωνα με το τρίτο και το τέταρτο εδάφιο της εν λόγω παραγράφου 1, να εξακολουθήσουν επίσης να ανατίθενται κατ' αποκλειστικότητα εντός των ιδίων ορίων βάρους και τιμής προς εκείνα που καθορίζονται στην παράγραφο αυτή.

32 Πάντως, όπως προκύπτει από τη διατύπωση του άρθρου 7, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, δεύτερη περίοδος, της οδηγίας 97/67, η αλυσίδα μεταφοράς που μπορεί να ανατίθεται κατ' αποκλειστικότητα στον φορέα παροχής της καθολικής ταχυδρομικής υπηρεσίας αρχίζει μόνο με τη διαλογή. Κατά το άρθρο 2, σημείο 4, της οδηγίας αυτής, νοείται ως «συλλογή» η δραστηριότητα που συνίσταται στη συλλογή των ταχυδρομικών αντικειμένων που κατατίθενται στα σημεία πρόσβασης, τα οποία καθορίζονται, στο σημείο 3 του ίδιου άρθρου, ως «οι συγκεκριμένες εγκαταστάσεις, συμπεριλαμβανόμενων μεταξύ άλλων, των γραμματοκιβωτίων που τίθενται στη διάθεση του κοινού, είτε σε δημόσιους χώρους είτε σε χώρους του φορέα παροχής της καθολικής υπηρεσίας όπου οι πελάτες μπορούν να καταθέτουν ταχυδρομικά αντικείμενα στο δημόσιο ταχυδρομικό δίκτυο».

33 Επιβάλλεται όμως η διαπίστωση ότι συγκεκριμένες εγκαταστάσεις όπως αυτές των ταχυδρομικών κέντρων της Deutsche Post συνιστούν σημεία πρόσβασης κατά την έννοια του εν λόγω άρθρου 2, σημείο 3. Συγκεκριμένα, δεν αμφισβητείται ότι οι επαγγελματίες πελάτες της εταιρίας αυτής μπορούν να εναποθέσουν εκεί τα ταχυδρομικά τους αντικείμενα στο δημόσιο ταχυδρομικό δίκτυο που συντηρείται απ' αυτήν ως φορέας της καθολικής ταχυδρομικής υπηρεσίας. Αντίθετα προς ό,τι προβάλλει η Deutsche Post, το ζήτημα αν οι επιμέρους παροχές που πραγματοποιούνται εκ μέρους των ίδιων των επαγγελματιών αυτών πελατών ή για λογαριασμό τους μέχρι την κατάθεση των ταχυδρομικών αντικειμένων στα ταχυδρομικά κέντρα μπορούν ή όχι να χαρακτηριστούν ως «αυτοεξυπηρετήσεις» δεν ασκεί συναφώς επιρροή.

34 Εξάλλου, όπως παρατηρεί η Γερμανική Κυβέρνηση με τις γραπτές της παρατηρήσεις, εκτός του τομέα της αποκλειστικής αδείας της Deutsche Post, οι ανταγωνιστές της τελευταίας έχουν και αυτοί, βάσει του νόμου περί ταχυδρομείων, πρόσβαση στα ταχυδρομικά κέντρα και στις εκπτώσεις που χορηγούνται για τις επιμέρους παροχές. Μια τέτοια πρόσβαση φαίνεται να είναι αναγκαία λόγω του ότι, όπως διευκρινίζει ο Vedat Deniz στις γραπτές του παρατηρήσεις, χωρίς να αντικρούεται επί του σημείου αυτού, τα γραμματοκιβώτια και τα ταχυδρομικά γραφεία της Deutsche Post είναι πάρα πολύ μικρά για να μπορούν να γίνονται εκεί δεκτές και να τυγχάνουν διαλογής μεγάλες ποσότητες ταχυδρομικών αντικειμένων.

35 Επιβάλλεται επομένως η διαπίστωση ότι δραστηριότητα όπως η συλλογή εκ μέρους των ενδιάμεσων φορέων από τους διάφορους αποστολείς ταχυδρομικών αντικειμένων, η πρώτη διαλογή αυτών και η μεταφορά τους μέχρι τα σημεία προσβάσεως, όπως τα ταχυδρομικά κέντρα της Deutsche Post, δεν εμπίπτει στον τομέα που μπορεί να ανατεθεί κατ' αποκλειστικότητα βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 97/67. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να γίνεται επίκληση της διατάξεως αυτής για να δικαιολογηθεί μεταχείριση των ενδιαφερόμενων ενδιάμεσων φορέων διαφορετική εκείνης που τυγχάνουν οι επαγγελματίες πελάτες της εταιρίας αυτής.

36 Η Deutsche Post και η Γερμανική Κυβέρνηση προβάλλουν ωστόσο ότι αν επιτραπεί στους ενδιάμεσους φορείς να έχουν πρόσβαση στα ταχυδρομικά κέντρα και στις εκπτώσεις που αντιστοιχούν για επιμέρους παροχή όσον αφορά τα ταχυδρομικά αντικείμενα που εμπίπτουν, λόγω του βάρους τους και της τιμής τους, στην αποκλειστική άδεια της εταιρίας αυτής, τούτο θα συνιστούσε απειλή για το οικονομικό ισοζύγιό της. Συγκεκριμένα, αυτοί οι ενδιάμεσοι φορείς θα μπορούσαν έτσι να προσφέρουν σε μια κερδοφόρα πελατεία, τις επιχειρήσεις, από τις οποίες προέρχεται περίπου το 80 % όλων των ταχυδρομικών αντικειμένων, το σύνολο της αλυσίδας ταχυδρομικής διεκπεραιώσεως, και τούτο σε τιμολόγια μικρότερα εκείνων της Deutsche Post. Για τις πλέον δαπανηρές παροχές, ειδικότερα τη διανομή στις αγροτικές περιοχές, οι εν λόγω ενδιάμεσοι φορείς μπορούσαν τότε να προσφύγουν στις υπηρεσίες του φορέα παροχής της καθολικής ταχυδρομικής υπηρεσίας, ενεργούντος ως υπεργολάβου, ο οποίος θα είχε την υποχρέωση να διατηρήσει συνολικά την υποδομή του σε μέσα και σε προσωπικό.

37 Συναφώς, αρκεί η παρατήρηση ότι, βάσει του άρθρου 12, πέμπτη περίπτωση, της οδηγίας 97/67, τα ειδικά τιμολόγια «λαμβάνουν υπόψη το κόστος που αποφεύγεται, σε σύγκριση με την τυποποιημένη υπηρεσία που καλύπτει το πλήρες φάσμα χαρακτηριστικών που προσφέρονται για τη συλλογή, τη μεταφορά, τη διαλογή και τη διανομή μεμονωμένων ταχυδρομικών αντικειμένων». Τα εν λόγω τιμολόγια μπορούν επομένως να διαμορφωθούν κατά τέτοιο τρόπο ώστε να καλύπτουν το ειδικό κόστος που συνδέεται με την παροχή της καθολικής ταχυδρομικής υπηρεσίας και διακρίνονται από τα κανονικά τιμολόγια μόνον εξαιτίας του ότι το κόστος που όντως αποφεύγεται αφαιρείται από τα τελευταία αυτά τιμολόγια, οπότε η χορήγηση των ειδικών τιμολογίων δεν επηρεάζει το οικονομικό ισοζύγιο του παρέχοντος την καθολική ταχυδρομική υπηρεσία.

38 Επίσης, αν αποδεικνυόταν ότι η χορήγηση στους ενδιάμεσους φορείς των εκπτώσεων που τώρα παρέχονται μόνον στους επαγγελματίες πελάτες της Deutsche Post έχει ως αποτέλεσμα οι εν λόγω εκπτώσεις να είναι υπερβολικές σε σχέση με το κόστος που αποφεύγεται, θα ήταν θεμιτό για την εταιρία αυτή να μειώσει κατά το αναγκαίο μέτρο τις εκπτώσεις αυτές για όλους τους δικαιούχους αυτών των εκπτώσεων.

39 Εξάλλου, δεν αμφισβητείται ότι η διανομή αντικειμένων ταχυδρομείου που εμπίπτουν στον τομέα της αποκλειστικής αδείας του φορέα παροχής της καθολικής ταχυδρομικής υπηρεσίας εξακολουθεί, κατ' αρχήν, να ανατίθεται κατ' αποκλειστικότητα σ' αυτόν τον φορέα και οι εκπτώσεις που παρέχει τώρα η Deutsche Post στους επαγγελματίες πελάτες της για την κατάθεση, στα ταχυδρομικά κέντρα, ελαχίστων ποσοτήτων ταχυδρομικών αντικειμένων κατόπιν πρώτης διαλογής κυμαίνεται μεταξύ του 3 % και του 21 % κατ' ανώτατο όριο.

40 Η Deutsche Post και η Γερμανική Κυβέρνηση προβάλλουν ακόμη ότι το άρθρο 12, πέμπτη περίπτωση, της οδηγίας 97/67 δεν είναι παρά μόνον μια τιμολογιακή διάταξη και, επομένως, δεν μπορεί να έχει ως συνέπεια ότι ένα κράτος μέλος υποχρεούται να προσφέρει, στον τομέα της αποκλειστικής αδείας του φορέα παροχής της καθολικής ταχυδρομικής υπηρεσίας, την πρόσβαση σε επιμέρους παροχές στους ανταγωνιστές. Συγκεκριμένα, η πρόσβαση στο δημόσιο ταχυδρομικό δίκτυο αποτελεί αντικείμενο του άρθρου 11 της ιδίας οδηγίας, το οποίο αναθέτει τη ρύθμιση της προσβάσεως αυτής σε μεταγενέστερη δράση του κοινοτικού νομοθέτη, ωστόσο όμως ο τελευταίος δεν έκανε ακόμη χρήση της εξουσιοδοτήσεως αυτής.

41 Είναι αληθές ότι το άρθρο 12, πέμπτη περίπτωση, της οδηγίας 97/67 δεν έχει ως σκοπό να ρυθμίσει το ζήτημα αρχής συνιστάμενο στο αν ο παρέχων καθολική ταχυδρομική υπηρεσία οφείλει ή όχι να παρέχει πρόσβαση στην ταχυδρομική αλυσίδα με όρους και σε σημεία διαφορετικά από εκείνα της παραδοσιακής ταχυδρομικής υπηρεσίας για την αλληλογραφία. Πάντως, όπως προκύπτει από τη διατύπωση της εν λόγω διατάξεως, αυτή επιβάλλει στα κράτη μέλη την αυστηρή υποχρέωση να τηρούν τις αρχές της διαφάνειας και της μη διακρίσεως στην περίπτωση κατά την οποία μια τέτοια πρόσβαση με ειδικά τιμολόγια παρέχεται, στην πράξη, εκ μέρους αυτού του φορέα παροχής της υπηρεσίας.

42 Όμως, τόσο η Deutsche Post όσο και η Γερμανική Κυβέρνηση δέχονται ότι, κατά τρόπο ακόμη πιο φιλελεύθερο από ό,τι επιβάλλει η εν λόγω οδηγία, η εταιρία αυτή παρέχει στους επαγγελματίες πελάτες της πρόσβαση στο ταχυδρομικό της δίκτυο σε σημεία άλλα πλην των παραδοσιακών σημείων προσβάσεως και τους παρέχει προς τούτο ειδικά τιμολόγια.

43 Μια τέτοια ακριβώς κατάσταση έχει ως σκοπό να ρυθμίζει το άρθρο 12, πέμπτη περίπτωση, της οδηγίας 97/67. Όταν ένας φορέας παροχής της καθολικής ταχυδρομικής υπηρεσίας εφαρμόζει ειδικά τιμολόγια, για παράδειγμα για τις υπηρεσίες προς τις επιχειρήσεις, τους αποστολείς μεγάλων ποσοτήτων αλληλογραφίας ή τους φορείς συγκεντρωτικής διαχειρίσεως της αλληλογραφίας διαφόρων πελατών, τα εν λόγω τιμολόγια εφαρμόζονται, όπως και οι σχετικοί όροι, κατά τον ίδιο τρόπο στις σχέσεις ειδικότερα μεταξύ των τρίτων.

44 Βάσει των προεκτεθέντων, πρέπει στο υποβληθέν ερώτημα να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 12, πέμπτη περίπτωση, της οδηγίας 97/67 πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι εμποδίζει όπως προβάλλεται άρνηση στις επιχειρήσεις που συγκεντρώνουν, κατ' επάγγελμα και για λογαριασμό τους, τα ταχυδρομικά αντικείμενα διαφόρων αποστολέων του ευεργετήματος των ειδικών τιμολογίων που ο εθνικός φορέας της καθολικής ταχυδρομικής υπηρεσίας παρέχει, στον τομέα της αποκλειστικής του αδείας, σε επαγγελματίες πελάτες για την κατάθεση στα ταχυδρομικά του κέντρα ελαχίστων ποσοτήτων ταχυδρομικών αντικειμένων κατόπιν της πρώτης διαλογής.

Επί των δικαστικών εξόδων

45 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (πρώτο τμήμα) αποφαίνεται:

Το άρθρο 12, πέμπτη περίπτωση, της οδηγίας 97/67/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Δεκεμβρίου 1997 σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς κοινοτικών ταχυδρομικών υπηρεσιών και τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2002/39/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 10ης Ιουνίου 2002, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι εμποδίζει όπως προβάλλεται άρνηση στις επιχειρήσεις που συγκεντρώνουν, κατ' επάγγελμα και για λογαριασμό τους, τα ταχυδρομικά αντικείμενα διαφόρων αποστολέων του ευεργετήματος των ειδικών τιμολογίων που ο εθνικός φορέας της καθολικής ταχυδρομικής υπηρεσίας παρέχει, στον τομέα της αποκλειστικής του αδείας, σε επαγγελματίες πελάτες για την κατάθεση στα ταχυδρομικά του κέντρα ελαχίστων ποσοτήτων ταχυδρομικών αντικειμένων κατόπιν της πρώτης διαλογής.

(υπογραφές)